

APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO Nº 5026901-11.2014.404.7200/SC

RELATOR : CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR
APELANTE : UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC
APELADO : ADRIANA FONTES ZIMMERMANN
: EDENIR ROGGE
: MARA HELENA FREITAS DA FONSECA
: MARIA GORETI ALESSIO CRISPIN
: PEDRO IACZINSKI
: ROSEMBERGUE SOUZA
ADVOGADO : Daniela de Lara Prazeres
MPF : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EMENTA

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. REQUERIMENTO. PRAZO DE TRAMITAÇÃO. RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO.

A Constituição Federal assegura a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, tanto no âmbito judicial como no administrativo. Tendo em vista previsão legal específica quanto ao tempo de tramitação do requerimento administrativo, cabível a fixação de prazo para a conclusão do processo administrativo

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 4a. Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, negar provimento à apelação, nos termos do relatório, votos e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 24 de fevereiro de 2015.

Desembargador Federal CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR
Relator

RELATÓRIO

Trata-se de apelação interposta em mandado de segurança, ajuizado em face da Secretária de Gestão de Pessoas da Universidade Federal de Santa Catarina, através da qual se pretende obter provimento jurisdicional que imponha à autoridade impetrada a obrigação de proferir decisão nos requerimentos que formularam perante a referida Instituição de Ensino.

A sentença julgou procedente a ação.
Do dispositivo, constou:

"Ante o exposto rejeito a preliminar suscitada, e CONCEDO A SEGURANÇA para determinar à autoridade impetrada que ultime a instrução dos processos administrativos relacionados aos impetrantes, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, e extingo o processo com resolução de mérito, com base no art. 269, I, do Código de Processo Civil.

A Universidade apela, que não se nega a reconhecer o direito já pacificado através dos Mandados de Injunção nº 1161 e 1554, no entanto, é necessária uma análise detalhada da Administração, que não pode ser afastada apenas para satisfazer o interesse do particular.

Aponta que a Universidade Federal de Santa Catarina recebeu mais de quatrocentos requerimentos semelhantes aos discutidos no presente *mandamus*, fato que, aliado à grande carência de pessoal, causou a demora da análise dos pedidos.

Foram apresentadas contrarrazões.

O MPF opinou pelo desprovimento do recurso.

Incluído em pauta, é o relatório.

VOTO

Examinados os autos e as alegações das partes, fico convencido do acerto da sentença de procedência, proferida pelo Juiz Federal Diógenes Tarcísio Marcelino Teixeira, transcrevendo-a e adotando-a como razão de decidir, nestes termos:

"MÉRITO

A Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004, entre outras modificações, acrescentou ao art. 5º o inciso LXXVIII, com a seguinte redação: a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

É bem de ver, a explicitação de que todo processo não deve existir senão por período razoável foi a resposta do legislador constituinte derivado à insatisfação generalizada na sociedade brasileira quanto ao desempenho do serviço público. Não seria isso necessário se bem fosse compreendido o texto constitucional, ao menos desde a publicação da Emenda n. 19, de 4 de junho de 1998.

A duração razoável do processo, agora expressa no art. 5º, LXXVIII, já constituía direito fundamental do cidadão. O rol de direitos assegurados no art. 5º da Constituição Federal não é exaustivo e, por força do que dispõe o seu segundo parágrafo, não exclui outros direitos decorrentes do regime e dos princípios adotados na Constituição.

A Emenda n. 19 à Constituição Federal, de 4 de junho de 1998, incumbiu a Administração Pública direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de observar, além dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, o princípio da eficiência.

Nos dizeres de Alexandre de Moraes, princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção de critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir maior rentabilidade social (Constitucionalização do Direito Administrativo e princípio da eficiência. In: FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos (org.). Administração Pública. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2002).

Salienta o doutrinador que o princípio da eficiência volta-se contra a burocracia administrativa, considerada, nos dizeres de J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, uma entidade substancial, impessoal e hierarquizada, com interesses próprios, alheios à legitimação democrática, divorciados dos interesses da população, geradora dos vícios iminentes às estruturas burocráticas, como mentalidade de especialistas, rotina e demora na resolução dos assuntos dos cidadãos, compadrio na seleção de pessoal.

Demorar indefinidamente a apresentação de solução administrativa é, de fato, postura desconforme com a diretriz traçada pelo princípio da eficiência para a Administração Pública.

No caso em apreço, os documentos colacionados pelos impetrantes (evento 1 - OUT5) dão conta de que protocolaram em 26/11/2012, 5/08/2013 e 15/08/2013, pedidos de reconhecimento de atividade especial junto à Universidade Federal de Santa Catarina.

*Não obstante, **transcorridos mais de 1 (um) ano desde o protocolo administrativo, e em face da ausência de decisão, propuseram a presente ação mandamental** com o fim de compelir a autoridade administrativa a ultimar os processos administrativos, proferindo decisões conclusivas certas dos seus pleitos.*

Conquanto não tenha a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito federal, estabelecido prazo para a sua duração, tratou de fixar, em alguns dispositivos, prazos específicos para a realização de determinados atos, a saber:

Art. 24. Inexistindo disposição específica, os atos do órgão ou autoridade responsável pelo processo e dos administrados que dele participem devem ser praticados no prazo de cinco dias, salvo motivo de força maior.

Parágrafo único. O prazo previsto neste artigo pode ser dilatado até o dobro, mediante comprovada justificação.

Quanto ao prazo para decidir, refere a lei:

Art. 48. A administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência.

Art. 49. Concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período, expressamente motivada.

Considerados os dispositivos legais transcritos, o exame detido do caso permite concluir pela ilegalidade na conduta da autoridade impetrada.

É bem verdade que tem a autoridade administrativa o dever de comandar a realização de diligências para o deslinde do processo, ainda que desfavoráveis à administração pública, até que se obtenha um resultado final conclusivo e definitivo.

*Esse, aliás, é o conteúdo do princípio da oficialidade que, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (in *Direito Administrativo*, 15ª ed., São Paulo: Atlas, 2003, p. 134) autoriza a Administração Pública a requerer diligências, investigar fatos de que toma conhecimento no curso do processo, solicitar pareceres, laudos, informações, rever os próprios atos e praticar tudo o que for necessário à consecução do interesse público.*

Não obstante, ao prestar informações a autoridade coatora justificou a demora na análise dos pedidos dos impetrantes pelo acúmulo de requerimentos semelhantes e pela falta de pessoal.

Como se disse, conquanto não tenha a lei que regula o processo administrativo em âmbito federal fixado prazo limite para a sua tramitação, tratou, por outro lado, de estabelecer prazos para prática dos atos processuais, fixando em 5 (cinco) dias, prorrogáveis até em até o dobro, o período para a sua realização.

Com efeito, ainda que não se tenha notícias da conclusão da fase instrutória do processo, mostra-se abusiva e ilegal a conduta omissiva do órgão federal que, sem apontar motivação relevante, impõe aos servidores a espera indefinida pela realização de diligências, ferindo de forma flagrante o direito constitucional à razoável duração do processo administrativo e, por conseguinte, o princípio da eficiência e da legalidade aos quais está a administração pública obrigada a obedecer por imperativo constitucional.

Sobre o tema, colaciono da jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, os seguintes precedentes:

MANDADO DE SEGURANÇA. PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. PEDIDO ADMINISTRATIVO DE REVISÃO DE APOSENTADORIA POR IDADE. DEMORA NA DECISÃO. ART. 49 DA LEI N. 9.874/99. PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA RAZOABILIDADE. DIREITO FUNDAMENTAL À RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO E À CELERIDADE DE SUA TRAMITAÇÃO. ORDEM CONCEDIDA.

1. A Lei n. 9.874/99, que regula o processo administrativo no âmbito federal, dispôs, em seu art. 49, um prazo de trinta dias para a decisão dos requerimentos veiculados pelos administrados, prazo esse prorrogável por igual período mediante motivação expressa.

2. Não se desconhece o acúmulo de serviço a que são submetidos os servidores do INSS, impossibilitando, muitas vezes, o atendimento do prazo determinado pela Lei n. 9.874/99. Não obstante, o transcurso de mais de três meses entre o requerimento administrativo e a impetração do writ, sem qualquer manifestação da Autarquia Previdenciária, ofende os princípios da eficiência (art. 37, caput, da CF) e da razoabilidade (art. 2º, caput, da Lei do Processo Administrativo Federal) a que a Administração está jungida, bem como o direito

fundamental à razoável duração do processo e à celeridade de sua tramitação (art. 5º, LXXVIII, da CF), devendo-se manter a sentença que determinou à Autarquia Previdenciária a emissão de decisão no processo do impetrante.

(TRF4, REOAC 0007160-55.2009.404.7100, Sexta Turma, Relator Luís Alberto D'azevedo Aurvalle, D.E. 11/06/2010).

PREVIDENCIÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO À APRECIÇÃO DE REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO EM PRAZO RAZOÁVEL. O administrado tem direito à apreciação, em prazo razoável, de seu requerimento administrativo de natureza previdenciária (CF/88, artigo 5º, inciso LXXVIII; Lei n.º 9.784/99, artigos 48 e 49).

(TRF4, REOAC 2009.71.07.001137-7, Sexta Turma, Relator Paulo Paim da Silva, D.E. 10/02/2010).

Também já tive oportunidade de me manifestar anteriormente sobre o tema, nestes termos:

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. REQUERIMENTO. PRAZO DE TRAMITAÇÃO. RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO.

A Constituição Federal assegura a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, tanto no âmbito judicial como no administrativo. Tendo em vista previsão legal específica quanto ao tempo de tramitação do requerimento administrativo, cabível a fixação de prazo para a conclusão do processo administrativo. Mantida sentença (APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO Nº 5005031-17.2013.404.7208/SC RELATOR : CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR, julgado em 12/11/2013)

Existe direito da parte impetrante à tramitação com duração razoável dos respectivos requerimentos administrativos. É que nossa Constituição Federal estabelece, no inciso LXXVIII do artigo 5º, que temos, como cidadãos, direito à razoável duração do processo nos âmbitos judicial e administrativo, e também temos direito aos meios que garantam a celeridade da sua tramitação.

Já a Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, prevê em seu artigo 49 que, 'concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada'.

Portanto, a norma constitucional que assegura duração razoável do processo administrativo ganha conformação no plano infraconstitucional, a partir dessas duas leis, não havendo como se negar o direito do administrado, inclusive dos impetrantes, a verem observados aqueles prazos pela administração pública.

Dessa forma, procede o pedido da parte autora no sentido de ver apreciado o pedido administrativo em prazo razoável.

O que foi trazido nas razões de recurso não me parece suficiente para alterar o que foi decidido, mantendo-se o resultado do processo e não vendo motivos para reforma da sentença.

Ante o exposto, voto por negar provimento à apelação.

Desembargador Federal CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR
Relator

Documento eletrônico assinado por **Desembargador Federal CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR, Relator**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **7329424v4** e, se solicitado, do código CRC **A36383A4**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Cândido Alfredo Silva Leal Junior

Data e Hora: 26/02/2015 19:29

EXTRATO DE ATA DA SESSÃO DE 24/02/2015
APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO Nº 5026901-11.2014.404.7200/SC
ORIGEM: SC 50269011120144047200

RELATOR : Des. Federal CANDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR
PRESIDENTE : CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR
PROCURADOR : Dr. Jorge Luiz Gasparni da Silva
APELANTE : UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC
APELADO : ADRIANA FONTES ZIMMERMANN
: EDENIR ROGGE
: MARA HELENA FREITAS DA FONSECA
: MARIA GORETI ALESSIO CRISPIN
: PEDRO IACZINSKI
: ROSEMBERGUE SOUZA
ADVOGADO : Daniela de Lara Prazeres
MPF : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Certifico que este processo foi incluído na Pauta do dia 24/02/2015, na seqüência 3, disponibilizada no DE de 12/02/2015, da qual foi intimado(a) o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e as demais PROCURADORIAS FEDERAIS.

Certifico que o(a) 4ª TURMA, ao apreciar os autos do processo em epígrafe, em sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A TURMA, POR UNANIMIDADE, DECIDIU NEGAR PROVIMENTO À APELAÇÃO.

RELATOR : Des. Federal CANDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR
ACÓRDÃO : Des. Federal CANDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR
VOTANTE(S) : Des. Federal VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA
: Juiz Federal LORACI FLORES DE LIMA

Luiz Felipe Oliveira dos Santos
Diretor de Secretaria

Documento eletrônico assinado por **Luiz Felipe Oliveira dos Santos, Diretor de Secretaria**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **7369180v1** e, se solicitado, do código CRC **CDAC8394**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Luiz Felipe Oliveira dos Santos
Data e Hora: 24/02/2015 14:23
