

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS – CCJE
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

VANDRÉ DE CASTRO TÓFFOLI

**A PRINCIPIOLOGIA NO PROCESSO ELETRÔNICO
ADMINISTRATIVO**

Vitória - ES
Dezembro de 2013

VANDRÉ DE CASTRO TÓFFOLI

**A PRINCIPIOLOGIA NO PROCESSO ELETRÔNICO
ADMINISTRATIVO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Gestão Pública da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientadora: Prof^a Dr^a. Dora Berger

Vitória - ES
Dezembro de 2013

VANDRÉ DE CASTRO TÓFFOLI

**A PRINCIPIOLOGIA NO PROCESSO ELETRÔNICO
ADMINISTRATIVO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Gestão Pública da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública.

Aprovada em 16 de dezembro de 2013

COMISSÃO EXAMINADORA:

Profª Drª. Dora Berger
Orientadora

Profª. Drª. Taciana de Lemos Dias
Co-orientadora

Profª.Drª. Margareth Vetis Zaganelli
UFES

Profª. Drª. Teresa Cristina Janes Carneiro
UFES

Prof. Dr. Adriano Sant'Ana Pedra
FDV

A Deus, pelo dom da minha vida e de todas as coisas acrescentadas a ela: família, amigos, trabalho e a oportunidade de cursar um mestrado.

Aos meus pais e irmãos por terem me incentivado a realizar esse estudo.

A professora Dora Berger pela paciência e contribuições valiosas.

RESUMO

Por meio deste estudo pretende-se examinar um tema que é sempre atual e indispensável, uma vez que os princípios do direito, principalmente aqueles contemplados na Constituição Federal, servem de suporte na elaboração e interpretação dos processos e procedimentos adotados por qualquer órgão, seja na esfera administrativa ou no judiciário, e nos processos tradicionais ou eletrônicos. Princípios nada mais são do que ordenações de conduta ou daquilo que cada pessoa pode realizar sem prejuízo do bem alheio que representam fontes essenciais para quaisquer ramos do direito, tendo influência tanto em sua formação quanto em sua aplicação. O presente trabalho tem como questão central analisar a implantação do processo eletrônico na UFES com base numa análise principiologica, particularmente os princípios constitucionais. Trata-se de uma investigação científica, por conseguinte este estudo representa uma pesquisa bibliográfica com levantamento das teorias e da legislação aplicável à matéria. Inicialmente serão definidos princípios de direito e processo administrativo no âmbito da administração pública. Seguiremos com uma análise sobre processos eletrônicos, certificado digital e algumas iniciativas no poder executivo e judiciário. Depois analisaremos as vantagens e desvantagens do processo administrativo eletrônico. Finalmente, serão feitas considerações finais sobre o tema do trabalho.

Palavras-chave: Princípios, Princípios do Direito Administrativo, Processo Eletrônico Administrativo.

ABSTRACT

Through this study we intend to examine a topic that is always actual and indispensable, since the principles of law, specially those contemplated in the Constitution, that support the preparation and interpretation of the processes and procedures adopted by administrative or judicial body, in traditional or electronic processes. Principles are nothing more than rules of conduct, that represent essential sources for any branches of law, having influence both in their training and in their application. The issue gains importance in the Federal University of Espírito Santo (UFES), since undergoes a process of revitalization, with the implementation of the electronic processing system characterized by the strong presence of the principles in the solution of interest conflicts. So, with the contemplation that the principles are basic and essential, guiding by the development and implementation of the right element, the theme will be analyzed in Principiology of The Electronic Administrative Procedure. Since then, we will get to a study of constitutional principles, the administrative process within the public administration. We will continue with an analysis of electronic processes, digital certificate and some initiatives in the executive and judiciary. Then, we will analyze the advantages of the electronic administrative procedure. Finally, concluding remarks on the subject of the work will be done.

Keywords: Principles, Principles of Administrative Law, Administrative Procedure Electronic.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	JUSTIFICATIVA	12
3	OBJETIVOS.....	14
3.1	GERAL	14
3.2	ESPECÍFICOS.....	14
4	REFERENCIAL TEÓRICO	15
4.1	PRINCÍPIOS DO DIREITO	15
4.1.1	Os princípios como parte do ordenamento.....	16
4.1.2	Importância dos princípios no direito público	17
4.1.3	Utilidade dos princípios	18
4.1.4	Princípios explícitos e implícitos	21
4.2	PRINCÍPIOS APLICÁVEIS AO PROCESSO ADMINISTRATIVO	23
4.2.1	Princípio da legalidade	23
4.2.2	Princípio da publicidade	25
4.2.3	Princípio da motivação	27
4.2.4	Princípio da oficialidade	31
4.2.5	Princípio do informalismo.....	32
4.2.6	Princípio da verdade material.....	34
4.2.7	Princípio do contraditório e da ampla defesa	35
4.2.8	Princípio da eficiência.....	37
4.3	O PROCESSO ADMINISTRATIVO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.....	40
4.3.1	O ato administrativo	41
4.3.1.1	Requisitos do ato administrativo	43
4.3.2	Formalização do processo administrativo	45

4.3.3	Classificação dos processos administrativos	46
4.4	APONTAMENTOS SOBRE O PROCESSO ELETRÔNICO.....	47
4.5	DOCUMENTOS ELETRÔNICOS	51
4.5.1	Valor probatório dos documentos eletrônicos	54
4.6	ASSINATURA DIGITAL E CERTIFICAÇÃO DIGITAL.....	55
4.7	GOVERNO ELETRÔNICO	56
4.7.1	O processo eletrônico e o Plano Nacional de Desmaterialização de Processos – PNDproc.....	58
4.8	A IMPLANTAÇÃO DO PROCESSO JUDICIAL ELETRÔNICO.....	62
4.9	INICIATIVAS NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO.....	63
4.10	ELIMINAÇÃO DE DOCUMENTOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	65
4.11	VANTAGENS DO PROCESSO ELETRÔNICO.....	67
5	METODOLOGIA.....	72
5.1	NATUREZA DO ESTUDO	72
5.2	PESQUISA	73
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	75
7	REFERÊNCIAS	81

1 INTRODUÇÃO

A raiz do presente estudo está na ideia de analisarmos o processo eletrônico frente aos aspectos legais e os princípios que regem o direito administrativo, contribuindo com soluções que possam trazer maior celeridade na tramitação dos processos administrativos no âmbito da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).

Ao analisarmos as formalidades dos atos administrativos realizados na mencionada Universidade, verificamos que tudo está atrelado a algum “processo”, ou a um conjunto de folhas de papéis, documentos, despachos e decisões, objetivando uma resposta para o pedido inicialmente proposto. Ou seja, a forma adotada para realização de qualquer ato na administração é a “escrita” e no “papel”.

As atividades administrativas são operadas por meio de processos complexos de trabalho e que envolvem muitas informações e grandes volumes de documentos físicos, servindo para aumentar a burocratização do serviço público. Muitas vezes o excesso de burocracia atrasa a realização de projetos, que poderiam ser solucionados de forma mais fácil e célere. Ainda, vale mencionar a falta de transparência em que são tomadas algumas decisões, que estão sujeitas apenas ao controle externo feito pelo Tribunal de Contas, sem que o cidadão comum possa acompanhar o procedimento.

Diante dessa realidade, vários setores da UFES deveriam empreender esforços para alteração dessa situação, adotando ações que possam minimizar e otimizar essa tarefa burocrática.

Nessa perspectiva, verifica-se que o Poder Judiciário, ao qual se atribui morosidade no julgamento dos litígios, já regulamentou e iniciou a implantação do Processo Judicial Eletrônico, conforme previsto na lei 11.419/2006, que trata da utilização do processo judicial integralmente na forma digital, com intuito de contribuir para redução da morosidade no seu julgamento, além da redução de custos com material, pessoal e aumento da transparência para a sociedade.

Neste trabalho a palavra digital será empregada como sinônimo de eletrônico, porque o processo judicial e administrativo eletrônico está vinculado ao sistema informático e de tecnologias ligadas à computação. O computador eletrônico pode ser chamado de digital, uma vez que é uma máquina que processa dados do sistema binário, que é simbolizado por uma sequência finita de zeros e uns. Digital significa dígitos, números, sinais que são transmitidos eletronicamente através do sistema e convertidos em imagens e/ou palavras. Todas as etapas do digital ocorrem em meio eletrônico. O processo digital é a versão eletrônica de um processo impresso.

Considerando o sucesso na utilização do processo judicial eletrônico, verificou-se que o uso dessa tecnologia inovadora é extremamente eficiente, assim, levantou-se a questão sobre a utilização das mesmas ferramentas tecnológicas, em relação aos processos administrativos que tramitam na UFES.

São vários os aspectos que devem ser observados para implantação do processo administrativo eletrônico em uma organização, como a cultura organizacional, a tecnologia, principalmente os aspectos legais. Portanto, fundamental é realizar estudos sobre os aspectos legais que devem ser observados na implantação do processo eletrônico, partindo-se, da premissa que o princípio da legalidade previsto no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal, deve sempre ser observado pela administração pública. Enquanto na atividade particular é lícito fazer tudo que a lei não proíba, na administração pública só é permitido fazer o autorizado por lei. Diante disso, a atividade administrativa está adstrita ao mencionado princípio, ficando seu exercício vinculado aos limites da lei.

Partindo disso, neste trabalho pretende-se estudar os princípios que regem o direito administrativo frente às novidades trazidas para implantação do processo administrativo digital, analisando as possibilidades e a viabilidade de sua utilização, que servirá de base a eventuais iniciativas políticas da gestão universitária, no sentido de regulamentar e implementar o processo administrativo eletrônico na UFES.

Com base nessas informações o presente trabalho almejou uma resposta para a seguinte questão: A implantação do processo eletrônico administrativo é viável diante de uma

análise principiológica, principalmente face aos princípios constitucionais elencados no artigo 37, caput, da Constituição Federal?

Este trabalho, que tem como tema central análise dos princípios de direito administrativo e os aspectos legais aplicáveis no processo administrativo eletrônico, apresenta-se da seguinte forma: o primeiro capítulo trata da introdução ao tema a ser estudado; o segundo trata da justificativa para o estudo; o terceiro trata da apresentação dos objetivos da pesquisa; o quarto capítulo corresponde ao referencial teórico levantado que subsidia e dá entendimento ao tema pesquisado; o quinto capítulo aborda a metodologia escolhida para o estudo; o sexto capítulo apresentam-se as considerações finais, destacando-se suas contribuições teóricas, implicações legais, gerenciais e administrativas, assim como limitações do estudo e sugestões para pesquisas futuras.

2 JUSTIFICATIVA

Esta pesquisa se justifica pelo fato da informatização dos atos administrativos, ou processo digital, revelar-se como um processo prático, econômico, célere e essencial em todos os níveis de governo (municipal, estadual e federal), bem como nas três esferas de poderes, como já se verifica no Poder Judiciário com o processo judicial eletrônico.

Ao mesmo tempo em que se apresenta como um importante instrumento para atingir a eficiência, facilita a fiscalização e a participação popular no acompanhamento dos atos administrativos, além de contribuir para atingir os objetivos de qualidade e eficiência do serviço público, conforme estabelece o artigo 37, *caput*, da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte:[...]

Ainda entre as razões que justificam a pesquisa, podemos citar: necessidade de se buscar mecanismos que contribuam para a melhoria da eficiência no andamento dos processos administrativos no âmbito da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES); possibilidade de desenvolvimento e aprimoramento de uma rotina de trabalho; discussão de uma medida que pode ser altamente benéfica para reduzir as despesas com material, recursos humanos, economia de tempo e praticidade na tramitação de processos.

Diante da importância e seriedade desse estudo, na expectativa dos resultados, nos propomos a contribuir para o desenvolvimento e a melhoria do sistema de tramitação processual e realização dos atos administrativos na UFES. Sentimos-nos impulsionados a realizá-lo, a partir da percepção da insatisfação dos servidores e da sociedade com relação à lentidão no andamento e na solução dos processos, devido ao excesso de burocracia.

Os resultados deste trabalho servirão de base para subsidiar eventuais consultas em relação à legislação do processo eletrônico pelos gestores da instituição, pela equipe da Procuradoria e demais órgãos colegiados na discussão de normas para regulamentação do tema.

Igualmente, este estudo se justifica como forma de possibilitar o desenvolvimento de um projeto acadêmico em nível de Mestrado, bem como a implantação de um serviço que poderá ser altamente benéfico para reduzir acúmulo de tarefas, minimizar custos e otimizar resultados para tramitação de processos em toda a UFES.

3 OBJETIVOS

3.1 GERAL

Descrever os princípios de direito administrativo que deverão ser levados em consideração na implantação do processo administrativo de forma eletrônica, destacando sua legalidade, os benefícios e desafios que a mudança de procedimento trará para as partes envolvidas e para os setores administrativos da instituição.

3.2 ESPECÍFICOS

- Analisar os princípios do direito administrativo que devem ser observados na utilização do processo administrativo eletrônico.
- Refletir sobre as possibilidades de existência e a validade jurídica do processo administrativo eletrônico.
- Discutir sobre a implementação do processo eletrônico, sua conceituação e aspectos legais.
- Apresentar as principais vantagens e limitações do processo administrativo eletrônico.

4 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo é apresentado o referencial teórico que embasa a presente dissertação.

Para melhor compreender e contextualizar esta pesquisa torna-se necessário buscar na literatura a discussão sobre a eficiência dos processos eletrônicos e dos aspectos legais, além dos princípios de direito administrativo que essa nova técnica deverá respeitar.

Assim sendo, no primeiro tópico apresenta-se uma abordagem geral sobre os princípios do direito administrativo seguido dos princípios constitucionais do processo administrativo. O terceiro tópico apresenta conceituação sobre o processo administrativo no âmbito da administração federal. No quarto tópico encontra-se o tema principal deste estudo que são apontamentos sobre o processo eletrônico, sua conceituação, aspectos legais entre outros, seguida de uma breve discussão acerca da importância e validade da adoção desse procedimento nos demais órgãos públicos, finalizando com as vantagens do processo eletrônico.

4.1 PRINCÍPIOS DO DIREITO

Antes de se analisar os princípios do direito e sua importância no ordenamento jurídico, importante é esclarecer em que acepção o termo (princípio) se mostra relevante para o direito, uma vez que de acordo com SILVA (2008):

A palavra princípio é equívoca. Aparece com sentidos diversos. Apresenta a acepção de começo, de início. Norma de princípio (ou disposição de princípio), por exemplo, significa norma que contém o início ou esquema de um órgão, entidade ou de programa, como são as normas de princípio institutivo e as de princípio programático. Não é nesse sentido que se acha a palavra princípios da expressão princípios fundamentais do Título I da Constituição. Princípio aí exprime a noção de “mandamento nuclear de um sistema”.

Como se vê, o conceito de princípio que interessa para o direito é aquele que remete à ideia de mandamento nuclear de um sistema. Assim sendo, tem-se que o princípio proporciona a compreensão do sistema, uma vez que todo o mais gira em torno dele.

Também nessa mesma diretriz, eis a lição de SUNDFELD (2004):

Pela própria circunstância de propiciar a compreensão global de um sistema, a identificação dos princípios é o meio mais eficaz para distingui-lo de outros sistemas. Se quisermos saber a diferença entre os sistemas “guarnição militar” e “Parlamento Nacional”, teremos necessariamente de conhecer os princípios que regulam cada um deles. A guarnição militar se rege pelo princípio da hierarquia, ao passo que o Parlamento se governa pelo princípio da independência dos parlamentares (que votam de acordo com suas convicções pessoais, não devendo obediência às determinações de qualquer hierarquia). A propósito, é o fato de se organizarem por princípios opostos que permite afirmar a distinção entre os sistemas “Parlamento Nacional” e “guarnição militar”.

Depreende-se da lição transcrita que para conhecer um sistema, até mesmo para distingui-lo de outros, há necessariamente que se conhecer os princípios que os regem.

No direito, afirma-se a existência de uma divisão entre direito público e direito privado, justamente em razão da existência de princípios específicos que distinguem o direito nestes dois grandes sistemas.

4.1.1 Os princípios como parte do ordenamento

Os princípios de direito não servem apenas para distinguir os ramos do direito em público e privado, mas são ferramentas das mais importantes para a solução de conflitos.

Nesse sentido é a lição de SUNDFELD (2004):

As afirmações até aqui feitas mostram como, à semelhança de outras ciências, a ciência jurídica só pode ser construída a partir da enunciação dos princípios. Mas, para o profissional do direito, a necessidade de conhecer os princípios jurídicos não é só esta. Sua identificação não é apenas valioso auxílio do ato de conhecimento. O jurista não se debruça sobre o direito com fins lúdicos, mas essencialmente práticos. O que pretende com seu trabalho é determinar que normas se aplicam a que situações da vida. E os princípios são verdadeiras normas jurídicas; logo, devem ser tomados em consideração para a solução de problemas jurídicos concretos.

Como se vê, os princípios de direito fazem parte do ordenamento jurídico, isto é, do conjunto de normas e regras que vigem no sistema pátrio, devem ser utilizados para a aplicação do direito na solução de casos concretos.

Para melhor entendimento, imprescindível é que se estabeleça uma distinção entre duas espécies de normas: as regras e os princípios.

SUNDFELD (2004) faz a diferença entre princípios e regras comparando o disposto no artigo 151 do Código Penal , norma incriminadora, que dispõe que devassar o conteúdo de correspondência fechada endereçada a outrem, sujeita o infrator à pena de detenção de um a seis meses eo artigo 5º, caput, da Constituição Federal, que contempla o princípio de que todos são iguais perante a lei.

Portanto, os princípios, assim como as regras, estão por vezes inseridos em normas constitucionais ou infraconstitucionais.

Nesse mesmo sentido, explica Jesús Gonzáles Pérez citado por SUNDFELD (2004):

[...] os princípios jurídicos têm em si valor normativo; constituem a própria realidade jurídica. Em relação à ciência do direito, constituem seu objeto. Existem independentemente de sua formulação; são aplicáveis ainda que a ciência os desconheça. A missão da ciência com relação aos mesmos não é outra senão a de sua apreensão. E a ciência será mais ou menos perfeita, segundo logre ou não sua determinação. Porque se o ordenamento jurídico constitui o objeto da ciência do direito positivo, esse conhecimento não será completo enquanto não se alcance a determinação dos princípios que o informam.

Deduz-se, da explicação antes transcrita, que os princípios são as mais importantes normas existentes no ordenamento jurídico, são eles que dão lógica ao sistema, de forma que eles existem e geram efeitos ainda que os juristas não os tenham identificado.

4.1.2 Importância dos princípios no direito público

Os princípios são de extrema importância para qualquer sistema, uma vez que constituem o seu mandamento nuclear dando sentido lógico ao todo, tendo sido observado que fazem parte do ordenamento jurídico e constituem as mais importantes normas.

Porém, comparando o direito privado com o direito público vislumbra-se que os princípios apresentam uma maior importância para o direito público. Isto porque, diferentemente do

que acontece com os ramos do direito privado, no direito público não há uma codificação de normas, existindo inúmeras leis esparsas que regem determinadas matérias.

A codificação dá as normas um sentido lógico, sendo que no direito público, ante a ausência de um Código Administrativo, os princípios se apresentam como ferramenta imprescindível para uma construção hermenêutica das diversas normas espalhadas no ordenamento jurídico.

Nesse sentido, SUNDFELD (2004) afirma:

As normas de direito privado estão contidas, em sua maioria, nos Códigos (Civil, Comercial, Trabalhista). Neles, as regras são dispostas de modo ordenado e buscam regular exaustivamente os assuntos de que tratam. Os princípios do direito privado frequentemente estão concretizados em regras específicas. Daí a desnecessidade, muitas vezes, de se socorrer dos princípios para resolver questão de direito privado: a regra contida no Código já contém a solução que resultaria da aplicação do princípio à hipótese. Mas o direito público – com as possíveis exceções dos Códigos Penal e Processual – é formado, inclusive em virtude de sua juventude, por legislação totalmente esparsa, produzida sem método. Disso resulta uma (aparente) desordem, solúvel apenas com a consideração dos princípios. Eles é que permitem ao aplicador organizar mentalmente as regras e extrair soluções coerentes com o ordenamento globalmente considerado.

Conforme se observa na lição transcrita, o conhecimento dos princípios gerais de direito é imprescindível para a aplicação do direito público, uma vez que em razão da não codificação das regras deste ramo do direito há muitas lacunas nas leis, não permitindo uma correta compreensão do seu sentido lógico.

4.1.3 Utilidade dos princípios

Como já exposto, os princípios se apresentam aos aplicadores do direito com duas funções primordiais, a de determinar a correta interpretação das regras e a de proporcionar o preenchimento das lacunas legais, conforme muito bem explica SUNDFELD (2004):

Na aplicação do direito – isto é, na edição de leis, na produção de atos administrativos, na solução judicial dos litígios etc. – os princípios cumprem duas funções: determinam a adequada interpretação das regras e permitem a colmatação de suas lacunas (integração).

Mais adiante, o mesmo autor relata que com relação à função dos princípios na interpretação das regras deve-se observar que, quando a interpretação de determinada regra se mostrar contrária, explícita ou implicitamente, com algum princípio ela é errônea; da mesma forma, quando dada regra apresentar duas possíveis interpretações deve-se privilegiar aquela que mais se compatibiliza com um princípio; por fim, quando uma regra tiver descrita de modo a permitir uma interpretação mais extensa ou mais restrita que o princípio, deve-se permitir tal flexibilização como modo de ajustar o alcance da regra com o do princípio.

Por sua vez, de acordo com os ensinamentos de SOARES (2010), o entendimento majoritário é no sentido de que os princípios jurídicos possuem força normativa e são multifuncionais, enquanto que as regras jurídicas descrevem fatos hipotéticos e possuem como função disciplinar as relações intersubjetivas que se encaixem em seus comandos. Princípios jurídicos são multifuncionais porque ganham eficácia e são realizáveis em situações diferentes. Mencionamos:

- (a) Servem para aferir se leis, sentenças e atos administrativos e privados atendem seus comandos normativos, em consequência, se são válidos ou inválidos. Podem embasar pedidos nas ações judiciais de controle direto e indireto de constitucionalidade, ações judiciais anulatórias de atos jurídicos em geral, ações populares, mandados de segurança, ações civis públicas, controle interno da administração pública, dentre outras.
- (b) São mandamentos que inspiram o julgador na interpretação de fatos jurídicos concretos, normas constitucionais e infraconstitucionais. Fundamentam sentenças e causa de pedir nas petições iniciais.
- (c) Na omissão da lei, de maneira mais impositiva que os métodos de integração da lei enumerados na legislação, seus comandos são utilizados para soluções de questões jurídicas.

Em relação aos métodos de integração alinhados na lei, insere-se que o Decreto-Lei 5.657/1942, conhecido como Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro (LICC), alterado pela lei 012.376/2010, atualmente denominada Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, no seu artigo 4º contempla: “Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”.

SOARES (2010) ensina que, na hipótese de ausência da lei aplicável à caso concreto, os princípios não são fontes subsidiárias do direito no sentido de servirem no preenchimento das lacunas do sistema jurídico. Segundo o autor, esta concepção revela-se anacrônica, porque os princípios são de utilização obrigatória, devem ser utilizados como fonte imediata do direito, podendo ser aplicados diretamente a todos os casos concretos.

Segundo SUNDFELD (2004):

[...] para saber da possibilidade de aplicar analogicamente uma regra a hipótese distinta da que tem em mira, é fundamental considerar os princípios. O cabimento da analogia depende da similitude de situações (a tratada pela lei e a por ela olvidada) e esta só existe quando o princípio realizado pela regra é também aplicável à situação não regulada. A integração por analogia implica a aplicação, à hipótese não versada pela lei, do princípio embutido na regra que se vai transpor. Assim, a utilização da analogia é um meio abreviado de preencher a lacuna através dos princípios.

Como se vê, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro determina que se resolvam as omissões legais através da aplicação primeiro da analogia e depois dos costumes e por fim dos princípios gerais de direito. Todavia para a correta aplicação da analogia é necessário o respeito aos princípios, ou seja, somente terá lugar a aplicação de uma norma por analogia se à situação não regradada for aplicável o princípio que inspira a norma que se quer emprestar para a solução do caso.

Da mesma forma, é que para a resolução de conflito, cujo fato não seja regrado em lei através dos costumes, há que se observar os princípios. Portanto, imperioso verificar se a aplicação do costume não contraria algum princípio maior.

Conclui-se, assim, que a utilização dos princípios é indispensável para a solução de casos em que a lei seja omissa. No caso da presente pesquisa, relativa ao processo eletrônico, deverão sempre ser observados os princípios de direito na ausência de norma regulamentadora.

4.1.4 Princípios explícitos e implícitos

Os princípios jurídicos se apresentam no ordenamento jurídico, ou de forma expressa, isto é, inseridos no texto de uma norma, ou de forma implícita, ou seja, camuflados no meio do ordenamento jurídico cabendo aos aplicadores do direito desvendá-los.

Exemplo clássico de princípio expresso pode ser encontrado no *caput* do artigo 37, da Constituição Federal, que condiciona a atuação da administração pública à obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Já os princípios implícitos possuem inúmeros exemplos, tanto na Constituição Federal como em leis esparsas. Pode-se citar como exemplo o Princípio da Separação dos Poderes que transborda do artigo 2º, do diploma legal, quando preceitua que são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Não se observa do texto do referido artigo o termo 'Princípio da Separação dos Poderes', porém, das disposições contidas vislumbra-se tal princípio.

Portanto, os princípios, todos eles, estão inseridos no ordenamento jurídico, seja de forma expressa ou implícita, mesmo que ainda não identificados.

Nessa perspectiva, é importante destacar a observação de SUNDFELD (2004):

Fundamental notar que todos os princípios, inclusive os implícitos, têm sede direta no ordenamento jurídico. Não cabe ao jurista inventar os "seus princípios", isto é, aqueles que gostaria de ver consagrados; o que faz, em relação aos princípios jurídicos implícitos, é sacá-los do ordenamento, não inseri-los nele.

No mesmo sentido GRAU (2000) assevera:

Os princípios gerais do direito são, assim, efetivamente descobertos no interior de determinado ordenamento. E o são justamente porque neste mesmo ordenamento – isto é, no interior dele – já se encontravam, em estado de latência. Não se trata portanto, de princípios que o aplicador do direito ou intérprete possa resgatar fora do ordenamento, em uma ordem suprapositiva ou no Direito Natural. Insista-se: eles não são descobertos em um ideal de 'direito justo' ou em uma 'idéia de direito'. (...) Trata-se, pelo contrário – e neste passo desejo referir explicitamente os princípios descobertos no seio de uma Constituição, não de princípios declarados (porque anteriores a ela) pela Constituição, mas sim de princípios que, embora nela não expressamente enunciados, no seu bojo estão inseridos.

Nota-se assim, que os princípios implícitos, ou seja, aqueles não enunciados expressamente em determinada regra, não são por ela declarados, uma vez que a existência deles é anterior à ela e nela estão contidos.

Considerando que os princípios implícitos, subentendidos, indiretos ou não positivados não estão contidos nas regras, ainda, que as normas do direito administrativo não são codificadas, posto estatuídas por diversas leis esparsas, árdua é a tarefa do profissional em identificá-los, uma vez que exige conhecimento do sistema jurídico como um todo..

SUNDFELD (2004) ressalta, ainda, que não basta saber da existência dos princípios, o que facilmente se constata nas obras doutrinárias, mas é fundamental saber manejá-los em harmonia com o conjunto de regras que vigoram no país, atribuindo o peso ideal de cada princípio a cada caso concreto.

Nesse mesmo alinhamento GRAU (2000) enfatiza:

Isso significa que, em cada caso, armam-se diversos jogos de princípios, de sorte que diversas soluções e decisões, em diversos casos, podem ser alcançadas, umas privilegiando a decisividade de certo princípio, outras a recusando. Cada conjunção ou jogo de princípios será informada por determinações da mais variada ordem: é necessário insistir, neste ponto, em que o fenômeno jurídico não é uma questão científica, porém uma questão política e, de outra parte, a aplicação do direito é uma prudência e não uma ciência.

Evidencia-se assim, que para a aplicação do direito, não basta o conhecimento da existência do princípio, mas há que saber operá-lo atribuindo-lhe valor maior ou menor, conforme o caso concreto, diante até mesmo de outros princípios que se contrapõem.

4.2 PRINCÍPIOS APLICÁVEIS AO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Destacados o conceito da expressão princípio, a importância dos princípios no ordenamento jurídico, mormente no direito público, no preenchimento de lacunas nas leis, seja de forma explícita (escrita) ou implícita (subentendida), cabe salientar quais são os princípios aplicáveis ao processo administrativo.

Inúmeros são os princípios que inspiram e são aplicáveis ao processo administrativo. Dentre eles destacamos alguns que são mais relevantes ao processo eletrônico.

4.2.1 Princípio da legalidade

Este regula a atuação de toda a administração pública, previsto no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal. Exige que o processo administrativo seja instaurado e conduzido com base na lei e com a finalidade de preservá-la. Inexistindo norma legal que regula o ato, ou sendo conduzido contrariamente à lei, o feito será nulo.

Neste sentido, podemos afirmar que quando a lei fixa um procedimento para realização do ato, deverá ele ser observado, sob pena de ineficácia do mesmo. Normalmente, o procedimento é constituído de fases, de modo que em cada uma destas pode haver a verificação da legalidade do ato praticado. Também não deixa de ter aplicação o princípio do devido processo legal, em face da obrigatoriedade da administração pública de observar o que dispõe a lei a respeito. (CARVALHO FILHO, 2010)

Para que o processo administrativo seja válido, deve atender a todas as exigências da lei. Portanto, qualquer violação à legislação pode acarretar a desconsideração daquele ato administrativo como válido. Nesse raciocínio MEIRELLES (2007) se posiciona:

A preterição de atos preparatórios ou a sua realização em desconformidade com a norma legal que disciplina o procedimento administrativo podem acarretar a nulidade do ato final, desde que se trate de operações essenciais ou de requisitos de legalidade do ato principal.

Dependendo do destinatário, o princípio da legalidade tem aplicações diferentes: no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal, ele destina-se aos particulares no sentido de que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Logo, tudo é permitido até que se encontre uma lei que proíba; se quiser, pode-se nada fazer, salvo se a lei obrigar.

Por outro lado, no artigo 37, *caput*, do diploma legal mencionado, refere-se à administração pública determinando que somente poderá fazer alguma coisa se houver lei que autorize. Portanto, a atividade administrativa deve estar devidamente ancorada na lei.

O princípio da legalidade que interessa nesse estudo é aquele como norma de direito público, isto é, preceito que norteia a relação da administração pública com os administrados e seus servidores.

A respeito do princípio da legalidade, enquanto norma destinada à administração pública, explica MEIRELLES (2007):

A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, *caput*), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da Lei e do Direito. É o que diz o inc. I do parágrafo único do art. 2º da lei 9.784/99. Com isso fica evidente que, além da atuação conforme a lei, a legalidade significa, igualmente, a observância dos princípios administrativos.

Nesse sentido a atuação da administração não está condicionada só à lei, mas também aos princípios de direito administrativo. Portanto, a aplicação do princípio da legalidade ao processo administrativo consiste na ideia de que para a sua existência há de existir previsão em lei.

Por conseguinte, tem-se que todas as espécies de processos administrativos, tradicionais ou eletrônicos, sejam em sentido amplo como em sentido estrito, tem seu cabimento

condicionado ao princípio da legalidade, seja em razão da previsão em lei, de ato normativo ou de outro princípio de direito público.

Importante ressaltar que a aplicação do princípio da legalidade ao processo administrativo não está apenas na sua previsão em lei ou princípio. Mas em razão deste princípio, a autoridade ou órgão administrativo imbuído da competência para conhecer e julgar o processo, ao proferir uma decisão, deve pautar-se na lei. Como se observa da transcrição doutrinária antes destacada, se a decisão proferida no processo administrativo for contrária à lei, ela será inválida.

4.2.2 Princípio da publicidade

O princípio da publicidade constitui garantia fundamental dos indivíduos, uma vez que emana do disposto no artigo 5º, inciso LX, da Constituição Federal que assegura que a lei somente poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou interesse social exigir. Referida norma se amolda mais à publicidade dos processos judiciais, razão pela qual o artigo 37, *caput*, do diploma legal, expressamente condiciona a atuação administrativa à observância ao princípio da publicidade.

Segundo MEIRELLES (2007):

Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí por que as leis, atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que os emitem, exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros.

Em síntese, o princípio da publicidade consiste na exigência de tornar público o ato administrativo para que produza efeitos fora do âmbito da administração.

Portanto, para que o ato administrativo produza efeitos perante terceiros, ele deve ser oficialmente publicado, ressalvando-se os atos afetos à segurança nacional, investigações policiais ou interesses superiores da administração. Estes devem ser mantidos em sigilo, consoantes o disposto na lei 8.159/1991.

Nesse contexto, MEIRELLES (2007) analisa a publicidade como princípio de direito administrativo, asseverando:

A publicidade, como princípio de administração pública (CF, art. 37, caput), 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. Essa publicidade 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. Tudo isso é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado, e dele pode obter certidão ou fotocópia autenticada para os fins constitucionais.

Depreende-se do antes exposto, que o princípio da publicidade, previsto expressamente na Constituição Federal, no capítulo dedicado à administração pública, abrange toda a atividade administrativa.

Importante destacar que o princípio da publicidade, não significa apenas publicar o ato ou a decisão no Diário Oficial. Consiste também na intimação da parte que figura no processo administrativo, para tomar conhecimento da decisão ou realização de diligência, podendo ser feita através de correio postal ou eletrônico (e-mail), pois conforme ensina MEIRELLES (2007):

No tocante ao processo administrativo, a lei 9.748/99 determina a intimação do interessado para ciência da decisão ou efetivação de diligências, podendo ser efetuada por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza de sua ciência, só se permitindo a publicação oficial no caso de interessado indeterminado, desconhecido ou com domicílio indefinido (art. 26 e seus §§ 3º e 4º).

Portanto, nem sempre a publicidade de ato administrativo é feita através de publicação no Diário Oficial, só na hipótese de pessoa indeterminada, desconhecida ou com domicílio incerto e não sabido. Torna-se importante destacar que, quando a lei determina que a publicidade seja cumprida através de publicação oficial, deve-se observar que não se trata de qualquer veículo de comunicação. Neste caso, a publicação há de ser feita por órgão oficial da administração, isto é, o Diário Oficial ou jornais contratados para

veicular publicações oficiais, sendo que o publicado em jornais particulares, televisão ou rádio, não geram efeitos jurídicos.

Outra novidade que traz a lei de informatização do processo judicial 11.419/2006, em relação ao princípio da publicidade, refere-se às citações, intimações e notificações, inclusive da Fazenda Pública. No processo judicial eletrônico elas podem ser feitas eletronicamente, conforme dispõe o artigo 9º do diploma mencionado. Isto concede maior rapidez à tramitação do processo, uma vez que as partes têm acesso instantâneo às informações postadas nos autos. Nada impede que esta inovação seja utilizada no processo administrativo eletrônico.

Em relação ao prazo das intimações o artigo 5º, parágrafo 1º, da lei 11.419/2006, contempla: “Considerar-se-á realizada a intimação no dia em que o intimado efetivar a consulta eletrônica ao teor da intimação, certificando-se nos autos a sua realização”. O intimado deverá consultar o teor da intimação no prazo não superior a 10 (dez) dias, sob pena de considerar-se realizada automaticamente, na data do término desse prazo, de acordo com o que dispõe o parágrafo 3º do mesmo dispositivo legal citado. A presunção de ter sido a intimação realizada decorrido o prazo de 10 dias é relativa. Em consequência, admite prova em contrário.

Conforme preleciona Almeida Filho (2010, p. 179): “A Lei do Processo Eletrônico contempla a comunicação dos atos processuais por meio eletrônico e, como dissemos, a jurisprudência deverá, a partir de então, avançar em outro rumo, não admitindo que as informações prestadas nos sítios dos Tribunais sejam consideradas, apenas, informativas”.

Atente-se para o fato de que se às informações prestadas nos sítios dos tribunais fossem atribuídas caráter meramente informativo, a morosidade poderia imperar no processo eletrônico, o que não é a intenção da lei de informatização do processo judicial que visa dar maior celeridade aos atos processuais.

Quando o Diário da Justiça Eletrônico (DJ-e) é acessado pelos advogados, os prazos começam a fluir a partir daquele momento, observado as regras do artigo 4º, parágrafos

3º e 4º, da lei 11.419/2006. De maneira que, principalmente os advogados deverão sempre verificar seus *e-mails* para se certificarem que não há nenhum tipo de intimação, citação ou informação processual.

4.2.3 Princípio da motivação

Não convém afirmar que o princípio da motivação está implícito em um determinado dispositivo Constitucional, como ocorre com os princípios da legalidade e da publicidade. Ele decorre do Estado Democrático de Direito, conforme assevera MEIRELLES (2007):

O princípio da motivação dos atos administrativos, após a Constituição Federal de 1988, está inserido no nosso regime político. É, assim, uma exigência do Direito Público e da legalidade governamental. Do Estado absolutista, em que preponderava a vontade pessoal do monarca com força de lei – “quod principi placuit legis habet vigorem” -, evoluímos para o Estado de Direito, onde só importa a vontade das normas jurídicas. Nos Estados modernos já não existe a autoridade pessoal do governante, senão a autoridade impessoal da lei. A igualdade de todos perante a lei e a submissão de todos somente à lei constituem os dois cânones fundamentais dos Estados de Direito. A nossa Constituição consagrou tais princípios em termos inequívocos ao declarar que “todos são iguais perante a lei” (art. 5º, caput) e que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (art. 5º, II).

O princípio da motivação consiste na obrigação do administrador, sempre que praticar um ato vinculado ou proferir uma decisão administrativa que afete interesses individuais, apresentar os motivos, os fatos ocorridos, que ensejaram na prática do ato ou fundamentam a decisão, bem como indicar os dispositivos legais que autorizam a prática do ato ou decisão, isto é, deve apresentar os pressupostos de fato e de direito. Até porque o artigo 93, incisos IX e X, da Constituição Federal, dispõe que todas as decisões devem ser fundamentadas e motivadas, sob pena de nulidade.

Neste contexto, MEIRELLES (2007) se expressa:

Pela motivação o administrador público justifica sua ação administrativa, indicando os fatos (pressupostos de fato) que ensejam o ato e os preceitos jurídicos (pressupostos de direito) que autorizam sua prática. Claro está que em certos atos administrativos oriundos do poder discricionário a justificação será dispensável, bastando apenas evidenciar a competência para o exercício desse poder e a conformação do ato com o interesse público, que é pressuposto de toda atividade administrativa. Em outros atos administrativos, porém, que afetam

o interesse individual do administrado, a motivação é obrigatória, para o exame de sua legalidade, finalidade e moralidade administrativa. A motivação é ainda obrigatória para assegurar a garantia da ampla defesa e do contraditório prevista no art. 5º, LV, da CF de 1988. Assim, sempre que for indispensável para o exercício da ampla defesa e do contraditório, a motivação será constitucionalmente obrigatória.

Desta forma, vislumbra-se que o princípio em referência assegura a observância a outros princípios de direito, como o da finalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, e principalmente, o da legalidade, porque a administração pública somente pode atuar se houver previsão legal. Quando da prática de qualquer ato administrativo, deve o administrador indicar qual é a conduta ou omissão do particular, a lei que prevê a possibilidade ou impossibilidade de tal conduta, ainda, mencionar a lei que autoriza interferir na conduta do particular.

Portanto, o princípio da motivação é instrumento que assegura o controle da legalidade, tornando possível averiguar se a administração pública aplicou corretamente a lei, respectivamente se agiu amparada em lei ou ato normativo.

Nesse sentido, ARAÚJO (1992) enfatiza:

É através dessa motivação e das provas trazidas aos autos pelas partes que o Judiciário poderá verificar a conformidade ou não dos atos administrativos com a sua regulação, seja ela direta, indireta ou inversa. Também por ela deverá demonstrar o administrador a adequação à realidade fática e ao princípio da boa administração do conteúdo atribuído no ato aos conceitos jurídicos indeterminados expressos pela norma.

Com base no texto transcrito, extrai-se que o controle do ato administrativo não há que ser necessariamente realizado pelo poder judiciário, podendo ser exercido pela própria administração pública, no bojo do processo administrativo, tendo em vista aplicação do princípio da motivação, em todas as decisões.

Em razão do mencionado princípio é que se conhece os fundamentos de fato e de direito do ato ou da decisão administrativa, subsidiando o interessado na interposição de recurso administrativo para impugnar o ato ou a decisão exarada. Se não houvesse a motivação

do ato ou da decisão, não haveria razões a serem apresentadas no recurso administrativo. Ficaria caracterizado o cerceamento de defesa, em frontal violação ao disposto no artigo 5º, inciso V, da Constituição Federal.

Também, na mesma diretriz, ao julgar o recurso administrativo deve o administrador obediência ao princípio da motivação, apresentando os pressupostos de fato que o levaram a dar ou negar provimento ao recurso, bem como indicar os dispositivos legais que fundamentam a decisão.

Conquanto o princípio da motivação não esteja implícito em um determinado dispositivo constitucional, ele encontra previsão expressa na lei infraconstitucional 9.784/1999 que regula o processo administrativo em âmbito federal.

O diploma legal, no seu artigo 50, incisos I a VIII, elenca hipóteses de aplicação do mencionado princípio, admitindo a motivação aliunde, isto é, baseada em pareceres, informações, decisões ou propostas anteriores.

Conforme afirma MEIRELLES (2007):

Assim, na esfera federal, a referida Lei 9.784/99, diz que a Administração Pública obedecerá, dentre outros, ao princípio da motivação (art. 1º). No processo e nos atos administrativos a motivação é atendida com a “indicação dos pressupostos de fato e de direito” que determinarem a decisão ou o ato (parágrafo único do art. 1º e art. 50). A motivação “deve ser explícita, clara e congruente” (§ 1º do art. 50). Assim, se não permitir o seu devido entendimento, a motivação não atenderá aos seus fins, podendo acarretar a nulidade do ato. Permite expressamente a chamada motivação aliunde, já admitida pela jurisprudência, que consiste em declaração de “concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato” (§ 1º do art. 50).

No que concerne ao processo administrativo eletrônico, a motivação das decisões seguem os mesmos fundamentos já citados anteriormente, a novidade no caso seria advinda da conjugação com o princípio da publicidade, pois ao facilitar a publicidade do processo na forma eletrônica, todos os indivíduos teriam acesso às decisões devidamente fundamentadas, que serviriam de base para entender o funcionamento da

máquina administrativa, evitando demandas desnecessárias, ou facilitando o entendimento dos direitos do cidadão perante administração pública.

Conhecendo os fundamentos em que se baseiam os gestores públicos, haverá maior possibilidade de se compreender os pressupostos de fato e de direito que determinaram aquela decisão, ampliando a possibilidade de acompanhamento e participação popular.

4.2.4 Princípio da oficialidade

Também conhecido como princípio do impulso oficial do processo, informa que compete à administração pública a movimentação do processo administrativo, ainda que inicialmente provocado pelo particular. Uma vez iniciado compete ao poder público dar prosseguimento até a decisão final.

Impõe que a administração pública haja na busca da justiça material e não fique adstrita aos atos processuais a serem praticados pelas partes interessadas. Nota-se a incidência desse princípio quando: para se assegurar maior celeridade processual, os atos de instruções do processo deverão ser impulsionados pela própria autoridade que conduz o processo; a administração pública produz de ofício provas que sejam indicadas pelas partes e que estejam em poder da própria administração ou em outros órgãos administrativos. Esse princípio assegura que o administrador deve dirigir e impulsionar o processo para esclarecer e resolver a questão. Por esta razão, a administração pode conhecer de ofício, não sendo necessária a provocação.

Para DI PIETRO (2001):

O princípio da oficialidade autoriza a Administração 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.

No direito processual civil o princípio do impulso oficial consiste em que compete ao juiz, uma vez instaurada a relação processual, mover o procedimento de fase em fase, até

exaurir a função jurisdicional. A lei prevê a preempção que funciona como uma sanção processual ocasionada pelo descaso do autor da ação que deixa de promover atos e diligências que deveria ter exercido, abandonando a causa por mais de trinta dias, por três vezes, culminando na extinção do feito sem julgamento de mérito em virtude da inércia, conforme previsto no artigo 267, inciso III, do Código de Processo Civil.

Já em relação ao âmbito administrativo se o servidor deixar o processo parado sem motivos poderá ser processado por crime de prevaricação que está previsto no artigo 319 do Código Penal:

Art. 319: Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal.

Com a utilização do processo eletrônico administrativo espera-se que haverá um melhor respeito à lei e cumprimento do princípio da oficialidade, pois irá diminuir a figura do “processo engavetado”. Atualmente alguns processos ficam parados em alguns setores da administração, por conveniência e interesses particulares, e muitas vezes a população não tem conhecimento por falta de controle e transparência, violando claramente o disposto no princípio da oficialidade do processo, além de se caracterizar crime com exposto anteriormente. Com o processo eletrônico o respeito ao princípio em questão e a legalidade será mais efetivo.

Todos poderão acompanhar o andamento dos processos e cobrar respostas dos responsáveis por sua tramitação em cada setor. Na medida em que o processo eletrônico estará disponível para acesso, o gestor será cobrado em caso de “inércia”, o que fará com que o ele se sinta vigiado e assim cumpra suas obrigações e adote medidas efetivas para o prosseguimento do processo.

4.2.5 Princípio do informalismo

Os atos a serem praticados no processo, mormente os atos a cargo do particular, não exigem forma ou formalidades especiais. ALEXANDRINO e PAULO (2008) ensinam:

Em regra, os atos processuais devem simplesmente adotar forma que possibilite assegurar a certeza jurídica, a segurança processual e, se forem atos que possam implicar restrições ao administrado, o contraditório e a ampla defesa (por exemplo, os atos processuais devem ser escritos ou, se admitidos atos orais, seu conteúdo deve ser reduzido a termo, isto é, passado a escrito).

O princípio do informalismo significa, no processo administrativo, a adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, de maneira que o conteúdo deve prevalecer sobre o formalismo extremo, respeitadas as formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados de acordo com previsto no artigo 2º, parágrafo único, da lei 9.784/1999.

No processo administrativo, não deve imperar a sacralidade das formas, mas sim a instrumentalidade delas, de sorte que os atos processuais produzem efeitos jurídicos regulares se, apesar de não observada certa procedimentalidade, a finalidade a que destinados tenha sido alcançada.

MEDAUAR (2004) explicita:

O princípio do formalismo moderado se traduz na exigência de interpretação flexível e razoável quanto a formas, para evitar que estas sejam vistas como um fim em si mesmas, desligadas das verdadeiras finalidades do processo.

Entretanto, cumpre destacar que se trata de regra geral e que na hipótese de existir norma legal estabelecendo expressamente, como condição essencial a validade de determinado ato processual, alguma forma ou formalidade específica, deverá ela ser observada, sob pena de nulidade do mesmo.

Consiste na adoção de ritos e formas processuais mais simples, respeitando-se os princípios fundamentais do processo, mas capazes de conferir certo grau de certeza e segurança à instrução probatória e à decisão final. Adotando formas e ritos rígidos estariam impondo à administração eventuais obstáculos na busca da verdade dos fatos e, conseqüentemente, em detrimento do interesse público.

Esse princípio se enquadra perfeitamente no presente estudo, já que os atos praticados no processo administrativo não exigem formas ou formalidades específicas, e não há lei que proíba a forma eletrônica, sendo assim não há impedimento para adaptação do

processo administrativo com uso dos mecanismos tecnológicos, ainda mais para agilizar o andamento e atingir de maneira mais eficiente a finalidade almejada.

4.2.6 Princípio da verdade material

Este princípio se apresenta como o mais característico dos processos administrativos e representa uma de suas principais diferenças em relação aos judiciais.

Podemos citar a definição trazida por MEDAUAR (2004):

O princípio da verdade material ou real, vinculado ao princípio da oficialidade, exprime que a Administração deve tomar as decisões com base nos fatos tais como se apresentam na realidade, não se satisfazendo com a versão oferecida pelos sujeitos. Para tanto, tem o direito e o dever de carrear para o expediente todos os dados, informações, documentos a respeito da matéria tratada, sem estar jungida aos aspectos considerados pelos sujeitos. Assim, no tocante a provas, desde que obtidas por meios lícitos (como impõe o inciso LVI do art. 5º da CF), a Administração detém liberdade plena de produzi-las.

Extrai-se do texto transcrito que o princípio em referência é relevante para a consagração do interesse público e da justiça social, porque reflete o comprometimento da administração na busca da verdade incontestável. Ele amplia a capacidade investigatória da administração e com isso impede que ela tenha uma atitude de expectadora. Ao invés de apenas observar o que se encontra no bojo do processo, ela pode determinar a produção das provas necessárias para esclarecer o que realmente ocorre.

Nesse mesmo sentido vale analisar a definição trazida por MEIRELLES (2007):

O princípio da verdade material, também denominado de liberdade na prova, autoriza a Administração a valer-se de qualquer prova que a autoridade processante ou julgadora tenha conhecimento, desde que a faça trasladar para o processo. É a busca da verdade material em contraste com a verdade formal. Enquanto nos processos judiciais o Juiz deve-se cingir às provas indicadas no devido tempo pelas partes, no processo administrativo a autoridade processante ou julgadora pode, até final julgamento, conhecer de novas provas, ainda que produzidas em outro processo ou decorrentes de fatos supervenientes que comprovem as alegações em tela. Este princípio é que autoriza a reformatio in pejus, ou a nova prova conduz o julgador de segunda instância a uma verdade material desfavorável ao próprio recorrente.

Evidencia-se do texto antes transcrito que a distinção entre a verdade material e a formal tem como fulcro a maior disponibilidade de meios para conseguir o esclarecimento dos fatos. A verdade material não deve ser entendida como verdade mais completa em comparação à formal, mas, sim, que são disponibilizados mais instrumentos para alcançá-la.

Ainda, na percepção dos autores antes mencionados, nos processos administrativos a administração pode valer-se de qualquer prova de que venha a ter conhecimento, em qualquer fase do processo. A autoridade administrativa pode conhecer provas apresentadas pelo particular, por terceiros ou pela própria administração, até o julgamento final, ainda que produzidas em outro processo administrativo ou judicial.

Advém do princípio da verdade material a possibilidade de, nos processos administrativos, ser decidido um recurso provocado pelo particular reformando a decisão inicial desfavorável a ele.

Não é por causa do formato eletrônico do processo que a autoridade administrativa deixará de buscar a verdade material. A busca pelo fato efetivamente ocorrido no mundo real continuará valendo no processo eletrônico, sendo até mais fácil solicitar informações que irão tramitar de forma mais rápida entre os operadores do processo. Ao invés de transcrever os fatos para o papel, já serão produzidos na forma eletrônica.

Inserir-se que a decisão administrativa no processo eletrônico também poderá ser revista pelo poder judiciário, a teor do disposto no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

4.2.7 Princípio do contraditório e da ampla defesa

Este princípio é comum a todos os tipos de processos, judiciais e administrativos. É decorrência de outro princípio processual maior, o do devido processo legal (*due process of law*), ambos previstos no artigo 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal.

Essa previsão constitucional garante às partes a participação ativa no processo e oferecer suas alegações destinadas a esclarecer e convencer, além da produção de todas as provas admitidas em direito. Ademais, indica a possibilidade de contraditar argumentos, questionar a existência de fatos exercendo seu direito de ampla defesa.

ALEXANDRINO e PAULO (2008) asseguram que tecnicamente a ampla defesa refere-se ao direito do acusado de se defender de todos os fatos que lhe são atribuídos, de utilizar de todos os meios lícitos para provar sua inocência e de acompanhar a instrução dos autos.

Por sua vez, por contraditório entende-se a necessidade de que seja dada ao acusado a oportunidade de contradizer tudo aquilo a que ele foi imputado, querendo.

O cerceamento de defesa, em qualquer fase do processo, acarreta sua nulidade relativamente a todos os atos subsequentes ou até mesmo a nulidade de todo o processo.

Para MORAES (2003):

O devido processo legal tem como corolários a ampla defesa e o contraditório, que deverão ser assegurados aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, conforme o texto constitucional expresso (art. 5.º, LV). Assim, embora no campo administrativo, não exista necessidade de tipificação estrita que subsuma rigorosamente a conduta à norma, a capitulação do ilícito administrativo não pode ser tão aberta a ponto de impossibilitar o direito de defesa, pois nenhuma penalidade poderá ser imposta, tanto no campo judicial, quanto nos campos administrativos ou disciplinares, sem a necessária amplitude de defesa.

Por contraditório e ampla defesa no processo administrativo eletrônico, entende-se que seguirá as mesmas observações dos atos realizados atualmente, com algumas ressalvas. Em conjugação com o princípio da publicidade e da motivação, os indivíduos que tomarem conhecimento das decisões, devidamente fundamentadas, deverão ter a possibilidade de exercer o direito ao contraditório e a ampla defesa, mesmo se tratando de processo eletrônico.

Nessa questão, o administrador deverá ficar atento ao fato de que nem todos que procuram a administração pública hoje possuem meios para utilização de ferramentas

eletrônicas. Apesar da grande disseminação da Internet e do uso do computador, ainda há indivíduos que são resistentes a esse tipo de inovação, mas nem por isso podem ser cerceados do seu direito de defesa previsto na constituição.

Assim, para atender ao princípio em tela, cabe ao gestor disponibilizar opções alternativas àqueles que não utilizam o computador, como por exemplo, um serviço de protocolo com servidores que fazem essa intermediação entre o usuário do serviço e a administração informatizada.

4.2.8 Princípio da eficiência

O princípio da eficiência consta no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, tem finalidade de corrigir falhas, omissões e deficiências na prestação dos serviços públicos. Deste modo, o administrador deverá obrigatoriamente adotar atitudes concretas visando oferecer um serviço público de melhor qualidade, célere e eficiente para toda a sociedade.

Salienta MORAIS (2004) que inserido o princípio da eficiência na Carta Magna, a administração pública deverá desempenhar as atividades administrativas objetivando produzir resultados mais satisfatórios possíveis, ainda, visando o atendimento das necessidades coletivas e da própria máquina administrativa, deverá utilizar o mínimo possível de formalismo:

[...]deverá o administrador público, no exercício *ex lege* da atividade administrativa, interpretar as normas a que está sujeito sob o prisma da legalidade material, em detrimento de um exacerbado formalismo que eventualmente seja exigido pela legislação vigente.

No que se refere aos riscos de flexibilização da Constituição Federal e eventual violação à ordem jurídica em virtude da aplicação do princípio da eficiência, argumenta MEDAUAR (2004):

O princípio da eficiência vem suscitando entendimento errôneo no sentido de que, em nome da eficiência, a legalidade será sacrificada. Os dois princípios constitucionais da Administração devem conciliar-se, buscando esta atuar com eficiência, dentro da legalidade.

Nesse mesmo alinhamento, comenta ARAGÃO (2004):

[...] o dilema deve, ao nosso ver, ser resolvido, não pelo menosprezo da lei, mas pela valorização dos seus elementos finalísticos. É sob este prisma que as regras legais devem ser interpretadas e aplicadas, ou seja, todo ato, normativo ou concreto, só será válido ou validamente aplicado, se, *ex vi* do Princípio da Eficiência (art. 37, caput, CF), for a maneira mais eficiente ou, na impossibilidade de se definir esta, se for pelo menos uma maneira razoavelmente eficiente de realização dos objetivos fixados pelo ordenamento jurídico.

Assim sendo, o princípio em tela exige que a atividade administrativa seja exercida “com presteza, perfeição e rendimento funcional”, devendo, além de observar a legalidade, atingir “resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.” (MEIRELLES, 2001, p. 90).

A eficiência administrativa exige que o administrador seja capaz de atender às demandas e exigências da sociedade, através da realização dos serviços públicos em tempo hábil e de modo eficiente. Deste modo, imperioso é reconhecer a necessidade de modernização dos serviços públicos e da própria administração, devendo o poder público utilizar os mecanismos tecnológicos para oferecer ao cidadão um serviço mais transparente, de melhor qualidade. Assim se expressa CARVALHO FILHO (2004):

[...] significa que a Administração deve recorrer à moderna tecnologia e aos métodos hoje adotados para obter a qualidade total da execução das atividades a seu cargo, criando, inclusive, novo organograma em que se destaquem as funções gerenciais e a competência dos agentes que devem exercê-las.

No cenário atual, apenas para evidenciar a tendência modernizadora da administração pública mencionamos: a declaração de imposto de renda, pessoa física e jurídica, através da Internet; os processos judiciais eletrônicos que vêm ganhando espaço e são utilizados nos tribunais brasileiros; o pregão eletrônico, uma nova modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços pelos governos, institucionalizada pela lei 10.520/2002 e regulada pelo Decreto 5.450/2005.

Enfim, note-se que a redução dos custos na realização das atividades administrativas é um dos pressupostos norteadores do princípio da eficiência. Entretanto, segundo

QUADROS (2004), nem sempre em todo processo de implantação da teleadministração ocorre redução de despesas:

[...] à medida que se intensificam as exigências de pessoal especializado para criação, manutenção, segurança e atualização dos sítios e bancos de dados, atendimento das demandas, treinamento de recursos humanos, reorganização de processos de trabalhos, aquisição de equipamentos e programas de informática, entre outros itens, os gastos vão aumentando, e nem sempre isso é viável se não houver possibilidade de economia com a utilização de novas tecnologias.

Portanto, faz-se necessária uma avaliação rigorosa para que investimentos mal planejados e executados não ocorram e tornem a busca de eficiência em prejuízo para os cofres públicos.

FILGUEIRAS JUNIOR (2004) registra que o implemento da teleadministração poderá contribuir para diversos resultados eficientes:

[...] a total possibilidade de automatizar os denominados atos administrativos vinculados, a maior precisão dos procedimentos, com revelação evidente das disfunções procedimentais, tal como ocorre em certificações da Administração que se mostrarão cada vez mais supérfluas; diminuição do número de situações equivocadas acerca da competência do ato administrativo, visto que o protocolo individual do servidor as inibiria; a redução dos casos de disparidade de tratamento; [...] a conversão de muitos atos administrativos autônomos – emanados em tempos, lugares e por autoridades diversos – em atos administrativos complexos, pois poderão contemplar a atuação de vários agentes em um só ato, como decorrência da rede informática interligada, entre outros resultados.

Extraí-se do texto antes transcrito que a implementação da teleadministração ou o uso de programas e equipamentos informáticos na administração pública se justifica, pois torna o Estado mais ágil e controlável, desonerando a atividade meio e permitindo uma atuação mais eficaz e eficiente na atividade fim. Também a sua utilização acaba por tornar-se obrigatória por força do princípio da eficiência, previsto no artigo 37, *caput*, bem como no inciso I, do seu parágrafo 3º, todos da Constituição Federal.

4.3 O PROCESSO ADMINISTRATIVO.

Considerando que a análise desse estudo se refere aos aspectos do processo administrativo no âmbito da Universidade, analisaremos o processo administrativo no âmbito federal, o qual se rege pela lei 9.784/1999, que dispõe como deverão ser realizados os atos administrativos, a forma e os prazos que devem ser respeitados.

Assim, CARVALHO FILHO (2010) ressalta:

[...] justamente pelo fato de o procedimento ser constituído pela prática de vários atos e atividades, não somente de administradores públicos como também de administrados e terceiros, sua formalização se consuma, em geral, através de **processo administrativo**, este indicativo das relações jurídicas entre os participantes do procedimento, tendo, pois, verdadeira natureza teleológica e valendo como instrumento para alcançar o objetivo final da Administração. (GRIFO NOSSO)

O Artigo 1º (2.) do Código do Procedimento Administrativo, Decreto-lei 442/1991, refere que o processo administrativo é o “conjunto de documentos em que se traduzem os atos e formalidades que integram o procedimento administrativo”. O mesmo dispositivo legal (1.) define procedimento administrativo como “sucessão ordenada de actos e formalidades tendentes à formação e manifestação da vontade da administração pública ou à sua execução”.

Para CARVALHO FILHO (2010) procedimento administrativo:

[...] é a sequência de atividades da Administração, interligados entre si, que visa a alcançar determinado efeito final previsto em lei. Trata-se, pois, de atividade contínua, não instantânea, em que os atos e operações se colocam em ordenada sucessão com a proposta de chegar-se a um fim predeterminado. No curso do procedimento, várias atividades são levadas a efeito, inclusive a prática de alguns atos administrativos intermediários.

MEIRELLES (2007) define procedimento administrativo como:

[...] a sucessão ordenada de operações que propiciam a formação de um ato final objetivado pela Administração. É o inter legal a ser percorrido pelos agentes públicos para obtenção dos efeitos regulares de um ato administrativo principal.

O procedimento administrativo é formado por atos intermediários, preparatórios e autônomos, mas sempre interligados, que se conjugam para dar conteúdo e forma ao ato principal que é objetivo do poder público. As decisões e despachos feitos no decorrer do processo, sem oposição dos interessados, tornam-se definitivas para a administração e para o administrado, porque ocorrerá preclusão administrativa dos meios que poderiam invalidar tal ato, conseqüentemente, se passará a fase seguinte com a certeza da eficácia dos atos anteriores. (MEIRELLES, 2007)

Como foi observado, o ato administrativo materializado na forma de um procedimento administrativo, possui inúmeros requisitos para possuir validade jurídica. Para transformá-lo na forma de um processo eletrônico, será necessário observar alguns conceitos sobre documento eletrônico; assinatura e certificado digital, que servirão de base para estruturação de um governo eletrônico, que utilizará entre outras ferramentas, o processo administrativo eletrônico.

4.3.1 O ato administrativo

Antes de iniciar a discussão do que seria ato administrativo, importante é frisar a diferença que existe entre “atos administrativos” e “atos da administração”. Atos administrativos seriam aqueles regidos pelo direito administrativo, que são realizados segundo determina a legislação, com a única finalidade de atender ao interesse público, ou seja, são os atos que representam o objetivo maior da administração, que seria atender aos interesses da sociedade.

Já os atos da administração segundo MELLO (2012) seriam inúmeros atos que não interessa considerar como atos administrativos, como atos regidos pelo direito privado. Por exemplo: a locação de uma casa pela administração para nela instalar-se uma repartição pública. Verifica-se, nesse caso, uma relação jurídica entre a administração pública e locador, regido pelas normas do código civil, direito privado, afastando as regras do direito administrativo, direito público, porque a administração pública age como particular e não como pessoa jurídica de direito público.

A partir dessa noção de ato administrativo podemos caracterizar o que seriam os atos administrativos. Segundo CARVALHO FILHO (2010):

Consideramos, todavia, que três pontos são fundamentais para caracterização do ato administrativo. Em primeiro lugar, é necessário que a vontade emane de agente da administração pública ou dotado de prerrogativas desta. Depois, seu conteúdo há de propiciar a produção de efeitos jurídicos com o fim público. Por fim, deve toda essa categoria de atos ser regida basicamente pelo direito público.

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.

Verifica-se, portanto, que inúmeras são as características que deve possuir o ato administrativo: deve ser emanado por agente da administração pública, ter uma finalidade pública e ser regido por regras do direito público.

Nesta mesma esteira, verifica-se a definição trazida por MELLO (2012):

[...] declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes – como por exemplo, um concessionário do 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.

Ainda, segundo GASPARINI (2012):

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

Com base nos conceitos expostos, percebe-se que tudo aquilo que atualmente é expresso na forma de processo administrativo na administração pública, nada mais é do que o próprio ato administrativo, que é a manifestação da vontade do agente público, para atender interesse público, na forma da lei. Sendo assim, para uma análise da adequação do ato administrativo de forma eletrônica, importante é estabelecer os

requisitos necessários para caracterização do ato administrativo padrão, para posteriormente verificar seu enquadramento no modelo digital.

4.3.1.1 Requisitos do ato administrativo

Não há uma concordância total, entre os doutrinadores, sobre a identificação e o número de requisitos necessários para se caracterizar um ato administrativo. Todavia, geralmente as divergências são de discordâncias terminológicas; por exemplo, em relação aos “requisitos” do ato, alguns autores classificam-no como “elementos” do ato. Mas, neste estudo, será feita uma abordagem dos principais requisitos levantados pelos autores.

Como um dos primeiros requisitos, podemos citar a “competência”, que se refere à esfera de atuação do agente público, quem recebe da lei o devido dever-poder para o desempenho de suas funções.

Para GASPARINI (2012) o ato administrativo há de resultar do exercício das atribuições de um agente competente, sob pena de invalidação. A competência ou o poder para praticar o ato decorre da lei e é por ela delimitado.

Neste mesmo ponto analisamos o que diz CARVALHO FILHO:

Competência é o círculo definido por lei dentro do qual podem os agentes exercer legitimamente sua atividade. Na verdade, poder-se-ia qualificar esse tipo de competência como administrativa, para colocá-la em plano diverso das competências legislativa e jurisdicional.

Neste sentido, verifica-se que atuação do agente público está adstrita à esfera administrativa, não podendo intervir em questões que seriam do poder legislativo e judiciário. Trata-se de uma divisão das atribuições do Estado para com a sociedade.

Outro requisito seria o “objeto” do ato, que representa como o próprio nome esclarece, o objetivo que se pretende alcançar na realização daquele ato administrativo. Para CARVALHO FILHO (2010) é a alteração no mundo jurídico que o ato administrativo se

propõe a processar. Pode o objeto do ato consistir na aquisição, no resguardo, na transferência, na modificação, na extinção ou na declaração de direitos, conforme o fim a que a vontade se preordenar.

Na concepção de MELLO (2012) é o que o ato decide, enuncia, certifica, opina ou modifica na ordem jurídica. Ou seja, significa o direito que se persegue.

Requisito que merece destaque se refere à “forma” do ato administrativo, que nada mais é do que o revestimento, o modo pelo qual o ato aparece e revela sua existência. Para GASPARINI (2012) a inexistência de forma leva a inexistência do ato, enquanto a sua inobservância leva a nulidade.

De acordo com CARVALHO FILHO (2010):

Forma é o meio pelo qual se exterioriza a vontade. Para ser considerada válida, a forma do ato deve compatibilizar-se com o que expressamente dispõe a lei ou ato equivalente com força jurídica. Desse modo, não basta simplesmente a exteriorização da vontade pelo agente administrativo; urge que o faça nos termos em que a lei estabeleceu, pena de ficar o ato inquinado de vício de legalidade suficiente para provocar-lhe a invalidação.

[...]

O grande defeito que incide sobre a forma do ato administrativo é a afronta à especificidade que a lei impõe para exteriorização da vontade administrativa. Se a lei estabelece determinada forma como revestimento do ato, não pode o administrador deixar de observá-la, pena de invalidação por vício de legalidade.

A forma que geralmente é utilizada é a forma “escrita” (geralmente na forma de despachos, decisões etc.), mas isso não significa que deve ser “escrita no papel”, pois a forma escrita também pode estar presente no arquivo digital. Além dos escritos, existem também os atos orais (ordens dada a um servidor), atos eletromecânicos (semáforos) e atos mímicos (polícia de trânsito).

Outro requisito que é indispensável para realização do ato, sob pena de anulação, refere-se ao “motivo”, que significa a fundamentação que autoriza ou impõe ao agente público a prática do ato administrativo.

Para CARVALHO FILHO (2010):

Motivo é a situação de fato ou de direito que gera a vontade do agente quando pratica o ato administrativo. É inaceitável, em sede de direito público, a prática de ato administrativo sem que seu autor tenha tido, para tanto, razões de fato ou de direito, responsáveis pela extroversão da vontade.

[...] se o motivo se conceitua como a própria situação de fato que impele a vontade do administrador, a inexistência dessa situação provoca a invalidação do ato.

[...] tais motivos é que determinam e justificam a realização do ato, e, por isso mesmo, deve haver perfeita correspondência entre eles e a realidade.

Por fim, tem-se como requisito necessário para caracterização do ato administrativo a sua finalidade. O destinatário final do ato sempre deverá ser o interesse público para qual o administrador presta o serviço. Se o ato foge da finalidade pública, poderá ser enquadrado como desvio de finalidade e assim caracterizar crime de improbidade administrativa. Segundo GASPARINI (2012) não há um ato administrativo sem um fim público a sustentá-lo.

CARVALHO FILHO (2010) também afirma que a finalidade é o elemento pelo qual todo ato administrativo deve estar dirigido ao interesse público. O intuito da atividade do administrador deve ser o bem comum, o atendimento aos reclamos da comunidade, porque essa de fato é a sua função.

4.3.2 Formalização do processo administrativo

O processo é instrumento que se formaliza para conferir segurança à sociedade e para garantir seriedade e publicidade aos atos que nele se ponham como objeto. A função específica da formalização, quando prevista em lei, visa padronizar o instrumento de veiculação de distintos atos administrativos. Tratando-se de uma simples metodização das fórmulas de transmissão e registro dos mesmos.

A lei 9.784/1999 determina a adoção de formas simples no registro dos atos processuais, observadas as formalidades suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, conforme seu artigo 2º, parágrafo único, inciso IX. Também estabelece que os atos do processo administrativo não

dependem de forma determinada, senão quando a lei expressamente a exigir, bem como que a autenticação de documentos exigidos em cópia poderá ser feita pelo órgão administrativo, nos termos do seu artigo 22, *caput* e § 3º.

Isto significa que o trâmite processual na via administrativa deverá seguir um procedimento que seja adequado ao objeto específico a que se destina o processo, sem adotar excessivo rigor na tramitação dos feitos administrativos. Não há necessidade de maiores dissertações sobre o tema, haja vista já ter sido analisado anteriormente no tópico referente ao princípio do informalismo.

4.3.3 Classificação dos processos administrativos

A doutrina tem adotado critérios e nomenclaturas diversas para classificar os processos administrativos. Destacamos a classificação proposta por CARVALHO FILHO (2010), ao dividir os processos de acordo com seu objeto, conforme a seguinte sistemática:

- a) processos com objeto de mera tramitação – representam todos àqueles que não se enquadram nas demais categorias, tendo caráter residual. Nesses processos é que a administração formaliza suas rotinas administrativas;
- b) processos com objeto de controle – visam a proporcionar um ato administrativo final que espelhe o resultado desse controle. Os atos finais de controle podem ser de aprovação das contas ou de sua rejeição. Outro exemplo é o processo de avaliação de conduta funcional de servidor público;
- c) processos com objeto punitivo – têm eles como objetivo a averiguação de situações irregulares ou ilegais na administração e, quando elas se positivam, ensejam também a aplicação de penalidades. O objeto punitivo pode ser interinamente, quando a apuração tem pertinência com a relação funcional entre o Estado e o servidor público; ainda, externo quando a verificação tem em mira a relação entre o Estado e os administrados em geral;

d) processos com objeto contratual – aqueles em que a administração pretende celebrar contrato com terceiro para a aquisição de bens, a construção de obras, o desempenho de serviços, a execução de serviços concedidos e permitidos etc. Típicos dessa categoria são os processos de licitação, regulados pela lei 8.666/1993;

e) processos com objeto revisional – que são aqueles instaurados em virtude da interposição de algum recurso administrativo pelo administrado ou pelo servidor público. Neles a Administração vai examinar a pretensão do recorrente, que é a de revisão de certo ato ou conduta administrativa;

f) processos com objeto de outorgas de direitos – nesse tipo de processo, a administração, atendendo ao pedido do interessado, pode conferir-lhe determinado direito ou certa situação individual. Exemplos destes processos são aqueles em que o poder público concede permissões e autorizações; registra marcas e patentes; concede isenções; confere licenças para construção ou para exercer atividades profissionais.

Por fim, verifica-se a partir dessa classificação que não existe nenhum tipo de processo administrativo que não possa facilmente ser convertido para a forma eletrônica, afinal, todos eles se utilizam do processo em papel para externar as diligências, despachos e decisões, e em muitos casos já são produzidos em arquivos eletrônicos, mas acabam imprimindo a folha para que constem num processo físico.

4.4 APONTAMENTOS SOBRE O PROCESSO ELETRÔNICO.

O surgimento da Internet trouxe para a sociedade mundial alterações, mudanças e transformações nas relações das pessoas, através de novos modelos de consumos, globalização do comércio e estreitamento das fronteiras e distâncias. A Internet é uma rede mundial de computadores interconectados que permite a comunicação de milhões de pessoas, ao mesmo tempo, assim como o acesso a uma imensa quantidade de informações.

Neste contexto, verificamos que a administração pública vem cada vez mais utilizando a Internet para realização de alguns de seus atos, entre eles pode-se dizer que é um meio eficaz para tornar público tudo aquilo que faz, além de ser um meio de comunicação.

De acordo com a especialista em direito digital PECK (2010):

Os princípios da publicidade dos atos públicos e probidade administrativa fazem com que a Internet seja um meio extremamente adequado para não apenas publicar o que está sendo feito senão também para funcionar como um canal direto de comunicação com cidadãos e contribuintes.

Dentre as inovações trazidas com a utilização da Internet, pode-se dizer que a digitalização dos processos e seu acesso remoto de qualquer lugar no mundo, torna-se um mecanismo de eficiência, transparência e controle social. Neste sentido verificamos que o governo começa a adotar algumas medidas para melhoria de seus atos, por exemplo a declaração de imposto de renda de pessoa física e jurídica, que atualmente é feita exclusivamente por meio eletrônico, com transmissão e recepção de dados via Internet.

A eficiência administrativa exige que o administrador seja capaz de atender às demandas e exigências da sociedade, através da realização dos serviços públicos em tempo hábil e de modo eficiente. Deste modo, urge reconhecer a necessidade de modernização dos serviços públicos e da própria administração, devendo o poder público utilizar os mecanismos tecnológicos para oferecer ao cidadão um serviço mais transparente, de melhor qualidade.

Para CARVALHO FILHO (2004) eficiência administrativa:

[...] significa que a Administração deve recorrer à moderna tecnologia e aos métodos hoje adotados para obter a qualidade total da execução das atividades a seu cargo, criando, inclusive, novo organograma em que se destaquem as funções gerenciais e a competência dos agentes que devem exercê-las.

O ato administrativo, para ser válido, deve atender às formalidades prescritas na lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública

Federal. Em seu artigo 22, parágrafo 1º, estabelece: “os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável”. Verifica-se, portanto, que no ato administrativo existe a regra do processo escrito e com assinatura do responsável; no processo administrativo eletrônico, apesar de digital, será escrito e, ao invés de possuir assinatura manual, receberá uma assinatura eletrônica.

Expõe RAMOS JUNIOR; ROVER (2011) que a partir daí, surgiu a possibilidade de se admitir a existência do ato administrativo eletrônico apto a produzir efeitos no processo administrativo, nos moldes do artigo 22, parágrafo 1º, da lei 9.784/1999, desde que respeitado o princípio da publicidade dos atos administrativos para assegurar aos litigantes o direito à ampla defesa e ao contraditório nos processos judiciais e administrativos, de acordo com o artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal.

É importante ressaltar que com a digitalização dos processos, além de diminuir a quantidade de papel e melhorar o trâmite dos mesmos, abre-se a possibilidade de se criar rotinas administrativas com o uso da tecnologia, a qual criará sistemas programados para realizar determinadas atividades burocráticas que antes eram realizadas por funcionários, sendo que estes poderão ser designados para atividades que exijam mais do intelecto humano.

E vai mais além, pois, dependendo do ato administrativo vinculado, podem ser realizadas diferentes ações pelo sistema, de acordo com a informação fornecida pelo usuário, o que é atualmente chamado de inteligência artificial.

Segundo SANTOS (2004):

[...] o uso de inteligência artificial, nesse sentido, agrega muito valor uma vez que torna possível o desenvolvimento de sistemas capazes de compreender questões complexas sem a necessidade de uma grande interferência do ser humano.

Vale lembrar que o processo administrativo tradicional ou eletrônico é apenas um meio para se atingir uma finalidade específica; sua forma deverá ser respeitada de acordo com os princípios e parâmetros legais. Neste sentido vale mencionar PEREIRA (2008): “A tecnologia é instrumento a serviço do instrumento – o processo - e, portanto, sua incorporação deve ser feita resguardando-se os princípios do instrumento e os objetivos a serviço dos quais está posto o instrumento”.

Para RAMOS JUNIOR e ROVER (2011):

O ato administrativo em forma eletrônica pode atender aos objetivos da qualidade e da busca pela eficiência. O reconhecimento de sua existência e validade decorre da necessidade de modernização da Administração Pública e das exigências sociais que certamente serão melhor atendidas com o implemento da teleadministração.

Desta forma, é possível verificar que o fenômeno da teleadministração poderá trazer diversas vantagens para a sociedade através da prestação de um serviço público mais eficiente por parte da Administração Pública. Além disso, o princípio da publicidade impõe a transparência dos órgãos públicos para assegurar o direito à informação e o exercício pleno da cidadania.

O artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal, contempla: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Neste contexto a comunicação dos atos processuais de forma eficiente e eficaz se mostra como parte fundamental para a celeridade e razoável duração do processo. Todavia, forçoso é reconhecer que a adoção das novas tecnologias e uso dos meios eletrônicos para essa finalidade, assim como para a tramitação de processos e transmissão de peças processuais, depende de investimentos por parte da administração pública na modernização de sua gestão, com o escopo de alcançar os objetivos da celeridade e da eficácia na tramitação dos feitos, também, com fins de cumprir a sua função social.

4.5 DOCUMENTOS ELETRÔNICOS

Segundo PECK (2010), uma das características da sociedade digital é a grande demanda por diminuir o uso de documentos físicos na realização de contratos, propostas e mesmo para divulgação de obras, produtos ou serviços, o que implica na modificação de uma característica básica e que é comum em nosso modelo de sociedade: o uso do papel. Mas o papel, nada mais é que uma tecnologia se comparar ao período pré-histórico, pois passou a permitir, como um tipo de suporte físico, que a manifestação de vontade ficasse mais facilmente evidenciada entre as partes de uma relação.

A autora mencionada, diz que o problema de substituir o papel, no entanto, é mais cultural que jurídico, uma vez que o nosso código civil prevê contratos orais e determina que a manifestação de vontade pode ser expressa por qualquer meio. Neste sentido percebemos que o ser humano é um ser material por natureza, considerando apenas a espiritualidade como elemento imaterial. Tudo necessita de representação física para se poder ter o sentimento de posse de propriedade. Esse sentimento não será resolvido nem mudado pelo direito tradicional nem pelo direito digital. O que se tem de fazer é encontrar caminhos em que a tecnologia possibilite dar esta impressão de materialidade aos documentos eletrônicos.

Nesse sentido, criaram-se mecanismos objetivando um maior aperfeiçoamento, rapidez, confiabilidade e segurança na comunicação realizada por meio eletrônico, para tentar ao menos convencer a sociedade como um todo da facilidade e utilidade que é utilizar meios eletrônicos nas relações sociais. Entre os mecanismos inovadores podemos destacar os documentos eletrônicos, a assinatura digital e as autoridades certificadoras.

Com o aprimoramento dos documentos eletrônicos, os documentos tradicionais, em papel, não correspondem mais às necessidades de agilidade na tramitação das informações. São evidentes as suas limitações, principalmente no que se refere à conservação, transmissibilidade ou segurança.

De acordo com MARQUES (2011):

No pertinente à segurança dessa nova modalidade documental, desenvolveram-se inúmeras técnicas, mecanismos informáticos, que garantem a integridade do documento informático, possibilitando, inclusive, saber sua autoria, autenticidade e veracidade. São elas: as senhas; a certificação e autenticação; a criptografia e a esteganografia.

Mas, antes de entrarmos na definição do que seria um documento eletrônico, necessário é analisar o que é considerado documento no âmbito jurídico, que no primeiro momento é instrumento através do qual objetiva-se provar a existência de algum fato.

SANTOS (1994) define documento como sendo a coisa representativa de um fato e destinada a fixá-lo de modo permanente e idôneo, reproduzindo-o em juízo. Ou seja, seria a representação de um fato em algo que perdurasse por tempo longo e que pudesse ser utilizado em juízo como prova.

MARQUES (2011) define documento como:

[...] um objeto corpóreo, produto da atividade humana da qual conserva os traços, o qual, por intermédio da percepção dos sinais sobre ele impressos, ou luzes ou sons que possa fornecer, é capaz de representar, de modo permanente, a quem observa, um fato exterior a esse documento.

Ao definir documento, leva-se em consideração onde o pensamento foi lançado, passa-se a construir um conceito de algo palpável e concreto, confundindo o documento ou a mera informação com seu próprio suporte, que é um instrumento, ou o meio em que está inserida a informação. Não é apenas de palavras escritas que consiste o documento, pois um desenho, uma fotografia, gravações sonoras, filmes cinematográficos etc., podem e devem ser considerados como documento.

Qualquer objeto apto a conservar o registro de algum fato durante todo o tempo necessário, para esse registro ser transmitido, sem alteração, ao conhecimento do julgador e que produza efeitos no processo, será considerado documento.

Nessa mesma perspectiva MARQUES(2011) afirma:

Visando adequar o conceito de documento às evoluções sociais, políticas, econômicas e jurídicas, procura-se então, modernizar e atualizar a sua definição, objetivando abranger também o documento eletrônico, privilegiando o pensamento ou o fato que se quer perpetuar e não a coisa em que estes se materializam.

Trabalhar com os documentos digitais passa a ser mais fácil e prático do que com o papel, pois a informação poderá ser transmitida instantaneamente e recebida de volta, quase de imediato.

Elementos como conservação, transmissibilidade e segurança passam a ter uma importância efetiva e primordial, para demonstrar a grandeza do documento digital. A diferença reside apenas no meio real utilizado para armazenar a informação, que ao invés de ser em papel, passa a ser em cd's, dvd's, *pen-drive*, disco rígido etc.

Vale ressaltar o que MARCACINI (1999) pontua sobre documento eletrônico:

Pode-se dizer que experimentamos hoje um mundo virtual onde, no lugar de átomos, encontramos *bits*. Estávamos acostumados com uma realidade em que convivem 'coisas' formadas tanto por átomos como por *bits*. O documento tradicional, em nível microscópico, não é outra coisa senão uma infinidade de átomos que, juntos, formam uma coisa que captada pelos nossos sentidos, nos transmite uma informação.

Neste mesmo sentido MARQUES (2011) estabelece:

No concernente ao documento eletrônico, uma vez que não se prende ao meio físico em que está gravado, possuindo autonomia em relação a ele, nada mais representa que uma sequência de *bits* que, traduzida por meio de um determinado programa de computador, seja representativo de um fato.

Esse autor ainda destaca que as principais características para viabilizar um documento eletrônico são:

- I- Permitir livremente a inserção dos dados ou da descrição dos fatos que se quer registrar;
- II- Permitir a identificação das partes intervenientes, de modo inequívoco, a partir de sinal ou sinais particulares;
- III- Não pode ser adulterado sem deixar vestígios localizáveis, ao menos através de procedimentos técnicos sofisticados, assim como ocorre com o suporte cartáceo.

4.5.1 Valor probatório dos documentos eletrônicos

Há muita dúvida e questionamentos sobre a validade e a eficácia dos documentos eletrônicos e sua utilização como meio de prova. Os documentos digitais podem, efetivamente, cumprir com os requisitos das provas, desde que observado os requisitos de integridade, inalterabilidade, veracidade, exatidão das informações e perenidade do conteúdo.

MARQUES (2011), discorrendo sobre os requisitos do documento digital como suporte probatório, expõe:

[...] o documento eletrônico não pode ser passível de alteração, ou seja, não pode ser modificado após sua concepção, quando é transmitido do emissor para o receptor, nem tampouco, quando armazenado; e se for alterado, que seja identificável com métodos e técnicas apropriadas.

Continua o mencionado autor, sob essa perspectiva, que vale destacar que a integridade do documento digital poderá ser averiguada ou analisada, por qualquer meio probatório, na medida em que é considerado uma nova modalidade de prova e conclui:

Portanto, quando é posto numa relação jurídico-processual, o julgador poderá, perfeitamente, como também as partes envolvidas, dispor de todos os meios de prova admitidos em direito, visando a demonstrar a integridade e autenticidade do documento.

Ao longo do tempo o conteúdo poderá ser encontrado gravado em disquete ou *cd rom*, em relação ao requisito da validade da informação, MARQUES (2011) afirma que essa tecnologia consubstancia-se através de um sistema criptográfico, tendo a assinatura eletrônica como ferramenta, pois possui duas chaves: uma chave pública e outra privada. Quando se assina um documento eletrônico – que será através da chave privada – é possível conferir a assinatura digital, mediante o uso da chave pública. E, além disso, ao realizar a assinatura, o programa criptográfico utilizará fórmulas matemáticas altamente sofisticadas, vinculando a assinatura digital ao documento assinado, de tal maneira que assinatura digital seja somente válida para aquele documento.

4.6 ASSINATURA DIGITAL E CERTIFICAÇÃO DIGITAL

Para que seja possível avançar na questão da assinatura digital e certificação digital, primeiramente se deve entender conceitualmente o que é criptografia. Para PECK (2010):

[...] a criptografia é uma ferramenta de codificação usada para envio de mensagens seguras em redes eletrônicas. É muito utilizada no sistema bancário e financeiro. Na Internet, a tecnologia da criptografia utiliza o formato assimétrico, ou seja, codifica as informações utilizando dois códigos, chamado de chaves, sendo uma pública e outra privada para decodificação, que representam a assinatura eletrônica do documento.

Assim, verificamos que a assinatura eletrônica é uma chave privada, ou seja, um código pessoal que evita os riscos de fraude e falsificação. No direito digital, a chave criptográfica significa que o conteúdo transmitido só pode ser lido pelo receptor que possua a mesma chave e é reconhecida com a mesma validade da assinatura tradicional.

Para SOUZA (2009) a criptografia:

É muito utilizada para autenticar a identidade de usuários na Internet, a fim de assegurar o sigilo de comunicações e de transações comerciais e bancárias, bem como para proteger a integridade de transferências eletrônicas de fundos. A criptografia é a arte de codificar informações, tornando-as quase impossíveis de decodificação por pessoas que não sejam delas destinatárias.

No âmbito legislativo existe a Medida Provisória 2.200/2001, que instituiu a Infra-estrutura de Chaves públicas Brasileira – ICP Brasil, existe ainda o Decreto 3.872/2001 que dispõe sobre o Comitê Gestor da ICP-Brasil, além do Decreto 3.996/2001 que dispõe sobre a prestação de serviços de certificação digital no âmbito da administração pública federal.

A Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasil (ICP-Brasil) teve como objetivo dar validade aos documentos eletrônicos. Em seu artigo 10, *caput*, considerou-os como documentos públicos ou particulares para todos os fins legais; no parágrafo 1º deste mesmo dispositivo, estabeleceu uma presunção de veracidade para os documentos eletrônicos que fossem assinados digitalmente e que utilizassem os certificados da ICP-Brasil.

PECK (2010) pontua que no Brasil há possibilidade de utilizarmos o certificado digital para diversas finalidades, desde que liberado e autorizado por uma autoridade certificadora. É uma tecnologia já disseminada em países da Europa e nos Estados Unidos da América. O certificado digital confere segurança às informações que trafegam na rede, diminuindo o risco de serem interceptadas, garante latente autenticidade e integridade aos documentos virtuais, pois não existe dúvida sobre quem os enviou.

A autoridade certificadora, segundo SOUZA (2009), tem atribuição de verificar se o usuário que emitiu a chave pública é o mesmo autorizado para tanto, com objetivo de impedir a existência de fraude em relação às chaves. Enquanto o certificado digital afiança a veracidade da identidade do proprietário da chave. Trata-se de uma espécie de documento de identidade (RG) do mundo *on-line*, proporcionando segurança nas transações celebradas no mundo virtual.

No que se refere à certificação digital, merece destaque o termo de cooperação técnica firmado entre o Tribunal Superior do Trabalho (TST) e a Caixa Econômica Federal (CEF), para estipular formas de ampliação e incremento da prestação de serviços de certificação digital no âmbito do TST e dos Tribunais Regionais do Trabalho (TRT's), tendo em vista que a certificação digital é etapa necessária para a disseminação dos processos eletrônicos, tanto administrativos quanto judiciais. No ano de 2007 cerca de 12.000 documentos digitais foram assinados e gozam de valor legal devido à garantia de autenticidade da identidade virtual dos usuários.

4.7 GOVERNO ELETRÔNICO

Não é apenas a economia que está se tornando cada vez mais digital, mas também os governos. Para PECK (2010) no âmbito do direito administrativo, os princípios de publicidade dos atos públicos e probidade administrativa fazem com que a Internet seja um meio extremamente adequado para não apenas publicar o que está sendo feito, como também para funcionar como um canal direto de comunicação com cidadãos e contribuintes. Esse autor ainda arremata:

É inegável que o formato digital promove maior visibilidade, o que possibilita, indiretamente, maior transparência e controle da sociedade sobre aquilo que está sendo feito no ente público. No entanto, as mesmas preocupações quanto à segurança e a documentação eletrônica adequada das operações do setor privado devem ser tomadas pelo setor público.

Nessa esfera de informatização dos atos administrativos surgem novos conceitos como governo eletrônico e teleadministração. Segundo FERGUSON (2002), por governo eletrônico entende-se:

A contínua otimização da prestação de serviços do governo, da participação dos cidadãos e da administração pública pela transformação das relações internas e externas através da tecnologia, da Internet e dos novos meios de comunicação.

Já a teleadministração, para FILGUEIRAS JUNIOR (2004) consiste:

Administração Pública telemática, cuja atividade, dotada de valor jurídico, é exercida por meio de terminais de computadores conectados a uma central de dados, que compõe, por sua vez, uma rede nacional da Administração Pública, com várias centrais de dados. Como consequência, a teleadministração pressupõe a existência eletrônica de um ato administrativo, que seja válido juridicamente dentro do próprio ambiente digital, produzindo os efeitos como qualquer outro ato administrativo papelizado.

Conforme Florência Ferrer (*apud* PECK, 2010) o governo eletrônico pode ser entendido como o conjunto de serviços e o acesso a informações que ele oferece aos diferentes setores de uma sociedade civil por meios eletrônicos. É uma das iniciativas de transformação de uma sociedade industrial em sociedade da informação.

Completa PECK (2010) que se para a maioria dos países, o governo eletrônico é uma indiscutível ferramenta de cidadania e de aumento da eficiência da máquina pública, para os países emergentes sua função é ainda mais importante sendo uma indiscutível ferramenta de desenvolvimento.

Sobre as necessidades de inovações e do uso correto de ferramentas na gestão de negócios no setor público, David Osborne (*apud* PECK, 2010), teórico em gestão pública destaca:

O desperdício no governo é extraordinário, mas não podemos evitá-lo examinando orçamentos e eliminando alguns de seus itens. Como notou um observador, nossos governos são pessoas obesas que precisam perder peso: elas devem comer menos e fazer mais exercício. Mas quando falta dinheiro, o que se faz é cortar alguns de seus dedos. Para derreter a gordura, precisamos transformar os incentivos básicos que orientam nossos governos. Precisamos transformar instituições burocráticas em instituições inovadoras, dispostas a eliminar iniciativas obsoletas, prontas a fazer mais com menos recurso, interessadas em absorver novas ideias.

Neste contexto, PECK (2010) assevera que o maior desafio do governo brasileiro é assegurar a atualização tecnológica da própria administração pública, num contexto de mudança e inovação aceleradas, sobretudo, por meio da identificação e da gestão das competências essenciais ao governo eletrônico. Assim como a iniciativa privada, o governo não tem como não evoluir junto com a própria sociedade digital, por meio da virtualização de seus serviços, que permite mais acesso e mais transparência.

4.7.1 O processo eletrônico e o Plano Nacional de Desmaterialização de Processos – PNDproc.

O processo administrativo é o instrumento fundamental e constitucionalmente estabelecido por meio do qual o Estado exerce a função administrativa. A aplicação do processo é extremamente vasta, podendo tratar virtualmente de qualquer tema, tal como a aquisição de bens, a investigação de fatos, a aplicação de penas, a objetivação de decisões, a exigência de tributos e a comprovação do exercício do poder de polícia.

Dessa forma, torna-se evidente que aperfeiçoamentos na gestão e no trâmite de processos administrativos são de extrema importância, motivados pelos inúmeros benefícios que são gerados.

A iniciativa mais impactante, sem dúvida, está no processo eletrônico. Esse conceito inovador permite incrementar consideravelmente a eficiência e a transparência do processo administrativo, ao libertá-lo das inúmeras restrições impostas pelo uso do papel. Mencionamos instituições públicas que já o implantaram e que vêm desfrutando de seus benefícios: Banco Central do Brasil, Receita Federal do Brasil e Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Com tantos e tão expressivos registros de benefícios gerados não só para administração pública, como também para a população, torna-se evidente que a disseminação do processo eletrônico nas instituições públicas é algo altamente positivo e desejável. Viabilizar essa disseminação exige, evidentemente, o amplo acesso a *softwares* de gestão de processos administrativos eletrônicos. O mecanismo natural para a viabilização desse amplo acesso é o Portal do *Software* Público Brasileiro, ambiente público oficial para a liberação, o compartilhamento e o desenvolvimento dos *Softwares* livres.

Para desburocratizar e modernizar a administração pública federal, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) assinou acordo de cooperação com o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), publicado no Diário oficial da União de 21/12/2011. O objetivo do acordo é propor e implementar o Plano Nacional de Desmaterialização de Processos (PNDProc), que prevê a utilização da documentação eletrônica em todos os trâmites de processos.

SOUZA (2011), secretário de logística e tecnologia da informação, defende que esta nova modalidade de gestão de documentos irá modernizar a gestão pública ao permitir que o gerenciamento de processos seja feita de forma eletrônica. Segundo ele: “Na prática significa o reconhecimento de um documento digital. Significa nascer, ser encaminhado e decidido sem a utilização de papel”.

O acordo assinado entre o MPOG e o ITI tem prazo de duração de três anos. Prevê a criação de normas, implantação de projeto piloto, definição de padrões, metodologias e soluções tecnológicas para a disseminação do PNDProc. Para divulgá-lo, também está

prevista no termo de cooperação a capacitação de servidores públicos, como os que atuam nos setores de documentação, protocolos e secretarias.

A política de governo eletrônico, no que concerne ao processo de melhoria da gestão interna, tem como objetivo dinamizar a prestação de serviços públicos com foco na eficiência e efetividade das funções governamentais; aprimorar a qualidade dos serviços prestados; fortalecer a participação cidadã por meio do acesso a informação e tornar a administração mais eficiente.

Dessa forma, para atender aos reclamos da sociedade moderna contra a burocracia estatal, a administração deve recorrer à moderna tecnologia e métodos adotados para obter a qualidade total da execução das atividades a seu cargo, por meio do uso de tecnologias de informação e comunicação, visando a melhoria da eficiência dos processos operacionais e administrativos dos governos, mediante a prestação de serviços públicos eletrônicos através da Internet.

Nesse contexto, o processo eletrônico, representado por um conjunto de documentos digitais e atos realizados sobre eles, que pode ser lido por um programa de computador específico, propicia a completa substituição do meio físico, o papel, pelos meios de armazenamento disponibilizados pela informática. Ao invés de autos processuais impressos, formando diversos volumes que ocupam um espaço físico considerável, o papel celulose é substituído por mecanismos digitais no armazenamento do conteúdo dos processos.

Dentre os benefícios propiciados pela utilização de autos processuais digitais, merecem destaque a economia de recursos públicos, tais como: insumos como papel, cartuchos de tinta, grampos, envelopes, carimbos, capas de processo e a contribuição para a preservação do meio ambiente, uma vez que o papel é produzido a partir da celulose, obtida das árvores.

A formação e a tramitação de processos em meio virtual demandam um número menor de servidores do que o necessário no modelo tradicional, em decorrência da automação de atividades antes realizadas por humanos, permitindo o aproveitamento de servidores,

antes encarregados de rotinas burocráticas suprimidas ou minimizadas pelo processamento eletrônico, em outra unidade organizacional da instituição pública. Isto, sem dúvida, exige quadros profissionais qualificados para cumprimento de requisitos de qualidade dos serviços prestados, pois a lei 8.078/1990 conhecida como Código de Defesa do Consumidor (CDC), impõe necessidade de prestar serviços dentro dos padrões de qualidade.

Essa automação de rotinas é apontada como a razão principal da celeridade e da eficiência obtidas com a implantação do processo eletrônico, pois essa nova tecnologia permite a realização de tramitação e acesso aos autos e documentos 24 horas por dia, com conseqüente redução de tempo. Exemplos de atividades passíveis de automação são: o recebimento de petições, a autuação de processos, juntada de documentos, contagem de prazos, realização de intimações, consulta a processos, remessa dos autos para o arquivo ou outra unidade organizacional, elaboração de relatórios sobre processos ativos e arquivados.

O processo eletrônico desponta como importante ferramenta para a melhoria da gestão pública e é uma realidade, notadamente no âmbito do Poder Judiciário, como será destacado adiante, apesar de ainda desconhecido de diversos órgãos da administração pública.

A certificação digital é a tecnologia que viabiliza a implantação de mecanismos de segurança capazes de garantir autenticidade, confidencialidade e integridade das informações no ambiente eletrônico, conferindo validade legal aos documentos digitais.

Assim como no processo judicial, os requisitos de autenticidade, integridade, validade jurídica e interoperabilidade da Infra-Estrutura de Chaves Públicas e Privadas Brasileiras – ICP Brasil são indispensáveis para garantir a autenticidade do processo administrativo. Portanto, os usuários deverão possuir assinatura eletrônica para fins de acesso ao sistema.

Para utilização do sistema do processo eletrônico, judicial e administrativo, os usuários são divididos em três grupos: o dos usuários agentes públicos autorizados a inserir dados

no sistema, referentes a processos afetos à sua competência; o dos usuários particulares com direito a inserir manifestações em processos, para defesa de interesses ou quando intimado pelo poder público; e o grupo dos usuários autorizados somente a consultar processos e visualizar seus conteúdos, correspondendo ao maior grupo, salvo aqueles conteúdos de interesse privado da instituição e que possuem caráter sigiloso. Apenas os componentes deste último grupo ficam desobrigados a possuir uma assinatura digital, pois os conteúdos dos processos são disponibilizados na Internet.

4.8 A IMPLANTAÇÃO DO PROCESSO JUDICIAL ELETRÔNICO

A lei 11.419/2006, conhecida como Lei de Informatização Judicial, que permite o uso do meio eletrônico na tramitação de processos judiciais, na comunicação de atos e transmissão de peças processuais, permitiu a virtualização do processo jurisdicional no âmbito do poder judiciário e contribuiu para que o princípio da razoável duração do processo saísse do papel.

De modo a viabilizar a tramitação totalmente eletrônica de processos judiciais, via Internet, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) desenvolveu um *software* livre – PROJUDI, para ser distribuído gratuitamente a todos os órgãos interessados e viabilizar a completa informatização da justiça. O sistema já havia sido implantado por Tribunais de Justiça de vinte e cinco Estados.

A Ministra Ellen Gracie, em seu discurso proferido na sessão de abertura do ano judiciário de 2008, afirmou que a tecnologia da informação propiciou uma maior celeridade no processamento dos feitos, tendo em vista a implantação, no dia 20 de junho de 2007, do sistema que permite ao Supremo Tribunal Federal (STF) receber e decidir recursos em formato eletrônico. Naquela oportunidade, a Ministra destacou, ainda, a adoção de Diário da Justiça Eletrônico, interligado ao banco de dados de tramitação processual do Tribunal, o que facilita a pesquisa das publicações e contribui à preservação do meio ambiente.

Em iniciativa pioneira, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) estendeu a nova sistemática do processamento eletrônico judicial para os processos administrativos que tramitam naquela corte, a fim de se utilizar de ferramentas ágeis e modernas para fazer valer o princípio constitucional da eficiência administrativa.

Para expandir a utilização do processo eletrônico ao Ministério Público, o CNJ e o Conselho Nacional do Ministério Público firmaram termo de Cooperação Técnica, com a finalidade de promover o estudo, o desenvolvimento e a implantação do chamado "processamento virtual", na adaptação do Sistema de Processo Judicial Eletrônico (PROJUDI) e no desenvolvimento e implementação do Sistema de Processo Administrativo Eletrônico (PRODOC), no sentido de imprimir maior rapidez, qualidade, segurança e transparência no trâmite processual, assim como facilitar o intercâmbio gratuito e a divulgação dos benefícios proporcionados pelo emprego das novas gerações de ferramentas tecnológicas.

4.9 INICIATIVAS NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO

A implantação do processo administrativo eletrônico nas entidades integrantes do poder executivo é necessária para beneficiar o trâmite processual com as novas tecnologias disponíveis, possibilitar a substituição do papel por mecanismos digitais de armazenamento dos processos e criar rotinas padrões para as tarefas meramente repetitivas e burocráticas. Diversas iniciativas já foram tomadas e dentre elas destacamos algumas.

A execução fiscal virtual é uma iniciativa desenvolvida por meio de cooperação entre a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, Receita Federal, Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), vinculada ao Ministério da Fazenda, Judiciário Federal e Instituto Nacional da Seguridade Social. O processo administrativo fiscal já é aberto pela Receita Federal ou pelo INSS por meio de documentos eletrônicos e o envio para a Procuradoria da Fazenda Nacional é feito através de teleprocessamento, onde é gerado um arquivo eletrônico contendo a petição e documentos digitais, material que será enviado ao Poder Judiciário.

O governo federal possui um portal de compras virtual – ComprasNet – administrado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que utiliza a certificação digital para assegurar a legalidade dos processos de compras governamentais feitos na modalidade pregão eletrônico e oferece serviços à sociedade, tais como consulta aos pregões em andamento e cotações eletrônicas disponíveis, dando ampla publicidade aos procedimentos licitatórios.

O Banco Central do Brasil desenvolveu o sistema BACENJUD, para possibilitar que os Magistrados enviem, através da Internet, as ordens judiciais de bloqueio, desbloqueio e transferência de valores para conta de depósito judicial; também para fornecer por meio eletrônico os dados financeiros sobre pessoas físicas e jurídicas, clientes do Sistema Financeiro Nacional, quando requisitados por ordem judicial.

Chamado de "e-MEC", sistema eletrônico de trabalho e gerenciamento de informações, relativo aos processos de regulação da educação superior de graduação e sequencial do sistema federal de educação, permite o acompanhamento dos processos que regulam a educação superior neste país. Todos os pedidos de credenciamento e credenciamento de instituições de educação superior e de autorização, renovação e reconhecimento de cursos, além dos processos de aditamento, que são modificações de processos, serão feitos através do e-MEC.

A Imprensa Nacional (IN), desde o dia 1º de outubro de 2004, data de aniversário do Diário Oficial, implantou a assinatura eletrônica do Diário Oficial da União (DOU) e do Diário da Justiça (DJ), passando a oferecer para seus clientes, órgãos federais, estaduais e municipais, leitores e assinantes, a segurança garantida pela certificação digital da página da Imprensa Nacional na Internet, estabelecida de acordo com os padrões tecnológicos definidos pela ICP-Brasil.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Conselho da Justiça Federal (CJF), a Advocacia-Geral da União (AGU), o Ministério da Previdência Social (MPS), com a interveniência do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), celebraram acordo de cooperação técnica com a finalidade de fomentar o estudo, promover o intercâmbio de

informações e estabelecer a definição, padronização e implantação de procedimentos administrativos e judiciais que permitam maior celeridade, qualidade, segurança, controle e transparência na tramitação de processos administrativos e na prestação jurisdicional aos segurados da Previdência Social e beneficiários da Assistência Social.

4.10 ELIMINAÇÃO DE DOCUMENTOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Instituições Públicas que tomaram a iniciativa de converter os seus estoques de documentos e processos administrativos ou judiciais do papel para arquivo digital, estão vivendo um impasse sobre o que fazer com o papel após os procedimentos de digitalização.

Segundo artigo 216, parágrafo 2º, da Constituição Federal, cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

É dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação, conforme previsto no artigo 1º da lei 8.159/1991, que trata dos documentos para arquivo público.

Nesse mesmo diploma legal, o seu artigo 3º considera gestão de documentos o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação, arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou ao recolhimento para guarda permanente.

A efetividade de um programa de gestão de documentos gerados e acumulados pelas administrações públicas preme-se à existência de Arquivos Públicos. Por isso, o artigo 30, incisos I e IX, da Constituição Federal, e o artigo 21 da lei 8.159/1991 delegam aos Estados, Distrito Federal e Municípios a responsabilidade de regulamentar a gestão e o acesso aos documentos públicos.

Ao Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) compete definir a política nacional de arquivos públicos e privados, bem como exercer orientação normativa visando a gestão documental e a proteção especial aos documentos de arquivo.

No que se refere à eliminação de documentos, o artigo 9º da lei 8.159/1991 determina que “a eliminação de documentos produzidos por instituições públicas e de caráter público será realizada mediante autorização da instituição arquivística pública, na sua específica esfera de competência”.

O parágrafo único do artigo 12º do Decreto Federal 1.799/1996, determina: “a eliminação de documentos oficiais ou públicos só deverá ocorrer se prevista na tabela de temporalidade do órgão, aprovada pela autoridade competente na esfera de sua atuação e respeitado o disposto no art. 9º da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991”.

O artigo 5º da Resolução nº 7 do CONARQ, de vinte de maio de 1997, estabelece: “os órgãos e entidades que ainda não elaboraram suas tabelas de temporalidade e pretendem proceder à eliminação de documentos deverão constituir suas Comissões Permanentes de Avaliação, responsáveis pela análise dos documentos e pelo encaminhamento das propostas à instituição arquivística pública, na específica esfera de competência, para aprovação”.

Isso significa que cabe ao Arquivo Nacional, aos Arquivos Estaduais e aos Arquivos Municipais autorizarem a eliminação de documentos do Poder Executivo, respectivamente nas esferas federal, estadual e municipal.

Por outro lado, a eliminação deve ser consequência natural do trabalho de avaliação de documentos a serem executados pelas Comissões de Avaliação de Documentos, equipes multidisciplinares constituídas formalmente, a quem cabe a definição de critérios para eliminação da massa documental acumulada, bem como a elaboração das Tabelas de Temporalidade. Importante registrar que a eliminação implica na destruição de documentos que, no processo de avaliação, foram considerados sem valor para guarda

permanente. O procedimento correto para a inutilização de documentos é a fragmentação manual ou mecânica do papel para reciclagem e nunca a incineração.

Ante o exposto e analisado, de acordo com a legislação em vigor, nenhum documento público poderá ser eliminado se não tiver sido submetido a avaliação e se não constar da Tabela de Temporalidade do órgão, devidamente aprovada por autoridade competente e oficializada. Por isso, a eliminação de documentos que não constem das Tabelas de Temporalidade, ou não tenham completado os prazos de vigência nelas previstos, não é legalmente autorizada no serviço público.

Em relação ao processo eletrônico e a guarda de documentos em arquivo digital, com objetivo de fomentar reflexão sobre o tema, SILVA (2012) sugere uma alternativa:

Validar as imagens perante todos os órgãos públicos interessados e depois devolver ou destruir os papéis. Em todos os momentos é dada ampla defesa administrativa, com prazo de preclusão para pedido de perícia, sob pena de inversão do ônus da prova, garantindo a ação executiva do Estado para cumprir com suas funções constitucionais, aliada à presunção de certeza dos seus atos públicos [...]

Dessa forma, surgem opções que poderiam ser adotadas para que fossem eliminados os arquivos em papéis, que são desnecessários e ocupam grande espaço nos órgãos públicos, sem que isso violasse o valor histórico e cultural dos documentos produzidos.

4.11 VANTAGENS E DESVANTAGENS DO PROCESSO ELETRÔNICO

Ao analisar as leis, estudos e debates para aprofundamento do tema, percebeu-se que existe uma fonte razoável de dados sobre as vantagens e desvantagens de utilização do processo eletrônico nas instituições públicas.

SILVA e Neto (2012, pp. 58-67) elencam como principais vantagens da informatização do processo judicial as quais, no nosso entendimento, podem ser estendidas ao processo administrativo:

1. Efetividade do princípio da celeridade processual.
2. Redução de custos para as partes e advogados.
3. Vantagens ambientais pautadas na redução de papéis, conseqüentemente, de árvores cortadas.
4. Acessibilidade para pessoas com deficiência na interação com a documentação processual por meio da informática e de ferramenta de tecnologia assistiva.
5. Eficiência e eficácia no controle e gerenciamento dos processos.
6. Os servidores deixam de preocupar-se com tarefas mecânicas e burocráticas, passando a dedicar-se as de inteligência, fazendo com que o trabalho prestado seja mais útil.
7. Abolição de etapas causadoras de interrupções, fruto da inércia da marcha processual, causada pela lentidão de atos típicos da burocracia do papel. Exemplos: anotação de carga dos autos; manutenção de livros em geral; expedição de atos de comunicação processual; autuação; carimbos; remessas; arquivamentos e desarquivamentos.
8. Economia de recursos públicos, pois não é necessário imprimir o grande número de documentos em papel, já que a maioria dos documentos já é feita e enviada diretamente na forma digital, evitando desta forma enorme gasto de papel.
9. Melhora no ambiente de trabalho, principalmente quando se imagina as mesas e salas sem as enormes pilhas e processos, bem como os armários sem aquela enormidade de processo se abarrotando.
10. Desnecessidade de enfrentar engarrafamentos nas cidades para protocolar uma peça processual ou para consultar o andamento de processos, ou até mesmo para verificar um documento que foi juntado ao processo. Inclusive, permite que as autoridades anunciem suas decisões de casa, sem necessidade de deslocamento físico.

11. Maior transparência nas ações, permitindo não só visualizar as peças processuais, também os despachos, as decisões e as sentenças 24 horas por dia.

12. Facilidade de peticionar de qualquer lugar distante, sem correr o risco de perda de prazo processual.

Por outro lado, SILVA e NETO (2012, pp. 77-89) mencionam como principais desvantagens da informatização do processo judicial as quais, no nosso entendimento, podem ser estendidas ao processo administrativo:

1. Segurança dos atos processuais praticados e também em relação à juntada de documentos digitalmente.

2. Autenticidade dos documentos.

3. Elevado custo de implantação do sistema com aquisição de supercomputadores, máquinas específicas do mundo digital. Exemplos: impressoras; digitalizadoras; copiadoras; computadores; admissão e treinamento de pessoal especializado em informática, pois todos os equipamentos requerem para o seu funcionamento e manuseio, habilidades especiais dos profissionais.

4. *Stress* dos servidores com o cadastramento e digitalização de processos físicos em tramitação nos sistemas.

Entre as desvantagens acrescentamos a instabilidade da tecnologia que pode impossibilitar o acesso das partes aos autos ou ao sistema de protocolo eletrônico. Exemplos: quedas de sistema; problemas no fornecimento de energia; falhas de conexão com a Internet; contaminação por vírus no computador do usuário. Acontecimentos dessa natureza podem causar prejuízo às partes no exercício de seus direitos.

Todavia, essas desvantagens não podem ser tidas por absolutas, mas despertar a adoção de políticas públicas que possibilitem meios alternativos e seguros de realização dos atos.

Insere-se que os bancos operam com sistemas informatizados e a instabilidade da tecnologia não é obstáculo à prestação de serviços. A instabilidade é pequena quando comparada aos estáveis sistemas de busca, *sites* de notícias etc. Pelas mais variadas razões inerentes exclusivamente ao sistema tradicional, instituições públicas e fóruns também se sujeitam à interrupção do funcionamento. Exemplos: em virtude de ameaças de bomba; greves; queda no fornecimento de água e energia; mudanças estruturais.

Também o mau uso da Internet pode causar doenças. Exemplos: *stress*; depressão; vista cansada; vício em Internet; inatividade, pois quanto mais tempo na frente do computador, menos a pessoa se movimenta; pensamento zuado que muda a maneira como o cérebro opera: falta de foco, compreensão prejudicada das coisas, perda de memória, entre outros efeitos.

Contudo, não podemos culpar a tecnologia por todas as mazelas da humanidade, até porque determinadas doenças existem há séculos. Exemplos: depressão; vícios; vista cansada; inatividade. Inclusive, o ambiente de trabalho sem computador, no qual se usava ou ainda se usa máquina de escrever, também sujeita o servidor a doença ou incapacidade funcional. Por exemplo: em razão de lesão por esforço repetitivo (LER).

É importante mencionar que por ser um serviço recente dentro das instituições públicas, não existe uma vasta gama de acervo publicado nem de grande profundidade teórica sobre o tema, mas, indubitavelmente, o processo eletrônico desponta como importante ferramenta para a melhoria da gestão pública.

Analisando as experiências realizadas em algumas instituições, tais como, Receita Federal do Brasil e o Poder Judiciário, ficou evidente que a utilização do processo eletrônico se torna prioritário nos dias atuais.

Dessa forma, a utilização do processo administrativo eletrônico, pautado nos princípios administrativos e legais, se apresenta como possibilidade para uma efetiva aplicação na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).

A utilização do serviço eletrônico abre novas perspectivas e é de grande valia, influenciando no estabelecimento de estratégias para melhoria da qualidade do ensino e pesquisa, frente à dinâmica das práticas cotidianas desenvolvidas no cerne das relações institucionais no âmbito da UFES. Essa inovação tecnológica apresenta-se como um importante mecanismo para atingir a eficiência, facilitar a fiscalização e a participação popular no acompanhamento dos atos administrativos, além de contribuir para atingir os objetivos de qualidade e eficiência do serviço público.

A partir desse modelo de serviço, surgem novas maneiras e desafios de encarar o trabalho burocrático para os servidores, agregando soluções tais como, a redução da morosidade no seu julgamento e que possam acelerar de forma mais fácil e transparente a tramitação dos processos administrativos no âmbito da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).

A implantação de mecanismos de segurança capazes de garantir autenticidade, confidencialidade e integridade das informações eletrônicas transferidas em meio eletrônico, conferindo validade legal aos documentos é viabilizada pela certificação digital eletrônica.

A prática desse serviço também oferece um relevante suporte, centrado na inovação tecnológica que se estabelece em torno de objetivos comuns. Além de outras vantagens, tais como redução de custos com material, pessoal e aumento da transparência para a sociedade, minimiza custos e tem seu principal argumento pautado no benefício e na eficiência da instituição.

5 METODOLOGIA

5.1 NATUREZA DO ESTUDO

MARCONI e LAKATOS (2008) afirmam que a escolha do instrumental metodológico depende de fatores como o objeto da pesquisa e os recursos disponíveis; assim como os métodos e técnicas escolhidas devem adequar-se ao problema a ser estudado. Além disso, sugerem diversas ferramentas de pesquisa, entre elas: pesquisa bibliográfica, documentação direta, observação, entrevista, questionário e formulário.

Segundo COSTA e COSTA (2001), a pesquisa bibliográfica é realizada através de livros, periódicos etc., e é básica para qualquer tipo de pesquisa. BARROS e LEHFELD (2002), consideram-na de grande valia e eficácia ao pesquisador porque permite obter conhecimentos já catalogados em bibliotecas, editoras, Internet, videotecas, etc.

Levantamento bibliográfico encontra também respaldo em GIL (1999), que apresenta dentre suas vantagens, a de possibilitar ao pesquisador acesso a toda uma gama de conhecimento já existente sobre determinado assunto, facilitando a compreensão dos fenômenos observados quando do estudo de um caso.

Para LAKATOS e MARCONI (1994):

A pesquisa bibliográfica é a que se efetua tentando resolver um problema ou adquirir novos conhecimentos a partir de informações publicadas em livros ou documentos similares (catálogos, folhetos, artigos). Seu objetivo é desvendar, recolher e analisar as principais contribuições teóricas sobre determinado fato, assunto ou ideia.

Portanto, levando-se em consideração que se trata de uma investigação científica a respeito dos princípios de direito administrativo e seus aspectos legais para implantação do processo administrativo eletrônico na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), este estudo, representa, uma pesquisa bibliográfica, com levantamento das teorias e da legislação aplicável à matéria. Há uma organização de referencial teórico alicerçada na consulta a livros e artigos científicos na área de direito administrativo e direito digital.

O propósito desta abordagem foi analisar a utilização do processo eletrônico na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), levando em consideração os princípios de direito administrativo, seus aspectos legais, análise da possibilidade de se enquadrar os atos administrativos, que hoje são realizados em papel, para o formato digital. Não basta apenas quantificar quais processos poderiam ser eletrônicos, mas, sim, compreender se é viável ou não a utilização dessa nova tecnologia.

5.2 PESQUISA

Neste estudo foi realizado levantamento em quatro aspectos: Revisão de literatura, destacando os principais conceitos, características, aspectos legais relacionados com processo administrativo eletrônico; análise de legislação específica; estudo de artigos e produções científicas que relatam casos similares em outras instituições públicas, seus sucessos, fracassos e resultados; e o conhecimento dos processos administrativos do ambiente (UFES).

O levantamento bibliográfico teve como foco autores que são referência na área de direito digital. Entre o material pesquisado, destacam-se os livros de PECK (2010) MARQUES (2011) e ALMEIDA FILHO (2012) na área de direito eletrônico, além de CARVALHO FILHO (2010) e MEIRELLES (2007) na área de direito administrativo.

Foram conceituados os princípios de direito administrativo, seus requisitos de validade e características. Também foram apresentados os requisitos de validade do documento eletrônico, assim como a garantia de segurança dos mesmos, com a utilização de certificado e assinatura digital, criptografia, Infraestrutura de Chaves Públicas, entre outros.

Sobre a implantação de processo administrativo eletrônico, relevante é o livro de SILVA (2012). O autor trata de processo eletrônico, isto é, conjunto de serviços e o acesso a informações através de meios eletrônicos. Indica como bem sucedido o processo eletrônico da Receita Federal do Brasil. Por este motivo e partindo da premissa de que esta é uma autarquia federal, subordinada ao Ministério da Fazenda, e que a UFES também é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Educação, entendeu-se

promissora a pesquisa sobre processo eletrônico administrativo e suas implicações legais, principalmente atinentes aos princípios previstos na Constituição Federal aplicáveis à realização de atos da administração pública.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vivemos na era da informação tecnológica e troca de informações pode ser feita através de diversos meios, um deles é o computador que é uma máquina que processa informações, conectado à Internet alcança pessoas de qualquer parte do planeta terra.

A transferência de informações no ambiente eletrônico viabiliza a substituição do processo judicial e administrativo tradicional pelo eletrônico.

O escopo do presente trabalho é pesquisar as limitações legais do processo eletrônico administrativo, mormente quanto aos princípios constitucionais aplicáveis ao mesmo, em face da informatização do sistema da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), sem deixar de referenciar outras instituições públicas que já operam com sistema informatizado.

No texto foi elucidado que os princípios constitucionais e infraconstitucionais são fundamentos da ciência jurídica, eles firmam as leis científicas do direito e traçam as noções em que se estrutura o próprio direito, aplicáveis ao processo tradicional e eletrônico, judicial e administrativo, não importa se a relação jurídica é de direito público ou privado, tampouco se figuram nas normas jurídicas e administrativas na forma escrita (explícita) ou subentendida (implícita).

Diversos são os princípios norteadores do processo administrativo. Alguns previstos nos artigos 5º, inciso XXXIII, e 37, *caput*, ambos da Constituição Federal. A Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo, no seu artigo 2º, reproduz os princípios da Carta Magna, acrescentando outros.

Especificamente, em relação ao processo eletrônico administrativo, foram ressaltados os seguintes princípios: da **legalidade**, a administração pública deve obedecer à lei e ao Direito; **publicidade**, o administrador deve informar todas as decisões da administração pública, publicando-as no diário oficial; **motivação**, o administrador deve justificar de forma clara a sua decisão e atos, com base em argumentos válidos, expor o que o levou a decidir daquela maneira, assim como fundamentar sua decisão com base na legislação

pertinente, previsto no artigo 50 da lei 9.784/1999; **oficialidade**, a administração pública pode instaurar processo administrativo de ofício, não depende de provocação do interessado; **informalismo procedimental**, no silêncio da lei, o administrador não deve adotar ritos sacramentais e formas rígidas na tramitação do feito; **verdade material**, a administração deve buscar a verdade real, não apenas aquilo que consta nos autos, com objetivo de que seja alcançada a verdade incontestável, podendo lançar mão de prova emprestada ou produzida em outro caso ou ato administrativo; **do contraditório e da ampla defesa**, o primeiro expressa a garantia dada ao indivíduo de se defender, enquanto o segundo garante os meios para essa defesa; **eficiência**, o administrador público deve agir por forma desburocratizada para facilitar a rapidez, economia e eficiência da sua ação.

O ato administrativo emana de órgão competente da administração pública, no exercício legal de suas funções e relacionado a estas. Ele exige objeto lícito e forma prescrita e não defesa em lei.

O Decreto-lei 442/1991, no seu artigo 1º (1) e (2), define processo como sendo o “conjunto de documentos em que se traduzem os atos e formalidades que integram o procedimento administrativo”. Por sua vez, conceitua procedimento como sucessão ordenada de actos e formalidades tendentes à formação e manifestação da vontade da administração pública ou à sua execução”.

Todavia, em relação à natureza do processo administrativo, não existe consenso na doutrina. Alguns autores, tal como REALE (1991), defendem que o processo administrativo se enquadraria melhor no conceito de procedimento, uma vez que este segue um itinerário até que se chegue à fase de decisão. O autor entende que processo é um rito meramente formal dos autos. Por outro lado, MEDAUER (2004) fundamenta seu entendimento com base no artigo 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal, que consagra o termo processo para significar a processualidade administrativa. Em consequência, a autora confirma ser a natureza do processo administrativo absolutamente processual, pois acredita que o processo possui um fim não meramente instrumental, também teleológico, pois deve buscar a finalidade social e valorativa da

norma, atendendo e examinando a influência do meio social e as exigências da época, o desenvolvimento cultural do povo e os valores vigentes. O princípio teleológico está previsto no artigo 5º da Lei de Introdução do Código Civil.

O processo administrativo previsto pelo artigo 5º, LIV e LV, da Constituição Federal, pode ser classificado como: litigioso, há conflito de interesses entre o Estado e o particular; não litigioso, não há conflito de interesses, sendo estes decididos pelo próprio Estado, que tem a posição de parte e julgador. Decisão administrativa pode ser revista pelo poder judiciário, nos termos do artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, que estabelece: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.”

O apego ao suporte material em que os fatos estão descritos leva alguns a questionarem a segurança, possibilidade de atribuição de efeitos, ainda, a validade jurídica dos documentos gerados por meios digitais. Pois, neste tipo de documento a assinatura e o meio onde as informações estão gravadas são totalmente novos e diferentes.

A instituição do sistema de certificação denominado ICP-Brasil, aliado ao uso da criptografia de chave assimétrica, garante por meio de certificado a autenticação de dada assinatura digital num dado documento eletrônico.

Destarte, os avanços com a assinatura digital por chave criptográfica assimétrica e o sistema de certificação digital possibilitam a utilização de documento eletrônico com igual, ou até mesmo superior, segurança quanto à autenticidade e integridade do documento tradicional. Pois, até mesmo este está sujeito a fraude. Assim, imperioso é que se dê ao documento eletrônico o mesmo reconhecimento que se dá aos documentos físicos, garantindo aos usuários a validade jurídica dos documentos firmados no ambiente eletrônico.

A eficiência da prestação dos serviços administrativos é uma questão relevante para os Estados de Direito modernos. Morosidade, excessiva burocracia, presença de focos de corrupção difíceis de serem eliminados e decisões contraditórias que geram insegurança

jurídica são fatos reconhecidos e admitidos como atinentes à prática da administração pública.

Mas, por que, afinal, ainda não é possível uma modificação de vulto? Natural indagar o porquê de as coisas continuarem desta forma. Inegável que neste país foram realizadas medidas significativas para alterar o atual quadro, exemplos, a Receita Federal do Brasil que implantou a Declaração de Imposto de Renda das pessoas naturais e jurídicas em meio eletrônico; o Tribunal Superior Eleitoral que opera com sistema todo informatizado, entre outros.

Decerto, reformar um sistema administrativo é uma tarefa árdua. Geralmente, por conveniência ou comodidade, os integrantes desse sistema não costumam aceitar com facilidade mudanças. Quando se relaciona ao poder, mais fácil se torna criar do que reformar, por esse motivo a reforma na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) é uma tarefa complicada de ser alcançada.

São, basicamente, três razões que sustentam essa dificuldade de modificação nos sistemas. Inicialmente, há de se ressaltar a falta de pressão concreta e objetiva quanto à proposta de reforma. A segunda razão está no corporativismo que prevalece sobre as necessidades de mudança, muitos sobrepõem interesses privados em detrimento dos interesses públicos, poucos são os que pensam no aprimoramento da prestação do serviço administrativo público. Por fim, a última razão é o conservadorismo desenvolvido por alguns operadores que elimina a ideia de movimento, modificação ou quebra de paradigmas.

Não se pode negar a influência da informática em toda vida social, refletindo, inclusive, no direito. O crescimento vertiginoso de novos equipamentos e programas eletrônicos fazem com que o uso da informática e computação, seja corriqueiro para grande parte das pessoas. Pode-se afirmar que, atualmente, inevitável é a dependência do indivíduo do mundo virtual.

Importantíssimo, portanto, ressaltar o papel das novas tecnologias da informação, para auxiliar na prestação de serviços administrativos, que ainda apresenta um baixo nível de informatização.

Isto posto, diante da não existência de limitações legais para implantação de um processo administrativo eletrônico, este se apresenta como alternativa de transformação no atual quadro administrativo, lhe atribuindo maior celeridade, em consequência, uma melhor prestação de serviços, sem deixar de lado, contudo, a segurança, tanto para o administrador quanto para o administrado.

Com o advento do plano nacional de desmaterialização de processos - PNDproc, a informatização do processo administrativo se consolidou.

No presente estudo, confirmou-se a importância do tema: A Princiologia no Processo Eletrônico Administrativo, sendo indiscutíveis os seus reflexos positivos. A informatização do processo administrativo se apresenta como um dos meios mais profícuos para o desenvolvimento de uma administração mais célere e eficiente.

Não se pode acreditar que o processo eletrônico é a solução de todos os problemas da administração pública, nem mesmo pensar que é imune a falhas, devendo estar em constante manutenção e aperfeiçoamento. Ele deve ser compreendido como fruto de uma evolução por um processo mais justo, capaz de atender aos anseios de uma sociedade moderna.

Obviamente que o processo eletrônico possui limitações e qualidades, pois tarefas corriqueiras, como por exemplo, autuação de processos, manejo de carimbo de recebimento e devolução de autos, registro de protocolo de recebimento e juntada de documentos perderão sua importância. O processo eletrônico exige qualificação maior do quadro profissional frente a não ter nada a se fazer na repartição. Todavia, os problemas, que a princípio surgem, são contornados com o passar do tempo com a criação de novos cargos e funções geradas pelas novas tecnologias, enquanto as soluções que se apresentam são inestimáveis.

Não precisamos de lei, mas de princípios constitucionais como elementos norteadores. Todos concordam que o fim do papel é uma tendência que pode durar um ano ou meio século; tudo depende da iniciativa de alguém ou de um órgão para que a mudança seja efetivada. Este alguém não precisa ser o chefe maior do órgão, uma vez que qualquer administrador público pode interpretar as leis atuais, trazer a responsabilidade para si estabelecendo uma norma para acabar com o uso do papel e alguns já estão tomando estas medidas.

Por outro lado, os novos documentos e processos já nascem digitais nos órgãos que implantaram o sistema eletrônico. Com o tempo, mesmo se nada for feito, os papéis deixarão de existir. Porém, esta é uma solução comodista e muito aquém do que já podemos fazer hoje.

Em síntese, torna-se desnecessário a exposição de mais argumentos que embasam ser o processo eletrônico uma estratégia de significativo potencial para redução de tarefas, barateamento de custos e a adequação e fidedignidade do atendimento. A aplicabilidade dessa tecnologia inovadora extremamente eficiente será, sem dúvida, uma intervenção impactante de grande alcance e uma mudança viável na rotina de serviço da universidade.

Outrossim, considerando a inexistência de limitações legais para a implantação de um processo administrativo eletrônico, sugerimos que os gestores e os vários setores da UFES empreendam esforços para alteração dessa realidade, adotando ações operacionais que possam otimizar essa tarefa burocrática, viabilizando a implantação do processo administrativo eletrônico de forma institucionalizada.

7 REFERÊNCIAS

ABRÃO, Carlos Henrique. *Processo eletrônico: processo digital*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo Descomplicado*. 16 ed. São Paulo: Método, 2008.

ALMEIDA FILHO, José Carlos de Araújo. *Processo eletrônico e teoria geral do processo eletrônico*. 4 ed. São Paulo: Forense, 2012.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. In: *Revista de Direito Administrativo*. n. 237. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. pp. 1-6.

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Motivação e Controle do Ato Administrativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

BARROS, Aidil de Jesus Paes de LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. *Projeto de pesquisa: propostas metodológicas*. 13.ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado, 1998.

BRASIL. Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso em: 01 Fev. 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 23.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

COSTA, Marco Antonio F.da,; COSTA, Maria de Fátima Barrozo da. *Metodologia da pesquisa: conceitos e técnicas*. Rio de Janeiro: Editora Interciencia, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FERGUSON, Martin. *Estratégias de governo eletrônico: o cenário internacional em desenvolvimento*. In: EISENBERG, José;CEPIK, Marco (Org.). *Internet e Política: Teoria e Prática da Democracia Eletrônica*. Belo Horizonte: UFMG, 2002. pp.103-140.

FILGUEIRAS JUNIOR, Marcus Vinícius. *Ato administrativo eletrônico e teleadministração. Perspectivas de investigação*. In:Revista de Direito Administrativo. n. 237. Rio de Janeiro: Renovar, jul./set.2004. pp. 243-264.

GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 – Interpretação e Crítica*. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

GRAICE, Ellen. *Lei do processo eletrônico força modernização da justiça*. http://www.conjur.com.br/2007-mar-21/lei_processo_eletronico_forca_modernizacao_justica. Acesso em 23 de março de 2013.

LEAL, Sheila do Rocio Cercal Santos. *Contratos eletrônicos: validade jurídica dos contratos via internet*. São Paulo: Atlas, 2007.

LIMA, Marcelo Ferreira de. *Assinatura Digital: Solução Delphi & Capicom*. 1. ed. Visual Books. 2005.

LIMA, Rogério Montai de. *Regulamentação das relações de consumo via internet*.http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=279. Acesso: 20 de fevereiro de 2013.

LAKATOS,Eva Maria; MARCONI,Marina de Andrade. *Metodologia do trabalho Científico*.4ª Ed.São Paulo: Atlas,1994.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Técnicas de pesquisa*. 7ª Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARQUES, Antônio Terêncio G.L. A prova documental na Internet: validade e eficácia do documento eletrônico. 1.ed. Curitiba: Juruá, 2011.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 8.ed. São Paulo: RT, 2004. 512 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. – 33.ed. – São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 29. Ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 13. Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MORAIS, Dalton Santos. Os custos da atividade administrativa e o princípio da eficiência. In: Revista de Direito Administrativo. n. 237. Rio de Janeiro: Renovar, jul./set. 2004. pp. 165-196.

NETO, Mário Ferreira. SILVA, Darley Rodrigues da. *Virtualização do processo, vantagens e desvantagens, benefícios e desafios*. Monografia apresentada à Faculdade Educacional da Lapa (FAEL) em convênio com a Escola Superior da Magistratura Tocantins (ESMAT), 2012. Disponível em : <
<http://www.slideshare.net/marioferreiraneto/monografia-virtualizacao-do-processo-vantagens-e-desvantagens-beneficios-e-desafios>>. Acesso em 21.12.2013.

PECK, Patrícia. *Direito Digital*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PEREIRA, Sebastião Tavares. *O processo eletrônico e o princípio da dupla instrumentalidade*. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 1937, 20 out. 2008 . Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/11824>>. Acesso em: 01 fev. 2013.

RAMOS JUNIOR, Helio Santiago; ROVER, Aires J. *O ato administrativo eletrônico sob a ótica do princípio da eficiência*. In: Anais do II conferência sul-americana em ciência e tecnologia aplicada ao governo eletrônico – CONEGOV, Florianópolis, SC. 2011.

REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 19ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1991, p.300

SANTOS, Cristina Souza. *A adequação do Poder Judiciário à realidade do governo eletrônico*. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004, 76 p.

SANTOS, Moacyr Amaral. *Primeiras linhas de direito processual civil*. 16. Ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Marcelo de Sousa. *Implantação de um Governo Eletrônico – e-Gov*. 1 ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2012.

SILVA, Luiz Gustavo Cordeiro da; SILVA, Paulo Caetano da; BATISTA, Eduardo Mazza; HOMOLKA, Herbert Otto; AQUINO, Ivanilso José de Sousa Junior; LIMA, Marcelo Almeida. *Certificação Digital: Conceito e aplicações*. 1.ed. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2011.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. *Hermenêutica e Interpretação Jurídica*. 1ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SOUZA, Vinicius Roberto Prioli de. *Contratos eletrônicos e validade da assinatura digital*. 1.ed. Curitiba: Juruá, 2009.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.