

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO

FERNANDA DA FONSECA OLIVEIRA

**UMA ANÁLISE ADMINISTRATIVISTA DE PROCESSOS DISCENTES
NOS DEPARTAMENTOS DA FACULDADE DE DIREITO DA UFJF:
TENSÕES ENTRE LEGALIDADES, ILEGALIDADES E LEGALISMOS**

Juiz de Fora - MG

2014

FERNANDA DA FONSECA OLIVEIRA

**UMA ANÁLISE ADMINISTRATIVISTA DE PROCESSOS DISCENTES
NOS DEPARTAMENTOS DA FACULDADE DE DIREITO DA UFJF:
tensões entre legalidades, ilegalidades e legalismos.**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Juiz de Fora, como pré-requisito parcial a obtenção do grau de Bacharel, sob a orientação do Professor Brahwlio Soares de Moura Ribeiro Mendes.

Juiz de Fora – MG

2014

FERNANDA DA FONSECA OLIVEIRA

**UMA ANÁLISE ADMINISTRATIVISTA DE PROCESSOS DISCENTES NOS
DEPARTAMENTOS DA FACULDADE DE DIREITO DA UFJF:
tensões entre legalidades, ilegalidades e legalismos.**

Monografia apresentada à faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora como pré requisito parcial à obtenção do grau de bacharel. Na área de concentração do Direito Público Formal, submetida à Banca Examinadora composta pelos membros:

Aprovado em: Juiz de Fora, de de

Professor Brahwlio Soares de Moura Ribeiro Mendes.

Professora Tatiana Paula da Cruz

Professor Abdalla Daniel Curi

RESUMO

O presente trabalho tem o intuito de analisar processos administrativos ocorridos na Faculdade de Direito da UFJF sob a ótica do direito administrativo e seus princípios, e também sob o enfoque da garantia constitucional da razoável duração dos processos. Os processos também serão analisados tendo como base a literatura de Zenon Bankowski acerca do conflito entre legalidade e legalismo que pode ocorrer no âmbito educacional. Para tanto, serão utilizados como referência, livros, leis, jurisprudência e entrevista com os alunos envolvidos. O trabalho tem como finalidade demonstrar as incongruências nos processos que tanto prejudicam os alunos, bem como demonstrar a violação ao princípio da razoável duração do processo, traçando, assim, uma crítica à atuação dos professores, por não oferecerem medidas efetivas para conferir maior celeridade ao processo e por vezes desconsiderar os interesses dos discentes.

Palavras-chave: Princípios do processo administrativo; legalismo e legalidade; razoável duração do processo.

ABSTRACT

This work has the purpose of analyzing the administrative lawsuits occurred in the Law School of the Federal University of Juiz de Fora under the viewpoint of the administrative law and its principles, and also under the focus of the constitutional guarantee of the reasonable duration of lawsuits. The lawsuits will also be analyzed, having as basis the literature of Zenon Bankowski on the conflict of *legality* and *legalism* that can happen in the educational spectrum. For that, the reference used will be books, laws, jurisprudence and interview with the students involved. The work has as its objective to show the incongruities in the lawsuits which badly harm the students, as well as to demonstrate the violation of the reasonable duration of the lawsuit principle, thus drawing a critique on the action of the professors, for not offering effective measures to speed up the lawsuit and, sometimes, not care about the interests of the pupils.

Key-words: Administrative lawsuit principles; legality and legalism; reasonable duration of the lawsuit.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 LEGALISMO X LEGALIDADE.....	8
3 PRINCÍPIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO	11
3.1 Princípio da Legalidade.....	12
3.2 Princípio da Motivação.....	13
3.3 Princípio da Ampla defesa e Contraditório	14
3.4 Princípio da Oficialidade.....	15
3.5 Princípio da Publicidade.....	16
4 ENTREVISTAS.....	17
5 A RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO.....	21
6 CONCLUSÃO.....	29
7 REFERÊNCIAS	30
8 ANEXO	31

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objetivo fazer uma análise crítica de processos administrativos envolvendo discentes da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF –, sob a ótica dos princípios do processo administrativo, encampados na Lei 9784/99, tais como a legalidade, motivação, razoabilidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Além desses princípios, analisaremos também sob a perspectiva do princípio, constitucionalmente assegurado, da razoável duração do processo.

O estudo também terá uma análise crítica sob a perspectiva de Zenon Bankowisk, em seu livro *Vivendo Plenamente a Lei*, no qual o autor busca fazer uma distinção entre legalismo x legalidade, demonstrando quando o apego demasiado à lei pode ser prejudicial, levando à injustiças. Desejamos com isso identificar se o que ocorre em alguns casos é uma mera ilegalidade ou se ela é justificada para cumprir objetivos institucionais. Sabe-se que no direito administrativo a legalidade é ainda mais rígida que em outros ramos, e isso não deve ser deixado de lado na administração da educação, porém as finalidades constitucionais da educação poderiam autorizar decisões contrárias à legalidade estrita em casos excepcionais. Tentaremos com isso concluir se as ilegalidades demonstradas nos processos foram justificadas por algum objetivo educacional previsto na Constituição, em seu artigo 205, ou se foram meras ilegalidades prejudiciais aos alunos.

O primeiro capítulo do trabalho tratará justamente deste conflito entre legalismo e legalidade no qual faremos um estudo da proposta teórica de Bankowisk aplicada à realidade da administração acadêmica. Nessa senda pretendemos investigar quando a aplicação extremamente legalista, sem se preocupar com a justiça das decisões, seria prejudicial aos alunos tendo em vista as finalidades da educação previstas na constituição. E também o inverso, quando o descumprimento das normas pode gerar esse mesmo prejuízo.

No segundo capítulo será feita uma análise dos princípios aplicáveis ao processo administrativo em conjunto com as finalidades educacionais postas no artigo 205 da Constituição Federal. Ou seja, os típicos princípios administrativos aplicados à Educação. Neste estudo, a finalidade dos princípios será combinada às finalidades institucionais. Ou seja, para uma boa e completa compreensão jurídica da administração da educação deve-se buscar um ponto de encontro entre direito administrativo e direito

educacional, combinando ambos numa unidade hábil a garantir uma boa gestão administrativa da educação.

O terceiro capítulo traz um importante instrumento utilizado em nosso trabalho, qual seja, entrevistas com os discentes para através dos casos expostos situar o leitor quanto à realidade dos processos acadêmicos na Faculdade de Direito da UFJF e demonstrar, empiricamente, a relevância do presente trabalho.

Por fim, por considerar de imperiosa relevância, faremos uma análise do princípio da razoável duração dos processos na órbita administrativa. Apesar de constitucionalmente assegurado, e de sua presença em importantes Tratados Internacionais dos quais o Brasil seja signatário, verifica-se, em alguns casos, que o processo administrativo é demasiadamente e prejudicialmente moroso, inexistindo qualquer consequência jurídica aos administradores (no caso, professores) que dão causa a essa demora. Este trabalho buscará demonstrar a finalidade, extensão e aplicabilidade de tal princípio, demonstrando com exemplos reais como sua não observância pode ser prejudicial aos alunos.

02 LEGALISMO *VERSUS* LEGALIDADE

Neste capítulo iremos utilizar a teoria exposta por Zenon Bankowski em seu livro “Vivendo plenamente a lei” aplicada em nosso âmbito de estudo. Nosso objetivo não é analisar criticamente a obra por completo, mas sim seu teor central que vai ao encontro de nossa visão sobre a legalidade e sua atuação sobre a administração pública.

Vivendo plenamente a lei busca responder algumas questões relacionadas às tensões existenciais geradas pelo Direito. O autor nos leva a pensar sobre alguns temas, como por exemplo, como aceitar a legalidade sem cair no legalismo, como saber quando devemos transcender a literalidade da lei e também como lidar com alguns casos particulares que não se encaixam claramente em regras ou princípios universais. Ao longo do livro, o autor nos mostra a importância de nos questionarmos sobre o direito aplicado, para que não o apliquemos de maneira mecânica. Uma preocupação da obra é como conceber a legalidade, preservando seus pontos positivos, sem cair no legalismo. Para Bankowski, a tensão entre seguir o direito e desafiá-lo é uma tensão que não podemos ignorar:

As implicações disso para o meu argumento é a tese de que a vida moral deveria ser vista, não como uma escolha entre Direito e amor, mas como uma interligação e tensão entre os dois. Assim, não é nem o Direito nem o amor que estamos buscando, mas uma interconexão e tensão entre eles. O Direito e o ir além do Direito são questões inseparáveis, de modo que, em um sentido que pretendo explicar, ao violar a Lei, você poderá está-la cumprindo. De fato, o seguir a Lei implica ser capaz de violá-la e recriá-la novamente – ao violar você poderá está-la cumprindo. No entanto, e isso é importante, tal postura também não implica livrar-nos do Direito.¹

Desta forma, para o autor, há sempre uma tensão entre legalismo e legalidade que perpassa todo o direito e necessita de certa forma ser superada, em nosso caso, através dos atos da administração pública. Toda decisão jurídica/administrativa em alguma medida precisa enfrentar a dúvida entre cumprimento ou superação da literalidade do texto. A legalidade para além do legalismo preocupa-se com a justiça das decisões, desta forma, buscaremos definir o que seria justo nos casos em que alunos da faculdade de direito da UFJF necessitam da atuação da administração dessa entidade.

¹ Bankowski; Zenon. *Vivendo Plenamente a lei*. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda., 2008, p. XXX, introdução.

Sabemos que no direito administrativo a legalidade é muito relevante e que isso não deve ser deixado de lado na administração da educação. Porém ao lidar com a administração da educação não podemos ter uma visão legalista e fechada somente na lei, devemos levar em consideração além de tudo, as finalidades constitucionais da educação encampadas principalmente no artigo 205 da Constituição Federal² que poderiam autorizar decisões contrárias à legalidade em casos excepcionais. Zenon fala sobre ir além da mera literalidade, propondo que devemos descobrir não só o seu significado, mas analisá-la com base nas circunstâncias particulares da situação. Nas instigantes e, em alguma medida, provocativas palavras do autor:

Aqui chegamos ao ponto nodal da ideia de uma vida vivida sob o Direito e sob regras. Isso porque a implicação de tudo que se disse anteriormente é que devemos estar conscientes da permanente possibilidade de mudarmos de ideia e de que jamais podemos assumir as regras como sendo razões estanques para que façamos algo. No entanto, se esse for o caso, qual seria o sentido de existir uma regra se devemos, caso a caso, decidir se ela é, de fato, aplicável? A razão para se ter regras parece ser justamente evitar tal situação. Por que teríamos leis se não fosse por esse motivo? Aqui há uma mistura de moralidade e epistemologia. Não quero dizer com isso que a lei é indeterminada porque o seu significado é sempre vago. Na verdade, pretendo simplesmente afirmar que a aplicação da regra é algo diferente da descoberta do seu significado. O fato de uma regra ser corretamente aplicada é uma questão que deve ser determinada não apenas a partir do seu significado, mas com base nas circunstâncias particulares da situação, necessitando, deste modo, ser avaliada em cada caso. Esta é uma decisão que devemos tomar, não deixando que o significado da regra venha a tomá-la por nós. Se deixássemos que isso acontecesse, estaríamos, com diz Woff, rendendo nossa autonomia. Aliás, esse é precisamente o objetivo de uma regra ao afastar a decisão concreta da circunstância particular e atraí-la para a universalidade.³

A utilização dessas ideias busca a legalidade completa. O direito administrativo, quando se refere à educação, deve manter-se atento às finalidades educacionais, tendo-as como condicionantes da motivação dos seus atos. Excepcionar-se ou superar a estrita legalidade, quando isso for imprescindível ao cumprimento das finalidades educacionais.

² Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

³ Bankowski; Zenon. *Vivendo Plenamente a lei*. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda., 2008, p. 13.

Esta teoria nos ajuda, por exemplo, a superar o possível argumento legalista dos departamentos de que os prazos para eles seriam impróprios, ou seja, sem consequências jurídicas previstas. O RAG, Regulamento Acadêmico da Graduação⁴, impõe um prazo de três dias para que sejam dadas as decisões dos recursos interpostos pelos alunos, mas se revela omissa em outros tipos de procedimento. Já a lei 9784/99 prescreve o prazo de 30 dias, sendo, porém, este prazo impróprio, já que não impõe nenhuma sanção pelo seu descumprimento, podendo teoricamente ser praticado a qualquer momento, já que não preclui. A legalidade para além do legalismo preocupa-se com a justiça das decisões, então o que seria justo em casos de descumprimento de prazo? Devemos neste momento transcender a simplicidade e omissão da lei e nos preocupar com sua intenção, que é de proteger e garantir direitos aos discentes. Como esse objetivo estará sendo cumprido se os professores responsáveis por lhes dar alguma resposta levam um tempo desproporcional para fazê-lo, prejudicando os alunos e sem nenhuma sanção para essa atitude? Pode uma decisão que foi dada em um tempo desarrazoado ser considerada justa? Pensamos, como Zenon, que apenas observar a lei em alguns casos não é suficiente:

A legalidade trabalha com a noção de justiça formal, que ignora as circunstâncias materiais do caso concreto desde que as regras estejam sendo cumpridas. Tudo é tratado com igualdade sob as regras. Por outro lado, quando se trata de justiça substantiva, as regras não são tão importantes quanto o fato de que a decisão correta foi alcançada.⁵

Nosso objetivo será, a partir dessas ideias, analisar alguns casos concretos que encontramos na faculdade, demonstrando como a não observância da justiça substantiva e dos princípios e regras a seguir expostos prejudicam os discentes, maiores interessados na administração da educação. Analisaremos a legalidade dessas decisões, para concluir se o descumprimento da lei foi para garantir alguma finalidade educacional ou se tratou-se mesmo de uma injustificável ilegalidade.

No próximo capítulo do trabalho, analisaremos os típicos princípios da administração pública sob a ótica da educação. A finalidade dos princípios administrativos devem nesse caso combinarem-se às finalidades da educação. É essa unidade hábil que garantirá uma boa gestão administrativa educacional.

⁴ UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA (UFJF). Disponível em: <http://www.ufjf.br/prograd/files/2009/02/RES_13.2014_RAG-aprovado-pelo-CONGRAD-em-06.02.2014.pdf>. 2014.

⁵ Bankowski; Zenon. *Vivendo Plenamente a lei*. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda., 2008, p. 54.

03 PRINCÍPIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Como se sabe a administração pública tem suas atuações vinculadas à lei. Isso quer dizer que, diferentemente dos particulares que podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a administração só pode atuar nos limites da lei e sempre de acordo com ela. Isto decorre basicamente do princípio da indisponibilidade do interesse público, de acordo com o qual a administração sofre limitações em sua atuação. Essas limitações se justificam pelo fato de que a administração não é dona da coisa pública e nem titular do interesse público, e sim o povo. Em decorrência disto, toda a atuação estatal deve ser pautada na lei, que presume-se traduzir a vontade popular. Ao mesmo tempo, toda ação estatal deve poder ser controlada pelo povo, para que o titular do interesse público tenha como se manifestar quando discordar de alguma atuação estatal, seja diretamente, seja por meio de órgãos de controle.

O processo é meio de controle da ação estatal, por meio do qual o administrado, pode se manifestar contrariamente a algum ato que não concorda. Tendo em vista a primordial importância da possibilidade de manifestação dos administrados e do controle da administração pública, não basta um procedimento qualquer, se faz necessário um processo administrativo que observe à lei e os princípios nela previstos.

Tão importante quanto as regras, os princípios são uma parte essencial deste controle da atuação administrativa. Eles são ideias centrais de um sistema, possibilitando a adequada compreensão de sua estrutura, determinando o alcance e sentido das regras. Como exemplo, temos os do artigo 37 da Constituição Federal, quais sejam legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que norteiam toda a atuação da administração. Os princípios assumem para o processo administrativo uma relevância especial, pois servirão de norte para a atuação da administração. Não existe uma sistematização única dos princípios na doutrina, assim escolhemos analisar aqueles que nos parecem ser os mais importantes em termos de processo. Portanto, passaremos a analisar alguns dos princípios norteadores do processo administrativo, demonstrando a relevância de seu cumprimento no âmbito acadêmico.

3.1 Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade traz a máxima de que toda a atuação da administração deve se pautar na lei. Os postulados do Estado de Direito e da democracia, impõe que as decisões sejam sempre tomadas com base no texto legal, pois ele legitima a atuação estatal através dos legisladores, eleitos pelo voto popular. Para Inocêncio Mártires Coelho:

A Constituição consagra, no art. 37, a ideia de que a Administração Pública está submetida, entre outros, ao princípio da legalidade, que abrange o postulado da supremacia da lei e o princípio da reserva legal.

A supremacia da lei expressa a vinculação da Administração ao Direito, o postulado de que o ato administrativo que contraria norma legal é inválido. O princípio da reserva legal exige que qualquer intervenção na esfera individual (restrições ao direito de liberdade ou ao de propriedade) seja autorizada por lei.⁶

A administração só pode atuar *secundum legem*, sendo os atos *praeter legem* e *contra legem* proibidos neste ramo. Até mesmo os atos discricionários se submetem à esta regra, pois estes só os são na medida em que a lei permite. Os atos praticados em desconformidade com o ordenamento são inválidos e podem assim ser decretados pela própria administração ou pelo judiciário, se acionado.

Sendo a UFJF uma autarquia federal, integrante da administração pública federal, ela se submete ao princípio da legalidade, e também aos demais princípios de que trataremos adiante. Portanto, todos os seus atos devem estar pautados na lei. Nos casos de que iremos tratar, processos administrativos envolvendo alunos, professores e a coordenação, os diplomas legais que deveriam ser respeitados são: a lei 9784/99, o Regulamento Acadêmico da Graduação - RAG - e o Projeto Pedagógico do Curso, além de outros princípios não expressos, outros princípios constitucionais e demais leis específicas de acordo com o caso concreto. Por ser lei geral aplicável aos processos administrativos, a lei 9784/99 só deve ser aplicada quando o RAG e o Projeto Pedagógico forem omissos quanto a algum procedimento.

Como nosso trabalho é pautado nos processos administrativos dentro de uma instituição acadêmica, faz-se mister analisar o princípio sob a ótica do artigo 205 da

⁶ FERREIRA MENDES, Gilmar; MÁRTIRES COELHO, Inocêncio; GUSTAVO GONET BRANCO, Paulo. *Curso de direito Constitucional*. 5. ed, São Paulo: Editora Saraiva, 2010, p.966.

Constituição Federal de 1988. Portanto, para nós, uma perfeita atuação legal seria aquela que além de observar todas as normas procedimentais também cumpre este importante artigo, ou seja, visa o pleno desenvolvimento da pessoa, prepara para o exercício da cidadania e almeja a qualificação para o trabalho.

3.2 Princípio da Motivação

O princípio da motivação obriga que os atos praticados no processo sejam motivados, isso o é pela necessidade de serem controlados. O próprio Estado de direito traz essa obrigatoriedade, tendo em vista que o administrado tem o direito de saber quais os motivos da limitação de suas liberdades.

A lei 9784/99 em seu artigo 50 prescreve:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses
- II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- V - decidam recursos administrativos;
- VI - decorram de reexame de ofício;
- VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
- VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.

Podemos notar pela leitura dos incisos, que a maioria dos atos envolvendo os alunos na faculdade se encaixa em alguma de suas hipóteses. Como por exemplo, atos que: neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções; decidam recursos administrativos. Tendo em vista a importância dos assuntos para os discentes, é cediço que eles têm o direito de saber a razão que levou a autoridade à decisão. Como leciona Marcelo Alexandrino:

O fundamento da exigência de motivação é o princípio da transparência da administração pública (que deriva diretamente do princípio da publicidade), cuja base mediata é o princípio da indisponibilidade do interesse público. De forma mais ampla, a cidadania fundamenta a exigência de motivação, uma vez que esta é essencial para assegurar o efetivo controle da administração, inclusive o controle popular.⁷

3.3 Princípio da Ampla Defesa e do Contraditório

O princípio da ampla defesa e do contraditório está previsto na Constituição Federal em seu artigo 5º, inciso LV, que diz: “Aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”. O princípio também se encontra expresso no artigo 2º da lei 9784/99.

O artigo 3º da lei 9784/99 também elenca direitos relacionados à ampla defesa. Está na lei que o administrado deve: ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações; ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas; formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente; fazer-se assistir, facultativamente, por advogado, salvo quando obrigatória a representação, por força de lei.

Tratando-se de processo administrativo este é o mais essencial dos princípios, pois sem ele o particular não teria como expor os seus argumentos, influenciar no processo ou oferecer reação à pretensão da parte contrária. O princípio se manifesta de diversas formas, como o direito de produzir provas a seu favor, acompanhar atos processuais, ter vista do processo, interpor recursos, ou seja, toda intervenção que a parte achar indispensável para provar suas alegações.

Uma importante observação sobre a ampla defesa na ceara administrativa é que este direito constitucional deve ser assegurado em qualquer tipo de relação com o particular que possa influenciar em sua vida. Portanto, não somente nos processos disciplinares deve-se assegurar a ampla defesa, mas sim em todo processo que se refira ao particular e possa lhe prejudicar em algum aspecto:

⁷ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito administrativo descomplicado. 20. ed. São Paulo: Método, 2012, p. 471.

O contraditório e a ampla defesa, assegurados constitucionalmente, não estão restritos apenas àqueles processos de natureza administrativa que se mostrem próprios ao campo disciplinar. O dispositivo constitucional não contempla especificidade.⁸

3.4 Princípio da Oficialidade

O princípio da oficialidade foi acolhido pela lei 9784/99, que em seu artigo 2º, inciso XII, determina que os processos administrativos observem o critério de impulso de ofício, sem prejuízo da atuação dos interessados. Há flagrante diferença com o processo judicial, pois neste a relação é deflagrada por iniciativa da parte e a tutela só é exercida se o jurisdicionado adota as medidas necessárias para o desenvolvimento do processo. A oficialidade no processo administrativo é muito mais abrangente, pois envolve o poder-dever de instaurar, desenvolver e, de acordo com a súmula 473 do STF⁹, rever de ofício suas decisões.

Trata-se de responsabilidade administrativa, através da qual os administradores tem o dever de levar adiante o processo. Tendo em vista que o processo é um meio de se atingir o interesse público, seria uma lesão aos interesses da coletividade se o processo não chegasse ao fim. É tão importante a conclusão de um dissídio que, pode ser responsabilizado o servidor que tenha conduzido com desídia um processo, retardando seu término.

Com isso, podemos perceber que, tem a administração a obrigação de conduzir o processo até o seu fim, sem dar causa a delongas desnecessárias. Não só o interessado deve se preocupar em fazer de tudo o possível para ver o fim de seu deslinde, como a administração também tem esse dever, pois está lidando com o interesse público. Na administração da educação esse dever deveria se mostrar mais intenso, uma vez que a educação é uma das principais atuações estatais. Logo os administradores devem se concentrar numa gestão educacional eficaz e justa que otimize os processos, tendo em vista que o ensino superior é o momento relevante da preparação para a cidadania do administrado, bem como de seu pleno desenvolvimento como pessoa e qualificação para o trabalho.

⁸ RE 199.733, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 30-4-1999

⁹ STF Súmula nº 473: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

3.5 Princípio da Publicidade

Princípio constitucional da administração pública, encampado no caput do artigo 37 da Lei Maior, o princípio da publicidade é de essencial relevância para o controle da administração, sendo também decorrência do contraditório e da ampla defesa. Ele importa o dever do Estado de dar divulgação e transparência aos atos que pratica.

Do mesmo modo prevê a lei 9784/99 em seu artigo 2º, inciso V¹⁰, que nos processos administrativos será observado o critério da divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição. Nos dizeres de José dos Santos Carvalho Filho:

Em relação aos processos administrativos, o princípio está a indicar que os indivíduos têm direito de acesso aos referidos processos, sequer se exigindo que sejam os titulares do direito material, mas que apontem algum interesse público a ser preservado.¹¹

No mesmo sentido assevera o artigo 46 do mesmo diploma normativo:

Art. 46. Os interessados têm direito à vista do processo e a obter certidões ou cópias reprográficas dos dados e documentos que o integram, ressalvados os dados e documentos de terceiros protegidos por sigilo ou pelo direito à privacidade, à honra e à imagem.

A publicidade dos atos administrativos tem como finalidade lhes conferir eficácia e possibilitar seu controle pela população ou por órgãos públicos. Sendo assim, o ato somente se torna obrigatório quando for publicado, pois é a partir deste momento que os administrados tomam conhecimento do ato e podem combatê-lo caso sintam-se prejudicados. Na faculdade não é diferente, todos os atos que interessem aos discentes, ou que os influenciem de alguma forma, devem estar à sua disposição para controle e também para assegurar seu direito à informação.

¹⁰ Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;

¹¹ SANTOS CARVALHO FILHO, José. Manual de Direito Administrativo. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 899.

4. ENTREVISTAS

Para tornar o trabalho mais prático e aplicar a teoria sobre os princípios e a tensão entre legalidade e legalismo acima desenvolvida, entrevistamos alguns discentes que foram prejudicados pelo descumprimento de algum dever legal imposto ao administrador. Injustiças como essas se repetem aos montes na faculdade, porém como temos uma limitação de espaço para tratar do tema, escolhemos dois casos que nos chamaram a atenção. Infelizmente, por conta da greve dos técnicos administrativos das universidades federais realizada durante o período de elaboração deste trabalho monográfico, não tivemos acesso aos processos arquivados da instituição, portanto nos valemos de entrevistas com os alunos para que nos relatassem o ocorrido. Não revelaremos os nomes dos entrevistados para preservar sua intimidade.

O primeiro discente entrevistado foi por duas vezes prejudicado por arbitrariedades praticadas por docentes. Seu primeiro desentendimento ocorreu ao discordar da correção de uma prova, quando pediu informalmente ao professor que a recorrigisse. O professor aceitou olhar a prova, levando-a consigo para a revisão de nota, porém demorou tempo demais para devolvê-la. O entrevistado conta que sempre ia atrás do professor para perguntar sobre a prova, e ele respondia que não tinha tido tempo para fazer a revisão. Passada a segunda prova e a terceira, o discente resolveu entrar com recurso de prova em função da demora do professor em revisar suas notas, apesar de informalmente ter se comprometido em fazer a revisão. Para a surpresa do aluno, o professor respondeu seu recurso, alegando que não seria cabível por ter perdido todos os prazos.

Esta resposta do professor, por si só, já fere alguns princípios de direito, tais como a segurança jurídica e a boa-fé. Os discentes confiam naquilo que os professores dizem, por serem estes representantes da administração. Quando os agentes manifestam sua vontade, considera-se que esta é a vontade do próprio Estado, que não pode mudar repentinamente ou ser contraditória. Esta afirmação é amparada doutrinariamente pela teoria do órgão, a qual considera que quando um agente atua em um órgão, esta foi manifestada pelo próprio Estado:

Por esta teoria, amplamente adotada por nossa doutrina e jurisprudência, presume-se que a pessoa jurídica manifesta sua vontade por meio dos órgãos, que são partes integrantes da própria estrutura da pessoa jurídica, de tal modo que, quando os

agentes que atuam nestes órgãos manifestam sua vontade, considera-se que esta foi manifestada pelo próprio Estado. Fala-se em imputação (e não representação) do agente, pessoa natural, à pessoa jurídica.

Assim, para que possa haver a imputação a pessoa que pratica o ato administrativo deve fazê-lo em uma situação tal que leve o cidadão comum a presumir regular sua atuação. O cidadão comum não tem como verificar se o agente público está atuando dentro de sua esfera de competência, ou mesmo se aquela pessoa que se apresenta a ele, com toda a aparência de um servidor público, foi regularmente investido em seu cargo. Além disso, o destinatário do ato deve estar de boa-fé, ou seja, deve desconhecer a irregularidade que inquina a atuação do agente funcionário de fato.¹²

- Então ele afirmou pra você que ia revisar e nunca te entregou as provas recorrigidas?

Resposta: Sim, ele me disse que ia revisar então eu acreditei nele. Mas com o tempo eu percebi que ele não ia mudar nada as notas, então resolvi entrar com recurso e ele respondeu que eu perdi todos os prazos, sem mencionar nada que eu tinha pedido pra ele para olhar.¹³

Desta forma, quando o professor afirma para o aluno que irá recorreger as provas, como agente público que é, ele afirma em nome do órgão, despertando legítima confiança no discente. Esse posicionamento não pode, portanto, mudar repentinamente causando prejuízos ao administrado

No dia marcado para o julgamento do recurso, o aluno compareceu à sessão de julgamento, mas qual não foi a sua surpresa quando apenas o professor envolvido pode participar e ficar na sala durante a reunião. Neste caso, foi dado um tratamento diferenciado a uma das partes somente pelo fato desta ser um professor, o contraditório e ampla defesa foram profundamente desconsiderados, pois somente uma das partes presenciou a decisão. O discente não tomou conhecimento de nada que ocorreu durante a reunião, e também não teve a oportunidade de se manifestar. Além de ferir o contraditório e ampla defesa, a atitude dos docentes fere a publicidade dos atos administrativos, princípio constitucional da administração pública.

¹² ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito administrativo descomplicado. 20. ed. São Paulo: Método, 2012, p. 118.

¹³ Entrevista concedida ao autor do trabalho. Anexo I.

- No dia da decisão você pediu para entrar e eles não deixaram?

*Resposta: Sim, o professor entrou e eu não tenho ideia se ele pode falar lá dentro ou não, por que eu não fiquei sabendo de nada. Eu sei que o mesmo aconteceu com um conhecido meu que também interpôs recurso de prova, com o mesmo professor por coincidência. Ele também foi impedido de assistir a reunião, mas o professor entrou.*¹⁴

Por fim, os professores que julgaram o recurso acataram o argumento do professor, pois nas palavras do entrevistado “era a minha palavra contra a dele”, e o aluno foi reprovado na matéria. Não questionaremos neste trabalho a justiça material das decisões, bastando para o estudo a análise dos aspectos objetivos do processo.

Nosso segundo caso objeto de análise, diz respeito a um recurso de prova que demorou seis meses para ser julgado, prejudicando um semestre inteiro de aulas do discente. Este caso também será utilizado no capítulo 5 deste trabalho quando trataremos especificamente do princípio da razoável duração do processo administrativo.

No mês de junho, o professor envolvido liberou as notas dos alunos, porém não entregou as provas. Inconformado com a nota, o discente fez o pedido formal de vista de prova na secretaria, sendo, contudo, o pedido ignorado pelo professor, que demorou meses para entregar a prova. Finalmente entregue, o discente não concordou com sua nota e fez pedido de revisão de prova na secretaria, que igualmente demorou meses para ser julgado. O recurso só foi definitivamente julgado em novembro, final do período seguinte e seis meses após o primeiro pedido de vista de prova do aluno. Essa demora impossibilitou que o discente cursasse a matéria referente ao recurso, pois não sabia se havia sido aprovado ou não. Por fim, em uma reunião na qual o discente não pode participar, tendo, porém participado o professor envolvido, os docentes mantiveram a nota do professor e o aluno foi reprovado na matéria. A única solução encontrada pelos professores para o problema foi matricular o discente novamente na matéria para que ele a cursasse dentro do tempo restante de aulas. Então dentro do período de um mês o discente teve que realizar todas as provas e trabalhos para finalmente ser aprovado.

Deixaremos para o último capítulo a análise e crítica acerca da desproporcional duração desse processo, focando nesta parte do estudo na ilegalidade da proibição do aluno em participar das reuniões. Mais uma vez, no dia marcado para as reuniões de

¹⁴ Entrevista concedida ao autor do trabalho. Anexo I.

juízo, o discente compareceu no local e foi impedido de participar, o que não aconteceu com o professor, que esteve presente durante toda reunião. A publicidade dos atos tem como finalidade conferir eficácia e possibilitar seu controle. Com a atitude dos professores de impedir sua entrada, se tornou impossível para o aluno saber se seus direitos foram preservados e combater eventuais ilegalidades que possam ter acontecido na reunião.

- Você tentou participar dessas reuniões?

Resposta: Aham, eu ia em todas! Mas não me deixaram entrar em nenhuma! Mas o professor sempre estava lá dentro. Eu pedi pro D.A. ir me representar mas eles também não apareceram. Nem argumentar eu pude, nem sei se eles leram porque eu não pude participar.¹⁵

O episódio do segundo aluno entrevistado trata-se de um recurso em processo seletivo de monitoria, e será analisado no capítulo 4 desta obra, pois é neste momento que nos aprofundaremos no estudo do princípio da razoável duração do processo administrativo. No entanto, no decorrer da entrevista perguntamos ao discente se lhe foi permitido participar das reuniões de julgamento do seu recurso, e para nossa surpresa ele pode participar de todas as reuniões, sem, no entanto, poder se manifestar. O que nos mostra que não existe uma regra geral e abstrata que impeça todos os alunos de participar das reuniões, sendo que o que na verdade os impede é a livre vontade dos professores.

-Você pode participar das reuniões de julgamento do seu recurso?

Resposta: Pude. Eu pude entrar, mas eu não podia me manifestar.¹⁶

Se na primeira entrevista acima relatada o discente foi proibido de participar das reuniões, porque para o segundo entrevistado foi assegurado este direito de participação? O princípio da impessoalidade impede que a atuação administrativa seja voltada especialmente a determinadas pessoas, impondo uma igualdade de tratamento para os administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica.

¹⁵ Entrevista concedida ao autor do trabalho. Anexo I.

¹⁶ Entrevista concedida ao autor do trabalho. Anexo I.

5 A RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

O processo é o instrumento adequado para proteger os interesses dos administrados contra as arbitrariedades da administração. Ele deve ser a garantia de que os interesses dos particulares serão devidamente tratados pela administração conforme manda a lei. Porém, não é suficiente que o processo simplesmente exista, a verdadeira justiça só será alcançada mediante um procedimento célere, apto a satisfazer os interesses dos administrados em tempo hábil.

A Emenda Constitucional nº45, de 8 de dezembro de 2004, inseriu na Constituição Federal o artigo 5º, inciso LXXVIII, estabelecendo que "a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação". Trata-se de novo direito fundamental, que tem por finalidade tornar a administração mais eficaz, objetivando assegurar ao cidadão um meio efetivo de satisfazer seus direitos.

O direito à razoável duração do processo administrativo também pode ter seu fundamento legal retirado do princípio da eficiência, previsto no caput do artigo 37 da Constituição Federal. Isto porque este princípio impõe que a atuação administrativa seja célere, simples e sem procrastinações indevidas. Por ser um princípio expresso, um ato que não seja eficiente pode sofrer controle de legalidade, pois a atuação eficiente não é questão de conveniência e oportunidade do administrador, e sim uma obrigação.

O Pacto de San José da Costa Rica, incorporado pelo Brasil através da publicação do Decreto nº 678/1992, também prevê em seu artigo 8º, 1, que:

Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

Nosso objetivo neste capítulo é analisar o princípio da duração razoável do processo, verificando quando um processo não tem duração razoável dentro dos parâmetros jurídicos da lei e da jurisprudência. Apesar do esforço doutrinário, percebe-se uma séria dificuldade em delimitar esse conteúdo, em função do princípio ser vago e indeterminado, o que enseja certo subjetivismo em sua aplicação e interpretação. Utilizaremos estes conceitos doutrinários sobre o princípio para analisar os processos

objeto de nosso estudo empírico na faculdade, para finalmente concluir se respeitaram o princípio em questão. Também se discutirá quais são as consequências e os prejuízos causados aos administrados por eventual descumprimento do princípio.

Como não poderia deixar de ser, este princípio se aplica a todos os tipos de processos administrativos, inclusive aqueles que são objeto de nosso estudo, os processos envolvendo discentes na UFJF. Os alunos da universidade, assim como qualquer outro administrado sofrem os prejuízos de um processo administrativo não célere. As consequências são agravadas pelo fato do discente ter um tempo delimitado para a realização das tarefas acadêmicas, como por exemplo, ser aprovado em uma matéria ou terminar o período junto com sua turma. O subjetivismo deste princípio deve ser utilizado para que as decisões administrativas de uma universidade alcancem o fim a que a instituição se propõe, adaptando os seus procedimentos para a realidade do estudante, o maior interessado das relações acadêmicas.

Sabemos que o processo requer um tempo necessário para o seu desenvolvimento, pois no seu decorrer uma série de atos precisam ser praticados. Existem prazos específicos para a prática de atos e solenidades que requerem um certo tempo, até mesmo o contraditório e a ampla defesa levam ao prolongamento do processo. Porém, por mais que o trâmite demande um tempo para o seu desenvolvimento, é essencial que este tempo seja razoável, buscando-se um equilíbrio entre os direitos do administrado a um devido processo legal com todas as suas garantias e a celeridade processual.

Diante destas constatações sobre a relevância do princípio, cumpre-se buscar respostas para o problema de sua aplicação prática, ou seja, quando é possível afirmar que um processo levou mais tempo do que deveria, prejudicando interesses do discente, ferindo dessa forma suas garantias fundamentais a um devido processo célere e de razoável duração? Algumas respostas são dadas pela doutrina e pela jurisprudência para analisar se a duração do processo fora razoável ou abusiva.

Uma solução dada pela doutrina para o problema seria observar os prazos fixados pelo legislador para a prática do ato e em seguida, levando em consideração o caso concreto, fazer uma ponderação, para concluir se o tempo levado na prática do ato foi considerado razoável tendo em vista o prazo abstrato da lei e o caso concreto.

É possível defender esse posicionamento quando acreditamos ser o legislador o mais habilitado para definir a razoabilidade da duração do processo. O legislador impõe prazos que o administrador deve respeitar, ele dita em quanto tempo um ato deverá ser

praticado. Possivelmente se o servidor cumprir esses prazos concluirá o processo em um tempo aceitável. Deste modo, a fixação de prazos é um esforço do legislador em fazer o processo seguir, tendo em vista que sem a estipulação de um tempo aceitável correr-se-ia o risco de uma eternização dos litígios.

Os alunos da faculdade quando em conflito com a administração, se submetem às normas processuais de dois diplomas normativos essencialmente, o Regimento Acadêmico da Graduação - RAG - e a Lei 9784/99. A Lei 9784, de acordo com seu artigo 69, é norma a ser aplicada subsidiariamente: “Art. 69. Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei”. Portanto, primeiro devemos buscar na norma especial o procedimento e os prazos aplicáveis, no caso de omissão desta lei, busca-se na lei geral os preceitos aplicáveis.

Os processos que por nós serão utilizados para análise tratam de recurso de prova e recurso de exame seletivo para monitoria, portanto buscamos nas duas leis acima referidas os prazos para a prática desses atos. Analisando o RAG, encontramos no artigo 36 a disposição sobre o assunto discutido:

Art. 36. É direito da discente ou do discente ter vista e requerer revisão de qualquer avaliação, mediante as seguintes condições:

I – solicitação de vista da avaliação à professora ou ao professor da disciplina mediante requerimento protocolado na Secretaria da Unidade ou do Departamento ou do Polo de Apoio Presencial, no prazo de 3 (três) dias úteis após a publicação dos resultados;

II – apresentação de requerimento de revisão na Secretaria da Unidade ou do Departamento ou do Polo de Apoio Presencial, devidamente fundamentado, no prazo máximo de 3 (três) dias úteis após vista da avaliação, dirigido à professora ou ao professor da disciplina, a quem cabe responder em igual prazo;

III – não tendo a professora ou o professor apresentado resposta ao requerimento de revisão no prazo estipulado no inciso II deste artigo, procede-se, desde logo, ao disposto no inciso IV, devendo o Departamento julgar o pedido de revisão no estado em que se encontrar;

IV – não satisfeito com a resposta, cabe recurso ao Departamento, no prazo máximo de 3 (três) dias úteis a partir da ciência da decisão;

V – a Chefia do Departamento designa comissão de 3 (três) professoras ou professores, sem a participação da professora envolvida ou do professor envolvido, a quem cabe a emissão de parecer, no prazo de 3 (três) dias úteis a contar do recebimento do processo, que deve ser submetido à apreciação do Departamento.

§ 1º Quando se tratar de trabalho cuja natureza não permita revisão de julgamento, considerado procedente o requerimento, concede-se nova oportunidade à requerente ou ao requerente.

§ 2º Durante o processo de revisão, ficam suspensos para a requerente ou o requerente os prazos previstos no calendário acadêmico.

Sendo assim, de acordo com o artigo 36 do RAG, os professores tem o prazo de três dias para responder recursos de prova, e se ele não o fizer dentro do prazo, caberá ao Departamento julgar o pedido de revisão, dispondo também de três dias para dar uma resposta. Deste modo, percebe-se uma preocupação do Regimento com a celeridade dos recursos de prova, com a indicação de um prazo curto para satisfazer a pretensão do aluno. Infelizmente estes prazos são impróprios, não ocasionando nenhuma sanção caso o administrador os descumpra. Portanto devemos usar estes prazos como um parâmetro de atuação. O legislador determina a priori qual seria o prazo ideal para que se dê uma decisão, sendo este prazo descumprido, devemos analisar no caso concreto se foi um descumprimento razoável, ou se pelo contrário, foi desproporcional causando prejuízos ao administrado.

Já a lei 9784/99 estabelece um prazo geral para a administração decidir, que deve ser utilizado quando as normas especiais não fixam um prazo próprio ou quando não possuem um procedimento específico para a prática de algum ato. O exemplo que utilizaremos é o recurso no processo seletivo de monitoria, no qual, caso o aluno não concorde com alguma decisão tomada ao longo do certame, deve recorrer à lei 9784, pois não existem no RAG normas para este procedimento. Desta forma, devem ser utilizadas as regras gerais previstas na Lei 9784/99 quanto à interposição de recurso e de prazo para a administração decidir, e também nos demais casos de omissão do RAG. Sendo assim, preceitua a lei, em seu artigo 49¹⁷, que a administração tem até 30 dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada. Desta forma, são esses os prazos legais impostos pela lei à administração nos casos de que trataremos.

Por mais que se pareça aceitável a ideia de definir a razoável duração do processo com base na lei, encontramos alguns problemas. Pode ser que o prazo fixado se afigure não razoável ou desproporcional levando em conta as características do caso concreto. Portanto estabelecer aprioristicamente um prazo sem levar em consideração peculiaridades do caso concreto e também a situação e características do órgão administrativo pode levar a conclusões precipitadas e erradas sobre a duração do

¹⁷ Art. 49. Concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.

processo. Desta forma, defende-se que apesar de constituírem importantes parâmetros de aferição de razoabilidade, os prazos estabelecidos em lei não devem ser o único meio para se definir a razoável duração de um processo.

Assim sendo, recorre-se à jurisprudência para definir o que seria uma razoável duração do processo. Nossa jurisprudência vem adotando os critérios do Tribunal Europeu de Direitos Humanos, TEDH, que fixa critérios objetivos para aferição da razoabilidade. São três os principais critérios adotados, e que devem ser analisados em conjunto diante do caso concreto, a saber: I. complexidade da causa; II. comportamento das partes e de seus procuradores; III. atuação do órgão jurisdicional (ou órgão administrativo).¹⁸

Conclui-se portanto que o princípio ora versado ainda carece de concretização, sendo sua aplicação muito dependente do subjetivismo do aplicador. Apesar disso, o direito fundamental à razoável duração do processo, por ser uma medida que o humaniza, em respeito ao cidadão e a dignidade da pessoa humana, deve ser constantemente buscado, pois resulta em uma decisão útil, tempestiva e adequada.

Tendo em vista essas soluções para se caracterizar a razoável duração do processo, passaremos a fazer uma análise crítica dos casos por nós expostos no capítulo 4, os quais não respeitaram o princípio ora abordado. Como acima demonstrado, a caracterização do princípio da razoável duração ainda é muito subjetiva e dependente de conceitos muito abertos, portando o que para nós é uma violação ao princípio, para o leitor pode não o ser. Com isso não pretendemos dizer que trata-se de uma mera questão de opinião, a despeito dessa subjetividade é possível realizar juízos argumentativos melhores ou piores na aferição da razoabilidade da duração de um processo, nessa senda é que advogamos o desrespeito ao referido princípio nos episódios aqui analisados.

O primeiro caso diz respeito a um aluno que interpôs recurso de prova no final de um período, no mês de junho, e só recebeu a resposta no final do período seguinte, em novembro. O professor lançou as notas da prova sem, contudo, entregá-las, com isso o discente fez um requerimento na secretaria de vista de prova. De acordo com os relatos do discente, o professor demorou meses para entregar a prova, ignorando o pedido formal feito na secretaria, e os pedidos informais feitos diretamente ao professor pelo aluno. Finalmente entregue a prova, e não tendo concordado com a correção, o aluno fez pedido de revisão de nota, que igualmente demorou muito mais que o tempo

¹⁸ Disponível em: < <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/sist-europeu-dh/Sum%20E1rios%202003.pdf> >

previsto no regimento para ser decidido, sendo julgado improcedente em novembro. No mérito, os professores não aumentaram a nota do aluno, e com isso ele foi reprovado na matéria. Como o recurso demorou as férias inteiras de julho para ser julgado e praticamente o período seguinte todo, pois só foi definitivamente julgado em novembro, o discente perdeu um período inteiro esperando a resposta de seu recurso interposto no período passado. Com a decisão denegatória, a opção que os professores encontraram foi matricular o aluno novamente na mesma matéria para cursa-la dentro de um mês, que era o tempo restante de aulas do período letivo. Com isso o discente teve um mês para aprender o conteúdo, fazer todas as provas e trabalhos, e ser aprovado na matéria.

Conforme exposto acima, um dos meios para aferir se a razoável duração do processo foi observada é analisar os prazos previstos na legislação para a prática do ato. O RAG impõe que a decisão seja dada em três dias, sendo porém este prazo impróprio. Mesmo assim, ele não perde sua utilidade, pois pode ser considerado como um parâmetro de atuação imposta pelo legislador. Desta forma, para o legislador, este é o prazo razoável para o administrador tomar uma decisão que não prejudique o aluno com a demora. Portanto utilizando este método e fazendo uma comparação entre o prazo previsto e o tempo realmente gasto para a prática do ato, concluímos que um atraso de seis meses é totalmente desproporcional.

Para o TEDH e a jurisprudência nacional, temos que analisar três requisitos na aferição da duração do processo, são eles: complexidade da causa, comportamento dos interessados e atuação do órgão administrativo. Mesmo recorrendo a esses requisitos, não conseguimos conceber um tempo de seis meses para dar uma resposta a um recurso de prova como razoável. Os professores responsáveis por dar a decisão estão acostumados a este tipo de requerimento todo o tempo, e são muito qualificados para que consideremos a causa complexa; o comportamento do interessado foi no sentido de ver a sua causa resolvida, e não de retardá-la; por fim quanto à atuação do órgão administrativo, este tem a obrigação de atuação célere. Como no processo administrativo incide o princípio da oficialidade, e da eficiência, a atuação do agente público é um fator muito importante para se aferir a duração razoável do processo, pois este agente tem a obrigação de impulsioná-lo de ofício. Os artigos 2º, inciso XII e 29 da lei 9784/99 explicitam esse dever, os quais preveem, respectivamente: a “impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;” e que "as atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à

tomada de decisão realizam-se de ofício ou mediante impulsão do órgão responsável pelo processo, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuações probatórias.”

Outro caso que nos chamou atenção pelo desrespeito a razoável duração e conseqüentemente ao aluno ocorreu em um recurso em processo seletivo de monitoria levou seis meses para ser decidido. De acordo com o relato do discente, o edital do processo seletivo previa que o certame seria dividido em duas fases, a primeira sendo uma prova escrita no valor de 100 pontos, e a segunda uma entrevista e prova oral também no valor de 100 pontos. O edital também previa que em caso de empate, o critério a ser utilizado seria o currículo lattes e o histórico escolar, e que este deveria ser entregue no dia da entrevista. Como ele estava em primeiro lugar na primeira fase, e vendo que aqueles documentos seriam utilizados apenas em critério de desempate, não os levou no dia da entrevista. Ele concluiu a entrevista e o professor não fez nenhuma objeção no dia, porém, alguns dias depois, quando saiu o resultado, descobriu que havia sido eliminado por falta de apresentação de documento necessário. O aluno não concordou com essa decisão e interpôs um recurso administrativo, baseado na Lei 9784/99, em função do RAG ser omissivo quanto a esse tipo de procedimento.

A lei 9784/99 prevê em seu artigo que:

Art. 59. Salvo disposição legal específica, é de dez dias o prazo para interposição de recurso administrativo, contado a partir da ciência ou divulgação oficial da decisão recorrida.

§ 1º Quando a lei não fixar prazo diferente, o recurso administrativo deverá ser decidido no prazo máximo de trinta dias, a partir do recebimento dos autos pelo órgão competente.

§ 2º O prazo mencionado no parágrafo anterior poderá ser prorrogado por igual período, ante justificativa explícita.

Portanto, respeitando a lei, o aluno entrou com o recurso administrativo no prazo de dez dias. A administração por sua vez, deveria responder o recurso no prazo de trinta dias, porém, mais uma vez desrespeitando a lei e o princípio da razoável duração do processo, proferiu sua decisão seis meses depois de ter sido provocada. Esse atraso causou um imenso prejuízo não só ao discente que interpôs o recurso, como também aos demais participantes do processo seletivo e aos alunos da matéria que ficaram sem monitoria.

Assim como no caso anterior, o tempo levado para tomar a decisão demonstrou-se desproporcional se comparado ao tempo previsto na lei para a prática do ato. A lei prevê que o recurso administrativo deve ser decidido no prazo máximo de trinta dias,

podendo ser prorrogado por igual período, mediante justificativa explícita. Porém, contrariando as expectativas de celeridade processual da lei, a decisão levou seis meses para ser proferida, prejudicando os alunos que seriam beneficiados com o apoio dos monitores, e os próprios interessados, privando-os dessa forma da bolsa que o primeiro colocado ganharia. Não é preciso nem dizer o quanto esta bolsa é essencial no dia a dia de um estudante, podendo ser de significativa ajuda em sua vida acadêmica. O atraso na decisão privou um aluno merecedor da bolsa de recebê-la por seis meses, e, além disso, o impediu de contabilizar horas de monitoria para cômputo de créditos.

Concluimos desta forma, que os dois casos acima demonstrados descumpriram o princípio da razoável duração do processo, como também o princípio da eficiência. Desrespeitaram os direitos dos alunos e desconsideraram os prejuízos causados a estes com a demora. Portanto, diante do flagrante descumprimento da lei e do prejuízo causado, deveria a autoridade hierárquica superior exercer seu poder-dever de controlar esses atos, fazendo com que os docentes cumpram as normas e deem aplicabilidade ao princípio constitucional da razoável duração do processo.

6 CONCLUSÃO

Diante de toda exposição feita, passamos a tecer as considerações finais. Nosso trabalho procurou, sob a ótica do direito administrativo e da teoria de Zenon Bankowisk, analisar processos no âmbito da faculdade de direito da UFJF, fazendo uma análise crítica desses processos para finalmente concluir se respeitaram os princípios em foco e mais amplamente, os objetivos constitucionais previstos na Constituição Federal em seu artigo 205.

Na análise do livro *Vivendo Plenamente a Lei*, concluímos que a legalidade para além do legalismo preocupa-se com a justiça das decisões. E ao lidar com a administração da educação, devemos nos manter atentos às finalidades educacionais, tendo-as como condicionantes da motivação de seus atos. Excepcionar-se ou superar a estrita legalidade, quando isso for imprescindível ao cumprimento das finalidades educacionais. A partir dessas ideias, e do estudo sobre os princípios aplicáveis aos processos administrativos, analisamos alguns casos concretos que encontramos na faculdade e demonstramos como a não observância da justiça substantiva e dos princípios e regras prejudicam os discentes, maiores interessados na administração da educação.

Com o objetivo de analisar empiricamente como as regras são aplicadas na faculdade, entrevistamos alguns discentes acerca de processos administrativos em que se envolveram e concluímos que eles foram prejudicados pelo descumprimento de algum dever legal imposto ao administrador. Em um dos casos se descumpriu o princípio da publicidade e nos demais não foi assegurado aos administrados a razoável duração do processo. Concluímos também que essas ilegalidades não foram cometidas para se assegurar nenhum objetivo institucional, tratando-se mesmo de mera ilegalidade.

Por fim, por considerar de imperiosa relevância, analisamos o princípio da razoável duração do processo na órbita administrativa. Verificamos que o processo administrativo, nos casos analisados, foi demasiadamente e prejudicialmente moroso aos discentes, e que inexistiu qualquer consequência jurídica aos administradores que deram causa a essa demora.

Visto o exposto, resta de fato notado que as normas de direito administrativo merecem uma maior atenção dos administradores no que toca aos interesses dos discentes, maiores interessados na administração de uma instituição de ensino.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito administrativo descomplicado. 20. ed. São Paulo: Método, 2012.

BANKOWSKI; Zenon. *Vivendo Plenamente a lei*. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda., 2008.

CARVALHO FILHO, José Santos. Manual de Direito Administrativo. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; MÁRTIRES COELHO, Inocêncio; GUSTAVO GONET BRANCO, Paulo. *Curso de direito Constitucional*. 5. ed, São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA (UFJF). Regulamento Acadêmico da Graduação. Disponível em: <http://www.ufjf.br/prograd/files/2009/02/RES_13.2014_RAG-aprovado-pelo-CONGRAD-em-06.02.2014.pdf>. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 11 ago. 2013.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm>

ANEXO

Entrevistado n1

Entrevista realizada em 8 de abril de 2014 com o discente em direito na Universidade Federal de Juiz de Fora.

- Qual foi o seu primeiro problema com a faculdade?

Resposta: Meu primeiro problema aconteceu em 2011, quando o professor X, entregou a primeira prova corrigida e eu não concordei com a nota, aí pedi que ele olhasse de novo pra mim e ele disse que iria olhar. Um tempo depois ele deu a segunda prova, corrigiu e entregou e ainda não tinha me devolvido a primeira. Eu sempre ia atrás dele perguntar sobre a minha prova e ele respondia que ainda não tinha tido tempo para corrigir. Só que eu também não concordei com a nota da segunda prova, pedi para o professor dar uma olhada nela também, e aí ele fica com as minhas duas provas. Depois da terceira prova, que eu também não concordei com a correção, resolvi entrar com recurso e ele alegou que eu tinha perdido todos os prazos.

- Então ele afirmou pra você que ia revisar e nunca te entregou as provas recorridas?

Resposta: Sim, ele me disse que ia revisar então eu acreditei nele. Mas com o tempo eu percebi que ele não ia mudar nada as notas, então resolvi entrar com recurso e ele respondeu que eu perdi todos os prazos, sem mencionar nada que eu tinha pedido pra ele para olhar.

- E qual foi a decisão do recurso?

Resposta: Ficou a minha palavra contra a do professor, então eles concordaram com ele que eu perdi os prazos. Mas eu nem sei se eles leram os meus argumentos, porque eu não pude entrar na sala da reunião, só o professor entrou e eu fiquei do lado de fora. Só sei que fui reprovado.

- No dia da decisão você pediu para entrar e eles não deixaram?

Resposta: Sim, o professor entrou e eu não tenho ideia se ele pode falar lá dentro ou não, por que eu não fiquei sabendo de nada. Eu sei que o mesmo aconteceu com um conhecido meu que também interpôs recurso de prova, com o mesmo professor por coincidência. Ele também foi impedido de assistir a reunião, mas o professor entrou.

- E qual foi o seu segundo problema?

Resposta: Eu estava cursando novamente a matéria do problema anterior, quando o professor liberou a nota da primeira prova no SIGA, sem contudo entregar as provas. Eu fui direto na secretaria e fiz o pedido formal de vista de prova, pois eu já sabia que não podia contar com os professores, isso foi em junho. Só que o professor demorou meses pra entregar a prova. Eu tive que respeitar o prazo de três dias pra entrar com o pedido, mas ele ficou meses pra me entregar a prova. Ficava me enrolando, falando que estava no carro, que ia levar na outra semana e nunca levava. Procurei o chefe de departamento e até o diretor da faculdade e eles falavam “ah já pedi e ele não entrega, o que que eu posso fazer?”. O diretor da faculdade não pode fazer nada? Ninguém resolveu o meu problema. Um mês depois ele entregou as provas, eu não concordei e entrei com recurso, mais um mês pra ele dar a resposta, eu alegava que ele não estava cumprindo os prazos e não dava em nada. Até que finalmente veio a reunião para julgar o meu recurso e eles negaram.

- Você tentou participar dessas reuniões?

Resposta: Aham, eu ia em todas! Mas não me deixaram entrar em nenhuma! Mas o professor sempre estava lá dentro. Eu pedi pro D.A. ir me representar mas eles também não apareceram. Nem argumentar eu pude, nem sei se eles leram porque eu não pude participar.

- E quando foi definitivamente julgado seu recurso?

Resposta: Só em novembro, no final do período seguinte. Eu entrei com o recurso em junho de um período que só terminou em novembro do período seguinte. Aí em novembro quando eles viram que não dava mais, que o período estava acabando, marcaram uma reunião extraordinária, que durou uns cinco ou dez minutos e falaram que o meu recurso não foi provido, aí me matricularam de novo na matéria em novembro, sendo que o período acabava em dezembro. Eu tive que fazer todas as provas e trabalhos em um mês.

- E você foi atrás de alguma autoridade para tentar apressar o seu recurso?

Resposta: Fui conversar com o chefe de departamento e com o diretor, ambos falaram que já tinham conversado com o professor sobre a demora e que não podiam fazer mais

nada. O diretor da faculdade não pode fazer nada a respeito disso? Um processo administrativo que era pra ser uma coisa séria acontece do jeito e no tempo que eles querem. E o chefe de departamento tem o dever de dar andamento e ele não dava, ele tem ciência do processo.

Entrevistado n2

Entrevista realizada no dia 24 de abril de 2014 com discente da Faculdade de Direito da UFJF.

- Você teve problemas em recurso de monitoria, não foi?

Resposta: Exatamente, foi um recurso de processo de monitoria. Um processo seletivo que aconteceu se não me engano em junho de 2013. O que aconteceu foi o seguinte, ele publicou o edital pra prova e nele dizia que o certame seria dividido em duas fases, uma prova escrita com valor de cem pontos e uma segunda etapa que ia ser uma entrevista e uma prova oral valendo cem pontos também, depois ele ia somar e dividir por dois. Só que no dia da prova oral, você tinha que entregar uns documentos pra ele também, que era o currículo lattes e o histórico escolar, só que no edital constava que esses documentos iriam ser analisados como critério de desempate, ou seja, com a nota da prova escrita e da prova oral, se alguém ficasse empatado, ele iria usar o currículo lattes pra ver se alguém tinha alguma publicação ou o histórico escolar. E o que aconteceu foi que como eu estava em primeiro lugar na primeira fase e vendo que aqueles documentos era só pra critério de desempate eu não levei eles no dia da prova oral. Quando cheguei na prova, só entreguei o histórico, porque eu não ia fazer um currículo lattes para não colocar nada nele, eu não tinha nenhuma publicação na época, nenhuma informação acadêmica para colocar nele. Aí aconteceu a prova oral, ele não me falou nada na hora, eu fiz a entrevista normalmente. Qual não foi a minha surpresa quando uns dias depois eu descobri que fui eliminado por falta de apresentação de documento necessário. O que que ele fez, na hora de avaliar a gente, em vez de seguir o edital que tinha duas fases, foi criar quatro fases, uma da prova escrita, outra da prova oral, uma do currículo lattes e uma última do histórico, pra poder me dar zero no lattes e com isso eu perder a bolsa. Quando eu vi a decisão fiquei muito chateado comigo mesmo, eu achei que eu realmente tinha interpretado o edital errado e que eu tinha que ter levado os documentos. Mas depois de uns dias eu resolvi dar uma olhada no edital de novo e vi

que eu estava certo, no edital está escrito que era critério de desempate mesmo, ele não poderia ter me desclassificado. Então entrei com recurso.

- Qual a norma procedimental que você usou? Porque o RAG não fala sobre este tipo específico de recurso.

Resposta: A minha primeira dificuldade foi descobrir qual a legislação aplicável. Porque eu já antevia que se eu fosse tentar contestar a decisão de um professor da faculdade, eles iam criar todo tipo de barreira pra que meu recurso não prosperasse. Aí eu vi que para o processo de monitoria especificamente não tem legislação, de modo que eu tive que utilizar a lei 9784 mesmo, mas eles nem se preocuparam com essa questão procedimental. A impressão que eu tive, e uma impressão bastante informal, é que por ser o departamento de processo, eles não tem muito conhecimento das normas de direito administrativo e vão fazendo uma analogia com o processo judicial com base mais na equidade.

- E em quanto tempo o seu recurso foi julgado?

Resposta: Demorou muito tempo, eu encontrava com a chefe de departamento, e ela chegou a perguntar mais de uma vez se eu não tinha interesse em uma solução conciliatória. E eu falei que não, por que eu tinha convicção que eu estava certo. Na época eu tinha largado o meu estágio por causa da monitoria, e eu estava sem receber nada então eu precisava da bolsa, mas eu não apelei pra esse lado não. Só quando eu pedi ajuda pro D.A. e o D.A. começou a fazer pressão no departamento que eles marcaram uma reunião. Pra você ter noção, a prova aconteceu em junho e eles só julgaram o meu recurso depois que o período acabou. Era para ser uma monitoria para aquele semestre e só quando o semestre acabou que eles julgaram o meu recurso, que foi por volta de outubro, se não me engano. Eu tive notícia que os outros dois alunos que estavam concorrendo à bolsa, responderam o meu recurso, o que eu já achei estranho, pois o recurso é formulado contra a administração, então em tese no polo passivo está o servidor que proferiu a decisão, os outros alunos poderiam responder como interessados, mas não como parte. Mas eu só tive acesso a isso no dia que eles julgaram, no dia da sessão lá no departamento, que eles marcaram uma reunião com pauta única para julgar o recurso.

-Você pode participar das reuniões de julgamento do seu recurso?

Resposta: Pude. Eu pude entrar, mas eu não podia me manifestar.

- Você sabe como eles decidem isso de quem pode entrar e quem não pode? Porque eu conheci um aluno que não pode entrar na sessão de julgamento do recurso dele.

Resposta: Isso é estranho, primeiro porque está acontecendo na faculdade e a faculdade faz parte da administração, que tem que ser pública nos seus atos e a publicidade naquele caso não é meramente ele poder ler aquilo que foi escrito

- Você não teve acesso ao processo antes do dia do julgamento?

Resposta: Não eles não me deixaram ver os autos. Só no dia da audiência que eu tomei conhecimento da resposta deles e que os outros alunos também tinham respondido. Eu pedia pra chefe de departamento e ela não me entregava. No dia eu vi que na resposta dos alunos e do professor eles se limitaram a fazer ataques pessoais contra mim, me chamar de mentiroso e manipulador, achei muito leviano escrever uma coisa dessas num processo que vai ficar guardado na universidade. Falaram que eu esqueci de levar o documento e dolosamente inventei essa história.

- E qual foi a decisão do departamento?

Resposta: No dia, a primeira coisa que eu percebi no julgamento, foi que os professores tinham total desconhecimento do que estava acontecendo, nenhum professor sabia de absolutamente nada, nem a maioria dos representantes do D.A. Então eles se inteiraram ali na hora. Eu acabei ganhando no final das contas, pois a maioria votou no sentido de anular a segunda fase do procedimento, pois o edital era dúbio. Então eles marcaram uma nova convocação de prova oral. Ou seja, eu tive que fazer a prova oral de novo, com outros professores, acabei passando em primeiro lugar e finalmente ganhei a bolsa. Tive que passar em primeiro duas vezes para levar, e só fui monitor por seis meses.