

Submetido em: 31/05/2020

Aprovado em: 10/08/2020

**AS SUSPENSÕES DOS PRAZOS PROCESSUAIS JUDICIAIS E ADMINISTRATIVOS EM FUNÇÃO DA COVID-19 E AS CONTROVÉRSIAS DECORRENTES DA AUSÊNCIA DE UM REGIME JURÍDICO ESPECÍFICO SOBRE O TEMA**

RENNAN FARIA KRÜGER THAMAY<sup>1</sup>

GABRIEL VINÍCIUS CARMONA GONÇALVES<sup>2</sup>

*SUMÁRIO: CONSIDERAÇÕES INICIAIS. 1. A SUSPENSÃO DOS PRAZOS JUDICIAIS EM FUNÇÃO DA COVID-19. 2. A SUSPENSÃO DOS PRAZOS NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS EM FUNÇÃO DA COVID-19. CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.*

**RESUMO:** A pandemia causada pelo novo coronavírus (COVID-19) tem afetado a humanidade em proporções poucas vezes vistas na história da humanidade. Dentre as diversas áreas afetadas, nota-se grande impacto no curso dos processos administrativos e judiciais, especialmente pela dificuldade de locomoção dos juízes, servidores públicos, advogados e partes (com o fechamento de fóruns e demais prédios públicos, e até mesmo a decretação de restrições severas à locomoção em algumas partes do Brasil), que os impede de praticar os atos processuais presenciais, e mesmo de colher evidências que precisam de deslocamento para a sua efetivação. Para mitigar os problemas oriundos da pandemia, tanto o Poder Judiciário quanto diversos órgãos da Administração Pública suspenderam os prazos processuais, garantindo, em certa medida, o exercício dos direitos e garantias processuais pelos jurisdicionados e administrados. No presente artigo, serão analisadas as principais iniciativas tomadas pelo Conselho Nacional de Justiça e de diversos órgãos da Administração Pública Federal (com enfoque especial nas agências reguladoras) para a suspensão dos prazos

---

<sup>1</sup> Pós-Doutor pela Universidade de Lisboa. Doutor em Direito pela PUC/RS e Università degli Studi di Pavia. Mestre em Direito pela UNISINOS e pela PUC Minas. Especialista em Direito pela UFRGS. Professor Titular do programa de graduação e pós-graduação (Doutorado, Mestrado e Especialização) da FADISP. Professor da pós-graduação (lato sensu) da PUC/SP, do Mackenzie e da EPD - Escola Paulista de Direito. Professor Titular do Estratégia Concursos e do UNASP. E-mail: rennan.thamay@hotmail.com

<sup>2</sup> Mestrando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie; Pós-Graduado em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e em Direito Corporativo e Compliance pela Escola Paulista de Direito. E-mail: gabriel.goncalves@pnm.adv.br.

processuais durante o estado de calamidade pública. Além disso, são apresentadas as principais controvérsias decorrentes da adoção de conceitos e previsões demasiadamente abertos, que podem gerar uma insegurança na aplicação pelos juízes e administradores públicos, especialmente pela ausência de um regime jurídico único para cada um desses âmbitos sobre o tema.

**PALAVRAS-CHAVE:** prazos processuais, suspensão de prazos processuais, processos judiciais, processos administrativos, COVID-19.

## **THE SUSPENSIONS OF JUDICIAL AND ADMINISTRATIVE PROCEDURAL DEADLINES DUE TO COVID-19 PANDEMIC AND THE DISPUTES ARISING OUT OF THE ABSENCE OF A SPECIFIC LEGAL PROVISION**

**ABSTRACT:** The pandemic caused by the new coronavirus (COVID-19) has affected humanity to a degree rarely seen in human history. Among the areas affected, there is a great impact on the course of administrative and judicial proceedings, especially due to the difficulty in locomotion of judges, civil servants, lawyers and parties (with the closing of courthouses and other public buildings, and even the severe restrictions on locomotion in some parts of Brazil), which prevents them from practicing face-to-face procedural acts, and even from gathering evidence needed. In order to mitigate the problems arising from the pandemic, both the Judiciary and several Public Administration bodies suspended the procedural deadlines, thus guaranteeing the full exercise of procedural rights and guarantees by the jurisdictioned and administrated. In this article, we present the main initiatives taken by the National Council of Justice and various bodies of the Federal Public Administration (with a special focus on regulatory agencies) for the suspension of procedural deadlines during the state of public calamity will be analyzed. In addition, the main controversies arising from the adoption of overly open concepts are presented, which can generate insecurity in the application by judges and public officials, especially due to the absence of a unique legal regime for the matter.

**KEYWORDS:** procedural deadlines, suspension of deadlines, legal proceedings, administrative proceedings, COVID-19.

### **CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Causando uma onda de problemas respiratórios na província de Wuhan, na China, o novo coronavírus (COVID-19) tem se espalhado em proporção poucas vezes vista na história da humanidade.

Segundo informações da Agência Nacional de Vigilância Sanitária<sup>3</sup>, o vírus foi identificado em Wuhan, China, em 07 de janeiro de 2020, sendo que, menos de um mês depois, a Organização Mundial da Saúde declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (o que também foi feito pelo Ministério da Saúde em nível nacional logo em seguida).

Em 07 de fevereiro de 2020, publicou-se a Lei Federal n.º 13.979, que dispõe sobre as medidas de enfrentamento do novo coronavírus, e duas semanas depois foi diagnosticado o primeiro caso no País.

Desde então, a situação foi se agravando. Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde declarou pandemia da COVID-19 e, poucos dias depois, o Brasil confirmou a primeira morte em território nacional.

Em seguida, no dia 20 de março de 2020, o Ministério da Saúde publicou a Portaria n.º 454/2020, que declarou, em todo o território nacional, o estado de transmissão comunitária do coronavírus e determinou o isolamento domiciliar da pessoa com sintomas respiratórios e de seus familiares.

O novo coronavírus tem impactado todos os setores da sociedade contemporânea, e, como não podia deixar de ser, afetou as atividades do Poder Judiciário e da Administração Pública no Brasil e ao redor do mundo.

Como se apresentará ao longo do presente artigo, diversas foram as medidas que o poder público adotou, em âmbito legal e infralegal, para minimizar os efeitos da pandemia nos prazos processuais.

A questão, em um primeiro momento, parece ter menor relevância, na medida em que os prazos processuais poderiam ser interpretados pelo senso comum como meras regras procedimentais, sem muito impacto efetivo.

A necessidade de revisão da rigidez das normas procedimentais em momentos excepcionais, como o vivenciado com a pandemia do novo coronavírus, contudo, trata da

---

<sup>3</sup> Nota Técnica n.º 101/2020/SEI/GIMTV/GGPAF/DIRE5/ANVISA. Disponível em <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/219201/4340788/Nota+T%C3%A9cnica+62+-+Aeroporto.pdf/62ba195a-9d2f-4675-946e-2c5acb5d819b>>. Acesso em 19 mai. 2020.

efetivação do acesso à justiça e do devido processo legal, entendido como um processo em que o formalismo:

(...) seja realmente valorativo e não um formalismo que desprestige o seguimento célere da demanda e muito menos de um formalismo que se apegue ao extremo a forma sem prezar pela obtenção da solução efetiva da problemática<sup>4</sup>.

As medidas adotadas no âmbito normativo, por um lado, tranquilizaram as partes e os advogados nos processos administrativos e judiciais, uma vez que permitiram a suspensão dos prazos em certos casos, sem paralisar a própria condução das demandas, que continuaram a ser movimentadas.

Algumas dessas medidas, contudo, trouxeram insegurança quanto à sua incidência ou não no caso concreto, por trazerem conceitos demasiadamente abstratos, que só podem ser enquadrados (ou não) em situações muito particulares.

## **1 A SUSPENSÃO DOS PRAZOS JUDICIAIS EM FUNÇÃO DA COVID-19.**

Conforme dispõe o artigo 218 do Código de Processo Civil, “os prazos processuais serão realizados nos prazos prescritos em lei”. Fernando Gajardoni e outros descrevem de forma detalhada a dinâmica estabelecida pela lei processual, assim trabalhando o tema:

O prazo estabelece uma distância entre dois termos, inicial e final, em que determinado fato jurídico pode ser realizado. O tempo é apreendido pelo direito, fluindo e marcando definitivamente, principalmente nas regulações sobre procedimentos. Portanto, prazo, enquanto expressivo da secção do tempo, nada mais é do que a distância entre dois fatos, atos ou, melhor dizendo, dois termos. É a quantidade de tempo compreendida entre eles, no que empregamos as unidades de tempo (v.g., dias, horas, minutos)<sup>5</sup>.

A situação vivenciada pelo novo coronavírus, contudo, pode ser considerada uma hipótese de “calamidade pública”, prevista no artigo 222, §1º, do Código de Processo Civil, que autorizaria os magistrados a prorrogarem os prazos por mais de dois meses.

---

<sup>4</sup> THAMAY, Rennan Faria Kruger. A democracia efetivada através do processo civil. *Lex Humana*, v. 3, n. 2, p. 77-104, jan. 2012. ISSN 2175-0947. Disponível em: <<http://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/176>>. Acesso em: 20 mai. 2020, p. 93.

<sup>5</sup> GAJARDONI, Fernando da Fonseca; DELLORE, Luiz; ROQUE, André Vasconcelos; OLIVEIRA JUNIOR, Zulmar Duarte de. *Teoria geral do processo: comentários ao CPC de 2015; parte geral*. 3. ed, São Paulo: Forense, 2019. p. 601.

Na Justiça do Trabalho, a situação já se encontrava melhor endereçada no plano legal pela Consolidação das Leis do Trabalho: a chamada “reforma trabalhista” de 2017 deu nova redação ao artigo 775 da norma, prevendo que os prazos podem ser prorrogados pelo tempo necessário “em virtude de força maior, devidamente comprovada” (artigo 775, §1º, II).

Também o Código de Processo Penal tem redação mais maleável que o Código de Processo Civil, e melhor se adapta à situação excepcional vivenciada, na medida em que determina que “não correrão prazos, se houver (...) força maior” (artigo 798, §4º), exatamente o cenário descrito acima.

Nada obstante, a excepcionalidade causada pela pandemia de COVID-19 trouxe novos desafios que não se encontravam bem endereçados (e, o que é pior, uniformizados) no plano legal.

No exercício de sua competência para a fiscalização e normatização do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução n.º 313, de 19 de março de 2020, que estabeleceu o regime de plantão extraordinário no Poder Judiciário, a fim de uniformizar o funcionamento dos serviços judiciários e prevenir o contágio pelo novo coronavírus.

Ingo Sarlet e Hermes Zaneti Júnior assim destacaram a importância da atuação do Conselho Nacional de Justiça para uniformizar a suspensão em todos os tribunais:

A medida foi muito importante, considerando que a existência de critérios conflitantes quanto à suspensão do expediente forense gera insegurança jurídica e potenciais prejuízos à tutela de direitos fundamentais. Atos normativos prevendo suspensão de prazo também foram exarados por Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais Federais e por Tribunais Superiores, mas é importante perceber o papel representado pela Resolução 313 do CNJ, evitando a insegurança jurídica. Na prática, contudo, com a decretação do Estado de Calamidade, a suspensão pode ser estendida para além de dois meses (art. 222, § 2º, CPC), existindo aí mais uma razão para que a tensão entre segurança jurídica e efetividade seja equilibrada para permitir que atos processuais, que não ensejarem prejuízo ao sistema de justiça e aos direitos individuais das partes, sejam praticados<sup>6</sup>.

No seu artigo 5º, a Resolução n.º 313/2020 previu a suspensão dos prazos processuais, no período contado da data de sua publicação até o dia 30 de abril de 2020 (sem prejuízo da prática de atos urgentes e necessários à preservação de direitos).

---

<sup>6</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; JÚNIOR, Hermes Zaneti. Direitos fundamentais em tempos de pandemia II: estado de calamidade e Justiça. Portal Consultor Jurídico, 2020. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2020-abr-05/direitos-fundamentais-direitos-fundamentais-tempos-pandemia-ii>>. Acesso em 27 mai. 2020.

Além disso, a norma previu a existência de um regime de plantão extraordinário, com vistas à manutenção dos serviços essenciais em cada um dos tribunais<sup>7</sup>, e o atendimento remoto às partes, advogados e interessados<sup>8</sup>.

Em seguida, respondendo a consulta formulada pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina, o Conselho Nacional de Justiça ratificou a autorização para a realização de sessões virtuais para o julgamento de todas as modalidades processuais durante o período de pandemia, reforçando a excepcionalidade desse momento histórico e atestando que a norma anteriormente expedida apenas suspendia os prazos, e não o curso dos processos:

CONSULTA. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA. ATO REGIMENTAL Nº 1, DE 19 DE MARÇO DE 2020. REGULAMENTAÇÃO DA REALIZAÇÃO DE SESSÕES VIRTUAIS DE JULGAMENTO NAQUELA CORTE, DURANTE O REGIME DE PLANTÃO EXTRAORDINÁRIO ESTABELECIDO PELA RESOLUÇÃO CNJ 313/2020. DÚVIDAS SOBRE CONTRARIEDADE À REFERIDA RESOLUÇÃO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AOS NORMATIVOS DESTES CONSELHO SOBRE O TEMA. AUTONOMIA CONSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS. 1. Não desrespeita a regulamentação deste Conselho ato normativo que institui a modalidade totalmente virtual de julgamento durante o período de pandemia decorrente do novo coronavírus/Covid-19 e que permite os seguintes meios para afastamento de determinados processos da pauta virtual: a) objeção de quaisquer das partes ou do Ministério Público; b) pedido de preferência, apresentado tempestivamente por procurador ou defensor que pretenda realizar sustentação oral; e c) encaminhamento do feito, por iniciativa de algum dos julgadores, para debate em sessão presencial. 2. A suspensão dos prazos processuais prevista no art. 5º da Res. CNJ 313/2020 não alcança os concernentes à intimação das partes para realização de sessões virtuais nem para manifestar objeção e solicitar sustentação oral. 3. As matérias sujeitas a julgamento em sessões virtuais não ficam restritas às relacionadas no art. 4º da Res. CNJ 313/2020, cujo rol não é exaustivo. 4. Compete ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina, no exercício de sua autonomia constitucional (art. 96), aplicar o regramento constante do Ato Regimental 1-TJSC, de 19 de março de 2020, na realização de sessões virtuais de julgamento durante a vigência do regime de plantão extraordinário, adotando, inclusive, no que aprover, a disciplina constante do Regimento Interno deste Conselho, com o qual está harmônico. 5. Consulta respondida no sentido de não haver desconformidade entre o Ato Regimental 1, de 19 de março de 2020, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, o Regimento Interno do CNJ e a Resolução CNJ 313/2020, nos termos da fundamentação<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> “Art. 2º O Plantão Extraordinário, que funcionará em idêntico horário ao do expediente forense regular, estabelecido pelo respectivo Tribunal, importa em suspensão do trabalho presencial de magistrados, servidores, estagiários e colaboradores nas unidades judiciárias, assegurada a manutenção dos serviços essenciais em cada Tribunal”.

“Art. 4º No período de Plantão Extraordinário, fica garantida a apreciação das seguintes matérias: (...)”.

<sup>8</sup> Em 30 de abril de 2020, foi editada a Resolução n.º 317/2020, que autorizou a realização de perícias em meios eletrônicos ou virtuais em ações em que se discutem benefícios previdenciários por incapacidade ou assistenciais, enquanto durarem os efeitos da crise ocasionada pela pandemia do novo coronavírus.

<sup>9</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - Consulta - 0002337-88.2020.2.00.0000 - Rel. Ivana Farina Navarrete Pena - 7ª Sessão - j. 01/04/2020.

A suspensão dos prazos ainda foi prorrogada por duas vezes, em 20 de abril e 07 de maio de 2020, respectivamente, pelas Resoluções 314/2020<sup>10</sup> e 318/2020<sup>11</sup>. Nessa última norma, contudo, determinou-se a retomada dos prazos dos processos que tramitam em meio eletrônico, nos seguintes termos:

Art. 3º Os processos judiciais e administrativos em todos os graus de jurisdição, exceto aqueles em trâmite no Supremo Tribunal Federal e no âmbito da Justiça Eleitoral, que tramitem em meio eletrônico, terão os prazos processuais retomados, sem qualquer tipo de escalonamento, a partir do dia 4 de maio de 2020, sendo vedada a designação de atos presenciais.

§1º Os prazos processuais já iniciados serão retomados no estado em que se encontravam no momento da suspensão, sendo restituídos por tempo igual ao que faltava para sua complementação (CPC, art. 221).

§2º Os atos processuais que eventualmente não puderem ser praticados pelo meio eletrônico ou virtual, por absoluta impossibilidade técnica ou prática a ser apontada por qualquer dos envolvidos no ato, devidamente justificada nos autos, deverão ser adiados e certificados pela serventia, após decisão fundamentada do magistrado.

§3º Os prazos processuais para apresentação de contestação, impugnação ao cumprimento de sentença, embargos à execução, defesas preliminares de natureza cível, trabalhista e criminal, inclusive quando praticados em audiência, e outros que exijam a coleta prévia de elementos de prova por parte dos advogados, defensores e procuradores juntamente às partes e assistidos, somente serão suspensos, se, durante a sua fluência, a parte informar ao juízo competente a impossibilidade de prática do ato, o prazo será considerado suspenso na data do protocolo da petição com essa informação.

A norma traz diversos desafios na aplicação prática da suspensão de prazos no sistema processual brasileiro.

O primeiro é o impacto da suspensão (e da sua duração, que até o momento não pode ser sequer estimada) na manutenção dos níveis de produtividade jurisdicional, para garantir a duração razoável do processo, prevista como direito fundamental na Constituição Federal (artigo 5º, LXXVIII).

De fato, a suspensão prolongada dos prazos nos processos físicos, que tendem a ser processos mais antigos, pode ocasionar graves prejuízos às partes, que se verão ainda mais longe de ter efetivada a prestação jurisdicional tempestiva.

Além disso, há duas questões de ordem interpretativa que devem ser superadas para a correta aplicação da norma: a primeira diz respeito à dicotomia entre prazos processuais e

---

<sup>10</sup> Resolução n.º 314/2020: "Art. 1º Fica prorrogado para o dia 15 de maio de 2020 o prazo de vigência da Resolução n.º 313, de 19 de março de 2020, e que poderá ser ampliado ou reduzido por ato da Presidência deste Conselho, caso necessário".

<sup>11</sup> Resolução n.º 318/2020: "Art. 1º Ficam prorrogados para o dia 31 de maio de 2020 os prazos de vigência das Resoluções n.º 313, de 19 de março de 2020, e n.º 314, de 20 de abril de 2020, que poderão ser ampliados ou reduzidos por ato da Presidência deste Conselho, caso necessário".

prazos materiais e a segunda se relaciona à forma de comprovação da "impossibilidade técnica ou prática" e da "impossibilidade de prática do ato", prevista nos §§ 2º e 3º do seu artigo 3º.

A dicotomia “prazos processuais” x “prazos materiais” é amplamente debatida na doutrina e na jurisprudência. Sobre o tema, ao tratar da forma de contagem dos prazos no Código de Processo Civil, Cassio Scarpinella assim os diferencia:

Novidade digna de destaque do CPC de 2015 em relação ao CPC de 1973 é a circunstância de os prazos processuais, sejam os legais (prescritos em lei) ou judiciais (prescritos pelo magistrado), estabelecidos em dias só fluírem em dias úteis (art. 219). (...) Prazos materiais não estão sujeitos a esta regra, como evidencia o parágrafo único do art. 219. Assim, por exemplo, os trinta dias de uma notificação para que o devedor adimpla a obrigação serão contados de forma corrida, tanto quanto os sessenta dias para que o contribuinte, querendo, apresente impugnação de auto de infração lavrado contra si<sup>12</sup>.

Assim, os prazos materiais, como os relativos à prescrição e decadência (ou mesmo o prazo de suspensão previsto na Lei de Recuperação Judicial e Falência<sup>13</sup>), continuam em curso, o que, de toda forma só poderia ser alterado por lei em sentido formal.

Outra questão que pode suscitar incontáveis controvérsias no Poder Judiciário é o relativo à justificativa para a impossibilidade de prática do ato. A parte (ou seu advogado) deve comprovar a incapacidade para a realização do ato, que pode se verificar de diversas formas (como, por exemplo, com a internação para o tratamento do novo coronavírus, ou mesmo a dificuldade de protocolo de ofícios junto a órgãos públicos ou a obtenção de cópias de outros processos).

A utilização de conceitos abstratos, tal como o definido pelo Conselho Nacional de Justiça, acaba por dificultar a aplicação da prorrogação para o exercício da prática do ato processual obstado pela restrição à locomoção no período de pandemia.

O ideal, assim, em linha com o quanto sustentado no presente artigo, seria a existência de uma norma geral, lastreada na competência constitucional da União para legislar sobre direito processual<sup>14</sup>, o que permitiria a construção de uma diretriz normativa ao mesmo tempo abrangente (em termos de âmbito de aplicação) e detalhada (no que tange às hipóteses que

---

<sup>12</sup> BUENO, Cássio Scarpinella. Manual de Direito Processual Civil - Volume Único. São Paulo: Editora Saraiva, 2015, p. 198.

<sup>13</sup> Prazo material, conforme decidiu a 4ª Turma do Superior Tribunal de Justiça no AgInt no REsp 1.774.998/MG, rel. Min. Luís Felipe Salomão, j. 19.9.2019, DJe 24.9.2019.

<sup>14</sup> Constituição Federal, artigo 22, I.

poderiam gerar a dilação dos prazos processuais), conferindo maior segurança jurídica aos jurisdicionados, que não se veriam à mercê da opinião pessoal de cada julgador sobre o tema.

Uma vez que essa legislação não foi editada até o presente momento, cabe alerta a necessidade de que os juízes interpretem a disciplina dos prazos processuais de forma extensiva, e flexibilizem as regras procedimentais sobre o tema nesse momento excepcional, inclusive no que diz respeito à preclusão (desde que os impedimentos estejam de fato relacionados aos óbices criados pela pandemia do novo coronavírus).

## **2 A SUSPENSÃO DOS PRAZOS NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS EM FUNÇÃO DA COVID-19.**

Também no âmbito administrativo, por meio da Medida Provisória n.º 928, de 23 de março de 2020 (“MP n.º 928/2020”), foram suspensos os prazos: (i) de resposta a pedidos de acesso à informação, previstos na Lei Federal n.º 12.527/2011<sup>15</sup>; (ii) “em desfavor dos acusados e entes privados processados em processos administrativos” (de qualquer natureza); e (iii) prescricionais para a aplicação de sanções administrativas previstas no Estatuto dos Servidores Públicos Federais (Lei Federal n.º 8.112/1990), na Lei Federal n.º 9.873/1999 e na Lei Anticorrupção (Lei Federal n.º 12.846/2013).

A MP n.º 928/2020, contudo, padece de uma falta de clareza redacional, que deixa incerta a extensão da suspensão para os processos administrativos não punitivos em curso no âmbito federal<sup>16</sup>.

Nesse sentido, a exposição de motivos da MP n.º 928/2020 deixou clara a intenção de suspender os processos de natureza sancionadora, mas também vinculou a sua edição às restrições nas atividades da Administração Pública, situação que também se estende para os demais processos administrativos:

(...) 12. Diante da atual situação de emergência de saúde pública, diversas medidas vêm sendo adotadas pelo Estado no sentido de prevenir o avanço da pandemia que,

---

<sup>15</sup> Esse primeiro trecho da MP n.º 928/2020 foi suspenso logo no dia 26 de março de 2020, em decisão proferida pelo Min. Alexandre de Moraes na ADI 6351 e já referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

<sup>16</sup> A Lei Estadual n.º 23.629, de 02 de abril de 2020, aprovada no Estado de Minas Gerais, alterou a Lei do Processo Administrativo Estadual, deixando a sua redação mais clara que a da norma federal, para prever a suspensão dos prazos processuais “em situação de emergência, estado de calamidade pública”.

ao mesmo tempo, impõe restrições à continuidade normal das atividades administrativas e atendimento, pelos investigados e acusados em processos administrativos, de prazos processuais administrativos.

(...) 14. Situação similar à encontrada pelo CNJ é também vivenciada pelas unidades responsáveis pela condução dos processos de natureza correcional, bem como daqueles que respondem a tais processos na condição de acusados. Logo, entende-se salutar a adoção de medida semelhante à do CNJ no âmbito dos procedimentos correcionais.

15. Por outro lado, ao tempo em que se reconhece necessária a suspensão dos prazos em desfavor dos interessados, não se pode perder de vistas que haverá direto impacto no transcurso do prazo prescricional da pretensão sancionadora do Estado. O estabelecimento de um prazo prescricional objetiva justamente assegurar que os acusados [não] sejam prejudicados pela inércia Estado. Ocorre que a situação fática impede uma atuação equânime do Estado, motivo pelo qual se recomenda a suspensão dos prazos processuais que correm em desfavor dos interessados. Pelo mesmo motivo, não seria razoável que o Estado ficasse impedido de aplicar sanções cabíveis, pelo fato de não ter seguido com o devido processo administrativo, por motivo de força maior. Assim, razoável que também sejam suspensos os prazos prescricionais, durante o período de calamidade pública.

O pedido da Ordem dos Advogados do Brasil que possivelmente originou a MP n.º 928/2020 seguia na mesma linha da exposição de motivos, mas requeria a suspensão de todos os processos administrativos:

Por todo o exposto, no uso de atribuição conferida nos incisos II e IV do art. 84 da Constituição da República, a Ordem dos Advogados do Brasil solicita a Vossa Excelência a edição de Decreto determinando a suspensão de todas as publicações, intimações, audiências, sessões de julgamento e prazos em curso em todos os processos administrativos, inclusive disciplinares e tributários, ressalvadas as questões urgentes envolvendo, sobretudo, a concessão de benefícios aos cidadãos, no âmbito da União, sua Administração direta e indireta, inclusive das autarquias, fundações públicas, agências reguladoras e conselhos, até o dia 30 de abril de 2020, cabendo, a tempo e modo, a posterior análise e eventual prorrogação do período de suspensão<sup>17</sup>.

Tal como nos processos penais e trabalhistas, contudo, a Lei do Processo Administrativo Federal (Lei Federal n.º 9.784/99) admite a suspensão de prazos por motivos de força maior:

Art. 67. Salvo motivo de força maior devidamente comprovado, os prazos processuais não se suspendem.

No silêncio da MP n.º 928/2020 sobre o tema, os órgãos e entidades da Administração Pública Federal buscaram definir, com os demais parâmetros normativos existentes, a suspensão dos demais processos administrativos.

A “esquizofrenia” hermenêutica decorrente da abertura da cláusula prevista na Lei do Processo Administrativo Federal e da má técnica legislativa da MP n.º 928/2020 pode ser vista

---

<sup>17</sup> ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Ofício n. 253/2020-GPR. Brasília: 2020. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/dl/oab-uniao-suspensao-prazos-processo.pdf>>. Acesso em 19 mai. 2020.

nas diversas aplicações dadas pelos órgãos da Administração Pública Federal sobre o tema: ao mesmo tempo em que o Conselho Administrativo de Defesa Econômica editou uma “Nota Informativa”<sup>18</sup>, na qual elencou uma série de procedimentos nos quais os prazos foram suspensos (e diversos outros nos quais não foram), o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais suspendeu todos os prazos processuais no seu âmbito de atuação<sup>19</sup>.

Nas agências reguladoras, a situação também foi tratada de forma diversa em cada um dos diversos setores: (i) a Agência Nacional de Energia Elétrica suspendeu todos os prazos para manifestações nos processos por ela instaurados<sup>20</sup>; (ii) a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis inicialmente havia suspenso os "prazos processuais das notificações da ANP e dos processos sancionadores", mas, em seguida, alterou a norma para suspender apenas os prazos dos processos sancionadores<sup>21</sup>; (iii) a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por sua vez, suspendeu “os prazos processuais afetos aos requerimentos de atos públicos de liberação” de sua competência<sup>22</sup>; (iv) a Agência Nacional de Saúde Suplementar, seguindo orientação de sua procuradoria<sup>23</sup>, determinou a suspensão de todos os processos de natureza correcional ou sancionatória e de "processos administrativos em que há uma pretensão deduzida em face do administrado, em contraditório" (seja lá o que isso signifique); (v) a Agência Nacional de Transportes Aquaviários suspendeu todos os prazos processuais, exceto os contratuais e os decorrentes dos procedimentos licitatórios<sup>24</sup>; e (vi) a

---

<sup>18</sup> CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. “Nota Informativa”. Disponível em <<http://www.cade.gov.br/noticias/nota-informativa>>. Acesso em 19 mai. 2020.

<sup>19</sup> CONSELHO ADMINISTRATIVO DE RECURSOS FISCAIS. Portaria n.º 8112, de 20 de março de 2020, que suspende, por motivo de força maior, os prazos para a prática de atos processuais no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais.

<sup>20</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. Portaria n.º 6.310, de 24 de março de 2020, que estabelece as medidas para atendimento aos prazos processuais em decorrência da calamidade pública atinente à pandemia de coronavírus (COVID-19).

<sup>21</sup> AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. Resolução ANP n.º 812, de 23 de março de 2020, que define procedimentos a serem adotados pelos agentes regulados pela ANP, enquanto durarem as medidas temporárias de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus (Covid-19) estabelecidas pelos Estados e Municípios da Federação (artigo 10).

<sup>22</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. Resolução de Diretoria Colegiada - RDC n.º 355, de 23 de março de 2020, que dispõe sobre a suspensão dos prazos processuais afetos aos requerimentos de atos públicos de liberação de responsabilidade da Anvisa em virtude da emergência de saúde pública internacional relacionada ao SARS-CoV-2.

<sup>23</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR. PARECER N. 00016/2020/GECOS/PFANS/PGF/AGU. Disponível em <[http://www.ans.gov.br/images/Parecer\\_16\\_PROGE.pdf](http://www.ans.gov.br/images/Parecer_16_PROGE.pdf)>. Acesso em 19 mai. 2020.

<sup>24</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. Portaria n.º 80, de 19 de março de 2020, que dispõe sobre medidas temporárias de prevenção ao contágio pelo coronavírus (COVID-19) na Agência Nacional dos Transportes Aquaviários - Antaq (artigo 2º).

Agência Nacional de Transportes Terrestres somente suspendeu os prazos dos processos administrativos sancionadores<sup>25</sup>.

Como se nota, também nos processos administrativos a tessitura aberta dos textos legais existentes também gerou uma multiplicidade de interpretações para o alcance da suspensão dos prazos, o que deve gerar infundáveis discussões, que podem até mesmo ir para a esfera judicial, em detrimento da segurança jurídica que se deveria esperar.

Também nesse tema, então, deveria ter sido editada uma norma geral (que sequer precisaria ser uma lei em sentido estrito, mas poderia se dar por meio de decreto presidencial), que disciplinasse de forma específica a questão, ao menos no âmbito federal<sup>26</sup>.

Considerando a realidade existente, e a fim de se conferir a máxima eficácia possível aos comandos gerais previstos na Lei do Processo Administrativo Federal, em especial no seu artigo 3º, inciso I e III<sup>2728</sup>, a interpretação que mais parece atender aos comandos de segurança jurídica e razoabilidade nesse momento é a suspensão dos prazos nos processos administrativos que estejam em curso em desfavor do administrado, mesmo à míngua de uma previsão legal específica.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

<sup>25</sup> AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. Resolução n.º 5878, de 26 de março de 2020, que suspende os prazos processuais no âmbito dos processos administrativos sancionadores de que trata a Resolução n.º 5.083, de 27 de abril de 2016.

<sup>26</sup> Até porque há Estados e Municípios que adotam a Lei do Processo Administrativo Federal como norma interna de processo administrativo, como é o caso do Distrito Federal.

<sup>27</sup> “Art. 3º O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados:

I - ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações;

(...) III - formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente”.

<sup>28</sup> Sobre esses direitos do administrado, Irene Nohara e Thiago Marrara anotam que: “a lei não enfatiza apenas a necessidade de o agente público ‘não dificultar’ ou ‘não obstaculizar’ o exercício de direitos do particular, mas exige uma postura ativa, pois reconhece ao administrado o direito de “ter facilitado” o exercício dos direitos e o cumprimento das obrigações. Esse direito reflete-se sobre a própria teoria das nulidades dos atos praticados no processo, bem como sobre a necessidade de observância da fungibilidade, uma vez que, respectivamente, não deve ser reconhecida nulidade se não há prejuízos ao interesse público diante da desobediência a meras formalidades e, conseqüentemente, a Administração Pública não deve exagerar nas formalidades como forma de impedir o exercício de direitos, pois o processo administrativo é instrumental aos direitos materiais nele veiculados” (NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. Processo administrativo: Lei n.º 9.784/99 comentada. São Paulo: Atlas, 2009, p. 73 – 74).

Como demonstrado ao longo do presente artigo, as medidas adotadas pelo Conselho Nacional de Justiça em nível geral sobre a matéria dos prazos processuais no Poder Judiciário buscaram equalizar a aplicação do tema por todos os tribunais do país, mas acabaram por levantar questões a ela acessórias, que precisarão ser enfrentadas pelos juízes em cada caso concreto, tendo em vista a abertura dada pelos comandos normativos.

Essa necessidade de regulamentação pelo Conselho Nacional de Justiça se deu em virtude da omissão do Congresso Nacional em editar uma norma que regulamentasse a matéria em caráter transitório, o que gera insegurança jurídica aos jurisdicionados pela possibilidade de distintas interpretações sobre a dilação ou não dos prazos em cada uma das situações elencadas nas resoluções.

Já no âmbito administrativo, como se apontou acima, a ausência de definição por parte do Chefe do Poder Executivo Federal, somada ao caráter extremamente genérico das normas que disciplinam a matéria em vários órgãos da Administração Pública Federal, também gerou grande insegurança na sua interpretação, que motivou a edição de diversos atos contraditórios entre si por parte das diversas entidades da Administração Pública responsáveis por sua aplicação.

Nesse contexto, a interpretação que se afigura mais consentânea com os postulados constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa e do acesso à justiça, devidamente ponderados com a duração razoável do processo<sup>29</sup>, é aquela que permita uma interpretação mais ampla das hipóteses que podem levar à prorrogação dos prazos, ou mesmo à configuração da “justa causa” ou do “motivo de força maior” nos casos concretos.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

---

<sup>29</sup> Vale citar, aqui, o entendimento sobre a efetividade do processo exposto por José Roberto dos Santos Bedaque, para quem: "processo efetivo é aquele que, observado o equilíbrio entre os valores segurança e celeridade, proporciona às partes o resultado desejado pelo direito material. Pretende-se aprimorar o instrumento estatal destinado a fornecer a tutela jurisdicional. Mas constitui perigosa ilusão pensar que simplesmente conferir-lhe celeridade é suficiente para alcançar a tão almejada efetividade. Não se nega a necessidade de reduzir a demora, mas não se pode fazê-lo em detrimento do mínimo de segurança, valor também essencial ao processo justo. Em princípio, não há efetividade sem contraditório e ampla defesa. A celeridade é apenas mais uma das garantias que compõem a ideia do devido processo legal, não a única. A morosidade excessiva não pode servir de desculpa para o sacrifício de valores também fundamentais, pois ligados à segurança do processo" (BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Efetividade do Processo e Técnica Processual*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 49).

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. Portaria n.º 6.310, de 24 de março de 2020. Disponível em < <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-6.310-de-24-de-marco-de-2020-249621232>>. Acesso em 19 mai. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR. Parecer n.º 00016/2020/GECOS/PFANS/PGF/AGU. Disponível em <[http://www.ans.gov.br/images/Parecer\\_16\\_PROGE.pdf](http://www.ans.gov.br/images/Parecer_16_PROGE.pdf)>. Acesso em 19 mai. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. Portaria n.º 80, de 19 de março de 2020. Disponível em <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-80-de-19-de-marco-de-2020-249027702>>. Acesso em 19 mai. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. Resolução n.º 5878, de 26 de março de 2020. Disponível em <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-5.878-de-26-de-marco-de-2020-249994492>>. Acesso em 19 mai. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. Nota Técnica n.º 101/2020/SEI/GIMTV/GGPAF/DIRE5/ANVISA. Disponível em <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/219201/4340788/Nota+T%C3%A9cnica+62+-+Aeroporto.pdf/62ba195a-9d2f-4675-946e-2c5acb5d819b>>. Acesso em 19 mai. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. Resolução de Diretoria Colegiada - RDC n.º 355, de 23 de março de 2020. Disponível em <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-rdc-n-355-de-23-de-marco-de-2020-249317431>>. Acesso em 19 mai. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. Resolução ANP n.º 812, de 23 de março de 2020. Disponível em <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-812-de-23-de-marco-de-2020-249312776>>. Acesso em 19 mai. 2020.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. Efetividade do Processo e Técnica Processual. São Paulo: Malheiros, 2007.

BUENO, Cássio Scarpinella. Manual de Direito Processual Civil - Volume Único. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. “Nota Informativa”. Disponível em <<http://www.cade.gov.br/noticias/nota-informativa>>. Acesso em 19 mai. 2020.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE RECURSOS FISCAIS. Portaria n.º 8112, de 20 de março de 2020. Disponível em <<http://idg.carf.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/boletim->

de-servicos-carf/portarias-carf-2020/portaria-carf-8112-suspende-prazos-para-a-pratica-de-atos-processuais.pdf>. Acesso em 19 mai. 2020.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; DELLORE, Luiz; ROQUE, André Vasconcelos; OLIVEIRA JUNIOR, Zulmar Duarte de. Teoria geral do processo: comentários ao CPC de 2015; parte geral. 3. ed, São Paulo: Forense, 2019.

NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. Processo administrativo: Lei nº 9.784/99 comentada. São Paulo: Atlas, 2009.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Ofício n. 253/2020-GPR. Brasília: 2020. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/dl/oab-uniao-suspensao-prazos-processo.pdf>>. Acesso em 19 mai. 2020.

THAMAY, Rennan Faria Kruger. A democracia efetivada através do processo civil. Lex Humana, v. 3, n. 2, p. 77-104, jan. 2012. ISSN 2175-0947. Disponível em: <<http://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/176>>. Acesso em: 20 mai. 2020.