Aspectos Gerais

É a quarta e última fase comum do processo administrativo. Após as fases de abertura, instrução e decisão, existe a fase do recurso administrativo.

A Lei de Processo Administrativo elaborou todo o arcabouço dos recursos na Administração Pública Federal. Ainda, tais normas somente se aplicam quando os processos administrativos não possuírem normas específicas em sentido diverso.

Existem três modalidades recursais: reconsideração, recurso administrativo e revisão (que serve apenas para reanalisar as decisões sancionatórias, ao contrário dos dois primeiros que servem para qualquer processo).

Em regra, não há efeito suspensivo nos recursos, conforme a Lei de Processo Administrativo. O efeito devolutivo é inerente à interposição do recurso, mas, em sede de processo administrativo, o efeito suspensivo, nos termos do art. 61, é excepcional. Assim sendo, o recorrente deve ser expresso ao solicitar o efeito suspensivo ao seu recurso.

> **Art. 61.** Salvo disposição legal em contrário, o recurso não tem efeito suspensivo.
>
> Parágrafo único. Havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso.

Os recursos administrativos também são gratuitos, pois não se admite cobrança enquanto condição para que o recurso seja interposto. Há, inclusive, relevante enunciado de súmula que é expresso a determinar a inconstitucionalidade de exigência de depósito ou arrolamento prévio de bens ou dinheiro como condição para a interposição de recurso.

Os recursos administrativos se limitam a três instâncias, não há uma quarta instância, salvo se uma lei tiver normativa específica, seja porque há instância única, seja porque há mais de três instâncias, por exemplo. Nos casos de instância única, só existe a possibilidade de utilização do pedido de reconsideração.

Gratuidade

Como dito, os recursos administrativos devem ser gratuitos. A Lei de Processo Administrativo estabeleceu esta regra, mas admitindo que lei específica imponha a condição de que o recurso não seja gratuito. Contudo, a **Súmula Vinculante 21** determina a inconstitucionalidade de

qualquer exigência de dinheiro ou bens para a interposição de recurso administrativo.

Reconsideração

A grande marca da reconsideração, primeira das três maneiras de pedir a reanálise de uma decisão, é o pedido para que a própria autoridade venha a mudar a sua mesma decisão. Portanto, primeiramente, a própria autoridade tem a possibilidade de rever sua própria decisão, antes de que eventual discussão chegue à autoridade superior. Se ela não se reconsiderar, enviará o pedido enquanto um recurso para sua autoridade superior.

Por exemplo, o servidor João, autoridade competente, proferiu uma decisão que prejudicou José, interessado. José, antes de recorrer à autoridade superior, pedirá a reconsideração da decisão para o próprio João. Caso João negue seu pedido, irá encaminhar a petição para seu órgão superior como um recurso. Neste caso, a autoridade tem o prazo de 5 dias para decidir sobre a reconsideração.

Recursos Administrativos

Existem diversas classificações e terminologias. É possível que ele seja voluntário ou de ofício. O recurso administrativo voluntário advém da própria vontade do interessado. Ele recebe a decisão e define se quer recorrer ou não. Mesmo que a lei não diga que há este direito, o recurso decorre da legalidade e do direito da petição.

O recurso administrativo de ofício é aquele que não se apega à vontade do interessado, pois é interposto pela própria Administração Pública, quando a decisão é contrária a ela mesma ou ao interesse público. Existem normas que exigem um recurso de ofício quando a decisão tem estas características. Portanto, não se exige uma vontade da Administração: a própria lei impõe este recurso automático.

Forma e Conteúdo

O recurso é sempre escrito. É certo que algumas leis exigem que o interessado se manifeste oralmente sobre o intuito de recorrer, antes de juntar suas razões, como ocorre no pregão. Ele pode ser digital ou impresso.

Deve apontar os fatos e as normas jurídicas que sustentam a sua irresignação, questionando o mérito ou a forma da decisão prolatada. Ainda, o recurso deve vir com um pedido formulado, além da exposição dos problemas que enxerga na decisão.

Prazos em Matéria Recursal

O pedido de reconsideração, como já dito, deve ser analisado em 5 dias. Da mesma maneira, o interessado tem 10 dias para interpor seu recurso, contado de quando se torna ciente da decisão em questão. O julgamento do recurso deve ocorrer em 30 dias do recebimento dos autos.

Inovações Relevantes da Lei de Processo Administrativo

Admissibilidade Recursal

O recurso é um exercício do direito petição daquele que encaminha sua irresignação à mesma autoridade que decidiu. Se esta não reconsiderar em 5 dias, encaminhará o recurso à autoridade superior. O recurso só será conhecido (recebido) se superar alguns requisitos formais (conhecimento e recebimento são a aceitação para a sua análise, que importará em provimento ou não).

O recurso deve superar as quatro hipóteses de inadmissibilidade previstas no **art. 63 da Lei de Processo Administrativo**. Primeiramente, ele deve ser tempestivo, que, em regra, significa interposição do recurso em 10 dias contados da ciência da decisão. Ainda, ele deve ser impetrado perante o órgão competente para conhecer e julgar.

Além disso, o recorrente deve ser legitimado para interpor o recurso, ou seja, o interessado é quem tem legitimidade para recorrer. Por fim, deve-se respeitar o limite de instâncias do processo (a regra geral da Lei 9.784/1999 é de 3 instâncias).

Recurso impetrado perante órgão incompetente traz a este a obrigação de dizer quem é o competente, devolvendo o prazo recursal ao recorrente (**art. 63, § 1º, Lei 9.784/1999**).

A legalidade deve preponderar em relação à formalidade, haja vista o princípio do formalismo mitigado. Portanto, a inadmissão de um recurso não impede que a Administração garanta a legalidade. Por exemplo, o recorrente apresentou um recurso intempestivo, devendo o mesmo ser inadmitido. Porém, se a autoridade perceber que realmente houve vício de legalidade, ela deve tomar as providências necessárias para saná-lo. Isto é uma previsão do art. 63, § 2º.

> **Art. 63, §2º.** O não conhecimento do recurso não impede a Administração de rever de ofício o ato ilegal, desde que não ocorrida preclusão administrativa.

O recurso não poder ser reconhecido não faz com que a Administração não deva exercer o seu dever de corrigir ilegalidades que ocorram em seu âmbito. A formalidade não pode ser justificativa para a manutenção de ilegalidades na Administração Pública.

Em outros termos, por força da **Súmula 473 do STF**, que estampa o dever de autotutela da Administração Pública, eventual não conhecimento do recurso não impede que a mesma venha a revogar, anular, modificar ou confirmar a decisão, desde que não tenha ocorrido a preclusão administrativa.

Legitimidade Recursal

Como visto, o recorrente deve ser legitimado para que o recurso seja conhecido. Logo, é necessário saber quem são os legitimados à interposição de recursos administrativos. O art. 58 da Lei de Processo Administrativo elenca quem são os legitimados, de forma semelhante ao que o art. 9º diz sobre os interessados. Em regra, portanto, o interessado é quem tem legitimidade recursal, a pessoa titular de direito ou interesse objeto no processo.

> **Art. 58.** Têm legitimidade para interpor recurso administrativo:
>
> I - os titulares de direitos e interesses que forem parte no processo;
>
> II - aqueles cujos direitos ou interesses forem indiretamente afetados pela decisão recorrida;
>
> III - as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos;
>
> IV - os cidadãos ou associações, quanto a direitos ou interesses difusos.

O participante não tem, automaticamente, a qualidade de interessado. Logo, o participante não tem o direito de recorrer. Por exemplo, se José participou de uma consulta pública, não pode ele recorrer depois de uma decisão diversa da que entendia como melhor.

Recursos e Súmulas Vinculantes

A **Emenda Constitucional nº 45/2004** estatuiu a súmula vinculante no ordenamento jurídico brasileiro. O Supremo Tribunal Federal interpreta certa situação à luz da Constituição Federal, criando um enunciado em formato de verbete sumular. Elas vinculam não somente o Poder Judiciário, mas também a Administração Pública. Portanto, a autoridade administrativa deve respeitar o conteúdo das súmulas vinculantes.

É possível que o recorrente entenda que a Administração Pública violou uma súmula vinculante em sua decisão. Neste caso, deve a autoridade demonstrar se o caso é diverso ou não ao veiculado na súmula. Poderá o interessado impetrar uma reclamação, ação judicial de competência do STF que visa garantir a sua autoridade. Para tanto, contudo, a via administrativa deve ter sido esgotada, ou seja, se houver recurso administrativo a ser interposto, é necessário, primeiramente, tentar solucionar esta suposta violação dentro da própria Administração Pública. Acolhendo a reclamação, a Administração deve reformar e adequar todas as decisões que tratem do mesmo tema.

Reformatio in Pejus

Como se sabe, o direito processual veda a *reformatio in pejus*. Por exemplo, se João foi condenado a 8 anos de reclusão e somente ele recorre da decisão, não pode a segunda instância condená-lo a 10, pois haveria violação a este princípio. A *ne reformatio in pejus* se aplica na Administração Pública? Pode a autoridade que julga o recurso piorar a decisão em relação ao recorrente?

Por exemplo, alguém pede uma licença a um órgão federal, que a expede com condicionantes. O interessado recorre visando afastar as condicionantes. O órgão superior não só não as afasta, como também inclui novas condicionantes à licença, piorando a situação do recorrente.

O art. 64, parágrafo único da Lei de Processo Administrativo admite explicitamente a possibilidade de que a decisão da autoridade piore a situação do recorrente, pois a Administração Pública não pode conviver com vícios em sua seara interna. Ela tem o poder-dever de corrigir os vícios que encontrar, através do que se chama de poder de tutela administrativa. Contudo, neste caso, é necessário que o recorrente receba prazo para se manifestar.

Todavia, quanto à aplicação de sanção, existe a vedação da *reformatio in pejus*. É um caso específico em que a situação do recorrente não pode ser agravada pela autoridade superior.

Extinção do Processo

Após o julgamento de todos os recursos possíveis, o processo é extinto pelo fim de suas instâncias recursais. Ele também pode ser extinto de outras formas não naturais, como quando o objeto se torna impossível, inútil ou prejudicado. Por exemplo, uma licença para construir buscada por um empreendedor em um terreno que será desapropriado. Também cabe a extinção por desistência ou renúncia por parte do interessado. Conforme o art. 51, se houver interesse público a ser tutelado, o processo segue mesmo com a desistência ou a renúncia.

> **Art. 51.** O interessado poderá, mediante manifestação escrita, desistir total ou parcialmente do pedido formulado ou, ainda, renunciar a direitos disponíveis.
>
> §2º A desistência ou renúncia do interessado, conforme o caso, não prejudica o prosseguimento do processo, se a Administração considerar que o interesse público assim o exige.