

## **NÃO CONHECIMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO INTEMPESTIVO X AUTOTUTELA DA ADMINISTRAÇÃO**

**Karla Virgínia Bezerra Caribé**  
Procuradora Federal em Brasília  
Pós-graduada em Direito Processual Civil  
pela Universidade do Sul de Santa Catarina

**RESUMO:** A necessidade de observância do prazo para interposição de recurso em processos administrativos de âmbito federal encontra-se prevista em lei. A tempestividade é, portanto, requisito de admissibilidade do recurso administrativo, que não pode ser ignorado sob o fundamento de que o processo administrativo é orientado pelo princípio do informalismo ou sob outro argumento qualquer. Ao contrário, os princípios administrativos da legalidade, isonomia, segurança jurídica e proteção à confiança devem orientar os órgãos administrativos, que apreciam recursos, a não conhecê-los quando interpostos fora do prazo legal.

Contudo, sabe-se que a Administração Pública detém o poder de autotutela, que lhe garante a possibilidade de rever, até mesmo de ofício, ato ou conduta com vício de ilegalidade ou que, válidos, não se apresentam mais como convenientes e oportunos.

Neste sentido, o § 2º do art. 62 da Lei nº 9.784/99, expressamente prevê que "o não conhecimento do recurso não impede a Administração de rever de ofício o ato ilegal, desde que não ocorrida a preclusão administrativa." Tal dispositivo causa, na prática, à Administração dúvidas constantes quanto à rigidez dos prazos recursais e quanto à possibilidade de conhecer recurso intempestivo.

Pretende-se analisar, sucintamente, que o poder de autotutela da Administração, em anular atos ilegais ou revogar atos não mais oportunos ou convenientes, não deve ser confundido com a possibilidade de conhecer recurso intempestivo. A impugnação interposta fora do prazo simplesmente não deve ser conhecida pela instância julgadora recursal. Não há que se analisar nem mesmo as razões sustentadas pelo recorrente. Contudo, a autotutela constitui em poder-dever da Administração, a ser exercida de ofício, e que, portanto, nada depende do recurso interposto pela parte.

**PALAVRAS-CHAVE:** Recursos em Processos Administrativos Federais. Lei nº 9.784/1999. Prazo de 10 dias. Intempestividade. Não conhecimento. Autotutela da Administração. Anulação e revogação. *ex officio*.

**SUMÁRIO:** 1 Da impossibilidade legal de se conhecer recurso intempestivo; 2 Do dever da Administração anular de ofício ato ilegal existente em processo administrativo; 3 Do poder da Administração alterar ou revogar ato administrativo válido, porém não mais oportuno ou conveniente; 4 Referências.

### **1 DA IMPOSSIBILIDADE LEGAL DE SE CONHECER RECURSO INTEMPESTIVO**

A Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabelece:

Art. 63. O recurso não será conhecido quando interposto:

I – fora do prazo;

II – perante órgão incompetente;

III – por quem não seja legitimado;

IV – após exaurida a esfera administrativa.

No que tange ao prazo para interposição de recursos em processos administrativos federais, a mesma Lei prevê que "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 (art. 59).

Ora, em homenagem ao princípio da legalidade, que implica subordinação completa do administrador à lei, não se pode descumprir, no recebimento e conhecimento de recurso apresentado fora do prazo legal e, portanto, intempestivo, o dispositivo em questão.

Não se sustenta o argumento de que pelo fato do processo administrativo ser orientado pelo princípio do informalismo e da menor rigidez no trâmite processual, dispensa-se aqui o cumprimento severo dos prazos previstos. No que tange ao princípio do informalismo procedimental, válidas são as lições de José dos Santos Carvalho Filho:

O princípio do informalismo significa que, no silêncio da lei ou de atos regulamentares, não há para o administrador a obrigação de adotar excessivo rigor na tramitação dos processos administrativos, tal como ocorre, por exemplo, nos processos judiciais. Ao administrador caberá seguir um procedimento que seja adequado ao objeto específico a que se destinar o processo. Se um administrado, por exemplo, formula algum requerimento à Administração, e não havendo lei disciplinadora do processo, deve o administrador impulsionar o feito, devidamente formalizado, pelos demais órgãos que tenham competência relacionada ao requerimento, e ainda, se for o caso, comunicar ao requerente a necessidade de fornecer outros elementos, ou de trazer novos documentos, e até mesmo o resultado do processo. Enfim, o que é importante no princípio do informalismo é que os órgãos administrativos compatibilizem os trâmites do processo administrativo com o objetivo a que é destinado.

Entretanto, como bem observa DIÓGENES GASPARINI, não pode o informalismo servir de pretexto ao desleixo, com os administradores fazendo tramitar o processo sem a devida numeração, com falta de folhas, com rasuras suspeitas, enfim os elementos mínimos que possam denotar o zelo e a atenção dos órgãos administrativos para os fins do processo. Só assim o processo administrativo pode oferecer segurança e credibilidade aos administrados. Fora daí, o feito seria absolutamente inócuo.<sup>1</sup>

A tempestividade, como visto, é requisito legal de admissibilidade do recurso administrativo. E, estando o prazo recursal expressamente previsto em lei, não há que se aplicar, em relação a ele, o princípio do informalismo do processo administrativo. Ademais, se fosse dispensável sua observância nos recursos administrativos, não haveria previsão de prazo na Lei nº 9.784/99, que orienta exclusivamente o processo administrativo. Neste sentido, sustenta a doutrina pátria:

A primeira causa de não-conhecimento do recurso é a intempestividade, ou seja, a interposição do recurso fora do prazo legal (art. 63, I). Os prazos recursais são peremptórios e os interessados devem observá-los rigorosamente<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 820.

<sup>2</sup> Idem. **Processo Administrativo Federal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 317.

O não recebimento de recurso intempestivo também é uma exigência do princípio da segurança jurídica, que deve, da mesma forma que o princípio da legalidade, ser respeitado e observado nos processos administrativos. A Lei nº 9.784/99, já citada, deu expressão, no plano infraconstitucional e no tocante ao processo administrativo, ao princípio da segurança jurídica. Vejamos o que diz seu artigo 2º:

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.

O princípio da segurança jurídica, em sua natureza subjetiva, diz respeito à proteção à confiança das pessoas, os administrados, no que se refere aos atos, procedimentos e condutas do Estado, ou da Administração Pública, nos mais diferentes aspectos de sua atuação. A necessidade, portanto, de segurança jurídica impõe ao Estado limitações na forma de condução do processo administrativo. É necessário que o administrado saiba, de antemão, como se dará o desenrolar do processo, ou seja, se este satisfaz os requisitos de admissibilidade e se está, desta forma, em condições de ser conhecido.

Nesse contexto, não será necessário destacar que os princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança são elementos conservadores inseridos na Ordem Jurídica, destinados à manutenção do *status quo* e a evitar que as partes processuais sejam surpreendidas pela conduta da Administração Pública, em discricionariamente, receber e conhecer um recurso que não cumpre os requisitos mínimos de admissibilidade. Receber um recurso intempestivo, se por um lado favorece a parte recorrente, frustra as expectativas da parte recorrida, que, em razão da extemporaneidade da petição, tinha garantida a definitividade administrativa da decisão que lhe era favorável.

Deve-se atentar, ainda, que conhecer um recurso interposto intempestivamente em um caso concreto e negar o seu recebimento em situação semelhante, contida em outro processo, fere gravemente o princípio fundamental da isonomia. O princípio da igualdade, com efeito, encontra assento em nossa Constituição em diversos preceptivos e a sua projeção no direito processual é evidente, sendo, outrossim, indiscutível a sua relevância pragmática nesta seara do Direito.

Quanto à necessidade de se negar o conhecimento de recurso intempestivo, em respeito aos Princípios da Legalidade, da Segurança Jurídica e da Isonomia, vejamos o entendimento da Jurisprudência Pátria:

AGRAVO REGIMENTAL. ARTIGO 2º DA LEI N.º 9.800/99. INTEMPESTIVIDADE. DECADÊNCIA E PRESCRIÇÃO. RECURSO ADMINISTRATIVO. PRECEDENTES.

1. *Não merece conhecimento recurso apresentado fora do prazo previsto no artigo 2º da Lei n.º 9.800/99.*

2. *A aferição da tempestividade do recurso dá-se invariavelmente com base na data da entrada da petição no Protocolo do Superior Tribunal de Justiça. Em atenção ao princípio da segurança jurídica, que deve plasmar os atos judiciais, não se pode considerar tempestivo o recurso protocolizado - ainda que por engano e dentro do prazo - em Tribunal diverso daquele ao qual se dirige.*

[...]

4. Agravo regimental não conhecido

(STJ, Relator Min. João Otávio de Noronha; Data de Julgamento 04/09/2003).

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ADMINISTRATIVO. LEI N.º 9.784/1999. INTERPOSIÇÃO. OFERECIMENTO DAS RAZÕES APÓS O TÉRMINO DO PRAZO RECURSAL. MOTIVO DE FORÇA MAIOR NÃO COMPROVADO. CONJUNTO PROBATÓRIO INEXISTENTE. PRINCÍPIO DA PRECLUSÃO CONSUMATIVA E DA SEGURANÇA JURÍDICA. AGRAVO DESPROVIDO.

I - O recurso administrativo deve ser interposto com as razões do pedido de reforma.

II - O prazo para o recurso é peremptório e contínuo, ou seja, ultrapassado o lapso temporal ou exercido o direito de recorrer se opera a preclusão consumativa para a prática de qualquer ato relacionado com a interposição do recurso, em homenagem ao princípio da preclusão consumativa e da segurança jurídica.

III - O rol probatório foi deficitariamente instruído pela Agravante, apresentando-se incapaz de refutar o direito da Impetrante. A afirmação da existência de motivo de força maior consiste em mera formulação descabida de prova, sendo sua existência nos autos incerta.

IV - Agravo regimental desprovido

(STJ; AgRg no MS 7897/DF; Relatora Min. Laurita Vaz; Data de Julgamento 12/12/2001).

Cabe ressaltar que, segundo o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, "a tempestividade do recurso administrativo é requisito essencial para a devolução da matéria impugnada ao órgão julgador, pois intempestivo o recurso, opera-se a coisa julgada administrativa, tornando os seus efeitos efetivos e aptos a atingirem o patrimônio do particular."<sup>3</sup>

Sobre a coisa julgada administrativa, transcreve-se, por oportuno, a lição de Hely Lopes Meirelles:

Coisa julgada administrativa: a denominada coisa julgada administrativa, que, na verdade, é apenas uma preclusão de efeitos internos, não tem o alcance da coisa julgada judicial, porque o ato jurisdicional da Administração não deixa de ser um simples ato administrativo decisório, sem a força conclusiva do ato jurisdicional do Poder Judiciário.

[...]

Realmente, o que ocorre nas decisões administrativas finais, é, apenas, preclusão administrativa, ou a irretratabilidade do ato perante a própria Administração. É sua imodificabilidade na via administrativa, para estabilidade das relações entre as partes. Por isso, não atinge nem afeta situações ou direitos de terceiros, mas permanece imodificável entre a Administração e o administrado destinatário da decisão interna do Poder Público. Essa imodificabilidade não é efeito da coisa julgada administrativa, mas é consequência da preclusão das vias de impugnação interna (recursos administrativos) dos atos decisórios da própria Administração. Exauridos os meios de impugnação administrativa, torna-se irretratável, administrativamente, a última decisão, mas nem por isso deixa de ser atacável por via judicial<sup>4</sup>.

Diante dos argumentos doutrinários e jurisprudenciais aqui sustentados, entende-se que as instâncias recursais administrativas federais não devem conhecer os recursos interpostos fora do prazo peremptório fixado na Lei nº 9.784/99.

---

<sup>3</sup> RMS n.º 10.338/PR, 2ª Turma, Rel. Minª. Laurita Vaz, DJU de 16.12.2003.

<sup>4</sup> Meirelles, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 589.

## **2 DO DEVER DA ADMINISTRAÇÃO ANULAR DE OFÍCIO ATO ILEGAL EXISTENTE EM PROCESSO ADMINISTRATIVO**

Segundo o § 2º do art. 62 da Lei nº 9.784/99, “o não conhecimento do recurso não impede a Administração de rever de ofício o ato ilegal, desde que não ocorrida a preclusão administrativa.”

O referido dispositivo causa dúvidas no administrador. Não é rara a utilização deste artigo como justificativa para o conhecimento de recurso administrativo intempestivo. Contudo, a determinação legal requer cuidados de interpretação. O poder-dever da administração de rever um ato ilegal não se confunde com a apreciação por instância superior de recurso apresentado fora do prazo legal.

Nesse sentido, digna de menção é a Súmula nº 473 do Colendo Supremo Tribunal Federal, cuja primeira parte é inteiramente aplicável ao tema:

*Súmula 473, STF: 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. (grifo nosso)*

Nas lições de Maria Sylvia Zanela Di Pietro:

A anulação feita pela própria Administração independe de provocação do interessado uma vez que, estando vinculada ao princípio da legalidade, ela tem o poder-dever de zelar pela sua observância.

[...]

O aspecto que se discute é quanto ao caráter vinculado ou discricionário da anulação. Indaga-se: diante de uma ilegalidade, a Administração está obrigada a anular o ato ou tem apenas a faculdade de fazê-lo? Há opiniões nos dois sentidos. Os que defendem o dever de anular apegam-se ao princípio da legalidade; os que defendem a faculdade de anular invocam o princípio da predominância do interesse público sobre o particular.

Para nós, a Administração tem, em regra, o dever de anular os atos ilegais, sob pena de cair por terra o princípio da legalidade. No entanto, poderá deixar de fazê-lo, em circunstâncias determinadas, quando o prejuízo resultante da anulação puder ser maior do que o decorrente da manutenção do ato ilegal; nesse caso, é o interesse público que norteará a decisão.<sup>5</sup>

A doutrina é uníssona no sentido de que decisão ilegal é aquela proferida em desacordo com as normas do ordenamento jurídico, que fere os princípios administrativos basilares, tais como o da impessoalidade, moralidade, publicidade. Também se reporta ilegal a decisão proferida por autoridade incompetente ou em desacordo com as garantias do contraditório e da ampla defesa.

A ilegalidade pode ainda estar relacionada ao sujeito que pratica o ato administrativo, por questões de incompetência ou incapacidade. Será ilegal o ato praticado por quem não seja detentor das atribuições fixadas na lei e também quando o sujeito o pratica exorbitando de suas atribuições. A Lei nº 9.784/99, nos seus artigos 18 e 20, prevê duas hipóteses de incapacidade do sujeito que pratica o ato administrativo: o impedimento e a suspeição. Na ocorrência de qualquer destes vícios relacionados ao sujeito, a Administração deve conhecer de ofício tal ilegalidade.

---

<sup>5</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p.225-226.

Haverá ilegalidade do objeto quando o resultado do ato importe em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo. O objeto deve ser lícito, possível, moral e determinado, configurando-se vício em relação ao objeto quando qualquer desses requisitos deixar de ser observado, o que ocorre, por exemplo, quando a autoridade aplica uma determinada pena, sendo outra prevista em lei.

Poderá haver também vício de ilegalidade quanto à forma, que consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência do ato. Assim, o ato é ilegal, por tal vício, quando, exigindo expressamente a lei que o ato se revista de determinada forma, for esta determinação legal ignorada.

Em face do ato contaminado por qualquer vício de ilegalidade, o administrador deve (e não apenas pode) anulá-lo. É esta a orientação hoje predominante. A Administração atua sob a direção do princípio da legalidade (art. 37 da Constituição Federal), de modo que, se o ato é ilegal, cumpre proceder à sua anulação, ainda na esfera administrativa, para o fim de restaurar a legalidade desejada. Trata-se de uma das facetas do poder de autotutela da Administração, que independe, inclusive, de provocação da parte.

Impende destacar, contudo, que há um limite legal para que ocorra esta revisão de ofício. Trata-se de preclusão administrativa que nada mais é do que a definitividade, no âmbito administrativo, da decisão. Segundo José dos Santos Carvalho:

A lei aponta, todavia, fato impeditivo para a revisão de ofício: ter ocorrido preclusão administrativa. Segundo entendemos, a lei quis referir-se ao que a doutrina tradicional, embora sob críticas, denomina de coisa julgada administrativa, situação jurídica que retrata preclusão de ordem interna. [...]

O que parece importante assinalar, na hipótese sob comento, é que essa irretratabilidade, como já tivemos a oportunidade de registrar, se dá apenas na própria esfera administrativa e, portanto, seu comando atinge exclusivamente, os órgãos da Administração<sup>6</sup>.

### **3 DO PODER DA ADMINISTRAÇÃO ALTERAR OU REVOGAR ATO ADMINISTRATIVO VÁLIDO, PORÉM NÃO MAIS OPORTUNO OU CONVENIENTE**

Por fim, cumpre comentar o que prevê a segunda parte da Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal. Vejamos:

Súmula 473, STF: "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." (grifo nosso)

Ainda no que se refere à autotutela da Administração, importa destacar o poder que tem o administrador de, por questões de conveniência e oportunidade, revogar ou modificar atos administrativos, ainda que legais. Em verdade, a autotutela se caracteriza pela iniciativa de ação atribuída aos próprios órgãos administrativos de, caso seja necessária rever determinado ato, fazê-lo de ofício, sem que dependa necessariamente de que alguém o solicite. Tratando-se de ato com vício de legalidade, o administrador deve anulá-lo, como dito acima. Havendo necessidade de rever ou alterar ato ou conduta válidos, porém não mais

---

<sup>6</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo Administrativo Federal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 321.

convenientes ou oportunos quanto a sua subsistência, a Administração providenciará a revogação.

O pressuposto da revogação é tão somente o interesse público, a ser dimensionado pela própria Administração. Ao mesmo tempo em que cabe ao administrador sopesar os elementos de conveniência e oportunidade para a prática de certos atos, caber-lhe-á também fazer a mesma avaliação para alterá-lo no seu mérito ou mesmo retirá-lo do mundo jurídico. Na verdade, não se poderia mesmo conceber que alguns atos administrativos perdurassem definitivamente no mundo jurídico, contrariando critérios administrativos novos, os quais, embora superveniente, passem a refletir a imagem do interesse público a ser protegido.

Dito isso, é preciso deixar claro que *o poder de autotutela da Administração, em anular atos ilegais ou revogar atos não mais oportunos ou convenientes, não pode ser confundido com a possibilidade de conhecer recurso intempestivo*. A impugnação interposta fora do prazo não deve ser conhecida pela Administração. Não há que se analisar nem mesmo as razões sustentadas pelo recorrente. Contudo, neste mesmo processo, a Administração, por qualquer dos seus órgãos competentes, deve anular a ilegalidade porventura existente e pode revogar ou modificar atos anteriores, por questões de conveniência ou oportunidade, desde que orientado pelo interesse público. A autotutela, destarte, deve ser exercida de ofício, em nada dependendo do recurso interposto pela parte, que definitivamente não pode ser conhecido, quando apresentado fora do prazo legal.

#### **4 REFERÊNCIAS**

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

\_\_\_\_\_. **Processo Administrativo Federal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.