A Lei nº 9.784, de 1999, atende à essencialidade na regulação de pontos fundamentais do procedimento administrativo e, portanto, não pode ser compreendida como um rito fechado e inﬂexível.

O rito processual da Lei nº 9.784, de 1999, previu expressamentea possibilidade de interposição de recurso administrativo nos termos do Capítulo XV (art. 56 e seguintes).

O recurso administrativo previsto neste dispositivo, apesar de inominado, ﬁcou conhecido como recurso hierárquico, nomenclatura amplamente adotada pela doutrina e pela jurisprudência:

Acerca de princípios, a Constituição Federal, no inciso LV do art. 5º, assegura aos litigantes e acusados em geral, em processo judicial ou administrativo, o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes. Nessa esteira, cabe asseverar também que o direito pátrio consignou a fórmula do due process of law ao preceituar, no inciso LIV do citado art. 5º, que "ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal" e garantiu, na alínea 'a' do inciso XXXIV deste mesmo artigo em comento, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder.

- Formalismo moderado e verdade material

Formalismo moderado:

Este princípio, ainda que sem esta nomenclatura expressa, encontra-se materializado em diversos pontos da Lei nº 9.784,de 1999. A título de exemplo, citam-se os critérios estabelecidos pelos incisos VI (adequação entre meios e ﬁns, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público), VIII (observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados) e IX (adoção de formas simples, suﬁcientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados) do parágrafo único do art. 2º, de observância obrigatória nos processos administrativos.

Cita-se também o art. 22 da lei em tela, que prevê que "os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir".

A lógica deste princípio indica que devem ser observadas as formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados e, por simetria, à consecução do interesse público pela Administração, porém, estas formalidades não podem ser revestidas de um rigorismo que cerceie os mencionados direitos ou, mantendo-se a correspondência, que imponha entraves à realização do interesse público de maneira eﬁciente pela Administração.

É no sentido aduzido por este Parecer Normativo ajurisprudência: Tribunal Regional Federal da 1ª Região

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO ORDINÁRIA- PENA DE SUSPENSÃO DE 30 DIAS IMPOSTA ADMINISTRATIVAMENTE PELO CFM - RECURSO ADMINISTRATIVO - CARTA DE PRÓPRIO PUNHO DA DENUNCIANTE PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO E INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS - EVIDENTE INCONFORMISMO DA DENUNCIANTE COM A DECISÃO DO CRM - "PAS DE NULLITÉSANS GRIEF" - NULIDADE DO ACÓRDÃO ADMINISTRATIVO: INEXISTÊNCIA. 1. O processo administrativo norteia-se pelo formalismo moderado expressamente previsto no art. 22 da Lei n.º 9.784/1999. [...] (AC 0007760- 78.2004.4.01.3400/DF, Rel. DESEMBARGADORFEDERAL LUCIANO TOLENTINO AMARAL,SÉTIMA TURMA, e-DJF1 p.453 de 20/09/2013)

Tribunal Regional Federal da 2ª Região

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADODE SEGURANÇA. ALEGAÇÃO DE NULIDADE EM PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. INOCORRÊNCIA. A DENÚNCIA ANÔNIMA, DESDE QUE ACOMPANHADA DE ELEMENTOS MÍNIMOS QUE INDICAM A SERIEDADE E A GRAVIDADE DA IMPUTAÇÃO, JUSTIFICAM A APURAÇÃO, COM CAUTELA E PRUDÊNCIA, DA IRREGULARIDADE APONTADA. NECESSIDADE DE REDOBRADO CUIDADO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PARA EVITAR ARBITRARIEDADES NOS CASOS DE COMUNICAÇÃO APÓCRIFA DE IRREGULARIDADE. PREDOMÍNIO RELATIVO DO INTERESSE PÚBLICO NO ESCLARECIMENTO DA VERDADE. ACERVO PROBATÓRIO COM DOCUMENTOS NÃO ORIGINAIS. PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO. CERCEAMENTO DE DEFESA NÃO CONFIGURADO NA VIA ESTREITA DO

MANDAMUS. APELAÇÃO IMPROVIDA. [...] 4 - Descabe a invalidação do processo administrativo tão somente em razão da existência de provas documentais não originais, tendo em vista que o processo administrativo é regido pelo Princípio do Formalismo Moderado, conforme Lei 9784/99, segundo o qual a validade do procedimento não está adstrita às normas rígidas, mas, apenas, ao atendimento de formas estritamente necessárias à obtenção da certeza jurídica. [...] (AC0000535-52.2008.4.02.5109, Rel. Desembargador Federal HELENA ELIAS PINTO, Data de Julgamento: 04/02/2014, QUINTA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: 14/02/2014) (grifou-se)

Verdade material:

Sobre este princípio é a doutrina de Mello:

Consiste em que a Administração, ao invés de ﬁcar restrita ao que as partes demonstrem no procedimento, deve buscar aquilo que é realmente a verdade, com prescindência do que os interessados hajam alegado e provado, como bem diz Héctor Jorge Escola. Nada importa, pois, que a parte aceite como verdadeiro algo que o é ou que negue a veracidade do que é, pois no procedimento administrativo, independentemente do que haja sido aportado aos autos pela parte ou pelas partes, a Administração deve sempre buscar a verdade substancial.

Nos processos administrativos, segundo o princípio da verdade material, a Administração tem o poder-dever de, em regra, valer-se de qualquer prova lícita de que venha a ter conhecimento em qualquer fase do processo com a ﬁnalidade de revelar os fatos que realmente ocorreram e decidir, bem como reexaminar - com base no que se apurou.

O caput e o § 1º do art. 56 da Lei nº 9.784, de 1999, oportuniza a reconsideração de uma autoridade e, em caso de negativa (não reconsideração), é encaminhado a outra autoridade hierarquicamente superior para ser apreciado.

Conjugando-se os já transcritos arts. 56 e 69 da Lei nº9.784, de 1999, conclui-se que o recurso hierárquico é cabível contra decisões administrativas, em face de razões de legalidade e de mérito, quando o processo administrativo no qual se proferiu tal decisão não seja regido por lei própria, com disposições recursais especíﬁcas.

A Lei nº 9.784, de 1999, oportuniza, além de fase instrutória, fase recursal com, dentre outros expedientes, o reexame da decisão objeto de irresignação pela autoridade que a proferiu e pela autoridade hierarquicamente superior (art. 56), a juntada de documentos que o recorrente julgar conveniente (art. 60), a manifestação dos interessados (art. 62), a formulação de alegações pelo recorrente quando da reforma da decisão recorrida possa decorrer gravame à sua situação (art. 64, parágrafo único) e a alegação de violação a enunciado de súmula vinculante (art. 64-A).

A lei admite ainda que a petição recursal seja acompanhadade documentos que o recorrente julgar convenientes para melhor apreciação da matéria. Veriﬁca-se que no processo administrativo não há o formalismo exacerbado do processo judicial, em que só por exceção se permite a juntada de documentos com o recurso. Na esfera judicial vigora o princípio da eventualidade, pelo qual as partes devem apresentar seus elementos de prova no próprio curso do processo.

Não é o que ocorre no processo administrativo. Como é maior o interesse na verdade real do que na verdade meramente formal, pode o recorrente juntar documentos com os quais se permita à autoridade competente melhor análise da matéria suscitada, de forma a ver atendido seu interesse.

REQUISITO MATERIAL - Requisito material é aquele concernente à substância do recurso, ou seja, à matéria que dele deva ser objeto.

O art. 56, §1º, da Lei 9.784/99, estabelece que o recurso, serve para análise não somente da autoridade superior à qual é dirigido, como também da própria autoridade que proferiu a decisão recorrida, uma vez que a esta é conferida, a oportunidade de efetuar juízo de retratação.

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

1. - fora do prazo;
2. - perante órgão incompetente; III - por quem não seja legitimado;

IV - após exaurida a esfera administrativa.

§ 1º Na hipótese do inciso II, será indicada ao recorrente aautoridade competente, sendo-lhe devolvido o prazo para recurso.

§ 2º O não conhecimento do recurso não impede a Administraçãode rever de ofício o ato ilegal, desde que não ocorrida preclusão administrativa.

* 1. O art. 62 da Lei nº 9.784, de 1999, consagra o direitoà ampla defesa e ao contraditório dos demais interessados na decisão. Interposto o recurso, se houver outros interessados, devem estes ser intimados para manifestarem-se (apresentar as alegações que entenderem necessárias). Quanto ao momento da intimação, o dispositivo é claro no sentido de que a intimação para a manifestação dos interessados deve ocorrer tão logo seja o recurso interposto, ou seja, antes de qualquer análise sobre a admissibilidade ou mérito do recurso, até mesmo porque a manifestação dos interessados pode inﬂuir quanto à mencionada admissibilidade (juízo de conhecimento).
  2. Ressalte-se que o desatendimento a tal intimação não se consubstancia em reconhecimento da verdade dos fatos (tanto aqueles apresentados pelo recorrente como aqueles utilizados pela Administração na fundamentação da decisão recorrida), nem a renúncia a direito. É nesse sentido a Lei nº 9.784, de 1999:

Art. 27. O desatendimento da intimação não importa o reconhecimento da verdade dos fatos, nem a renúncia a direito pelo administrado.

* 1. Cabe aqui destacar que no âmbito da RFB a intimaçãode que trata o art. 62 da mencionada lei será determinada pela autoridaderecorrida (a quo), competente para exercer o primeiro juízode admissibilidade (conhecimento), sem prejuízo de a autoridade hierarquicamentesuperior (ad quem) determinar tal intimação caso nãotenha sido procedida.
  2. O prazo para a apresentação das alegações, como sedepreende da própria redação do art. 62, é de 5 (cinco) dias úteis,contados a partir da ciência oﬁcial do interessado.
  3. As alegações apresentadas pelos interessados podemser de duas naturezas: a) conﬁrmadoras, quando endossem os fundamentosapresentados pelo recorrente; b) contestadoras, quando seopuserem às razões recursais e apresentarem manifestação em sentidodiverso (contrarrazões).

1. - Juízo de conhecimento
2. Superado o momento para manifestação de eventuaisinteressados, importa dispor sobre entendimentos equivocados quantoao juízo de conhecimento do recurso que necessitam de uniformizaçãoe esclarecimento, principalmente quanto à diferença existenteentre conhecimento e provimento.
   1. Conhecer - nos termos da Lei nº 9.784, de 1999 - éreceber, admitir. O juízo de conhecimento previsto no art. 63 da leiem apreço é etapa preliminar do rito recursal e não deve ser confundidocom o provimento ou desprovimento, uma vez que não há nojuízo de conhecimento análise de mérito, mas tão somente apreciaçãoquanto à satisfação dos pressupostos básicos de recorribilidade. Oprovimento ou desprovimento, por sua vez, é a etapa principal do ritorecursal, na qual a autoridade competente pode, respectivamente, acolher(total ou parcialmente) as razões do recorrente ou rejeitá-las.
   2. Se o recurso não for conhecido, a autoridade responsávelpelo seu julgamento sequer aprecia as razões apresentadas.Sendo conhecido o recurso, a referida autoridade passa a examinar asrazões levantadas e, por conseguinte, dá provimento ou nega provimentoao instrumento de irresignação da parte.
   3. O juízo de conhecimento do recurso cabe, inicialmente,à autoridade recorrida (a quo) e, posteriormente - em caso de juízo dereconsideração negativo com remessa do recurso nos termos do § 1ºdo art. 56 da lei em tela -, àquela hierarquicamente superior (adquem).
      1. A concorrência da competência para exercer tal juízodecorre do supramencionado efeito translativo do recurso hierárquico,uma vez que as questões que ensejam o não conhecimento do recursoem apreço são de ordem pública e passíveis de serem conhecidas epronunciadas a qualquer momento e em qualquer instância administrativa.Tal concorrência deriva também da lógica segundo a qualseria irrazoável, por exemplo, a autoridade recorrida (a quo) ter dedespender tempo e recursos públicos para proceder ao reexame dedecisão com base em recurso interposto por parte ilegítima.
      2. Desta feita, caso a autoridade a quo, por algum motivo, não conheça do recurso, ela deverá cientiﬁcar o recorrente econsiderar deﬁnitiva a decisão recorrida.
      3. Contudo, ainda que a autoridade a quo conheça dorecurso, ou nada aduza sobre o seu conhecimento, a autoridade adquem pode não conhecê-lo. Seria irrazoável que ela não pudesse apreciar novamente a admissibilidade do recursos nos casos em que se veriﬁcasse posteriormente ao juízo de reconsideração que a verdade dos fatos acerca do conhecimento é outra (princípio da verdade material).
   4. Em princípio, não há no rito recursal expresso pela Leinº 9.784, de 1999, o conhecimento parcial do recurso, sobretudo em razão do supramencionado princípio da verdade material. Uma vez preenchidos os pressupostos de conhecimento elencados no art. 63 ou seja, se o recurso é interposto dentro do prazo, perante autoridade competente, por quem seja legitimado e não esteja exaurida a esfera administrativa - cabe à autoridade recorrida (ou àquela hierarquicamente superior) simplesmente admitir o recurso e proceder ao seu julgamento (dar provimento ou negar provimento ao recurso).

Acerca da tempestividade cabem algumas consideraçõesadicionais. Para tanto, colaciona-se da Lei nº 9.784, de 1999:

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

Conjugando-se o art. 67 da Lei nº 9.784, de 1999, como pressuposto de admissibilidade do recurso contido no inciso I doart. 63 desta mesma lei, mostra-se possível o conhecimento de recurso interposto extemporaneamente em razão de força maior.

Não exaurimento da esfera administrativa - O exaurimentoda esfera administrativa ocorre quando há a impossibilidadede prosseguir o percurso de um processo pelas instâncias administrativasem virtude de algum obstáculo legal. Nos termos do art. 57da Lei nº 9.784, de 1999, as objeções recursais do administrado, salvodisposição legal diversa, poderão ser apreciadas, no máximo, por trêsinstâncias administrativas. Esgotadas essas instâncias, poderá o administradorecorrer apenas ao Poder Judiciário para discutir eventuaisquestões de legalidade do processo administrativo. Sobre o assunto éa lavra de Carvalho Filho:

Com o percurso integral das instâncias, a Administração nãotem a obrigação de renovar a discussão objeto do recurso. A razão ésimples: não havendo limite para a apreciação da controvérsia, oprocesso acabará por nunca ser concluído. (grifou-se)

Registre-se que o tema será objeto de estudo maisaprofundado em consonância com a identiﬁcação das instâncias administrativasa serem consideradas na RFB, bem como com a competênciapara decidir o recurso hierárquico, conforme item 44 e subsequentesdo presente Parecer Normativo.

1. Ainda sobre o juízo de admissibilidade, cumpre destacarque o § 2º do art. 63 da Lei nº 9.784, de 1999, prevê expressamenteque o não conhecimento do recurso não impede a Administração derever de ofício o ato ilegal, desde que não ocorrida preclusão administrativa.Nesse sentido, ainda que não estejam satisfeitos os pressupostosde admissibilidade do recurso, se a Administração veriﬁcaralguma ilegalidade, poderá - com fundamento na autotutela - procederà revisão ex ofﬁcio do ato decisório em apreço.
   1. No entanto, o § 2º do art. 63 da Lei nº 9.784, de 1999,indica como fator limitativo da revisão ex ofﬁcio a ocorrência dapreclusão administrativa. Sobre o signiﬁcado do termo "preclusãoadministrativa" no contexto do dispositivo é a lavra de CarvalhoFilho:

A lei aponta, todavia, fato impeditivo para a revisão deofício: ter ocorrido preclusão administrativa. Segundo entendemos, alei quis referir-se ao que a doutrina tradicional, embora sob críticas,denomina de coisa julgada administrativa, situação jurídica que retratapreclusão administrativa de ordem interna. Como bem assinalaHELY LOPES MEIRELLES, "realmente, o que ocorre nas decisões administrativas ﬁnais é, apenas, preclusão administrativa, ou a irretratabilidade perante a própria Administração.

- Juízo de reconsideração

Presentes todos os pressupostos de admissibilidade (conhecimento)do recurso, cabe à autoridade recorrida o juízo de reconsideraçãode que trata o § 1º do art. 56 da Lei nº 9.784, de 1999.Este juízo de reconsideração decorre diretamente do supramencionadoefeito regressivo do recurso, bem como visa a economicidade e aceleridade ao oportunizar que a própria autoridade que proferiu adecisão objeto de inconformismo reexamine a matéria.

1. Quanto a este momento processual, existem algumasdúvidas interpretativas que carecem de análise mais detida e uniformização:

40.1.O juízo de reconsideração de que trata o § 1º do art. 56da Lei nº 9.784, de 1999, é etapa necessária do trâmite recursal?

* 1. Estaria a autoridade recorrida (a quo) obrigada a fundamentara possível decisão de não reconsideração, sob pena deofensa ao inciso VII do parágrafo único do art. 2º e ao inciso V doart. 50, ambos da Lei nº 9.784, de 1999?
  2. Deveria ser dada ciência ao recorrente do juízo dereconsideração ou o encaminhamento de que trata o § 1º do art. 56 daLei nº 9.784, de 1999, é sempre automático?

1. Quanto ao primeiro questionamento (item 40.1), impendeestudo acerca da própria redação do dispositivo legal em que sefundamenta o juízo de reconsideração em apreço. O § 1º do art. 56 daLei nº 9.784, de 1999, é claro ao determinar - em síntese - que orecurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, senão a reconsiderar, o encaminhará à autoridade superior.
   1. Nessa esteira, levando-se em consideração que é princípiobasilar de hermenêutica jurídica que a lei não contém palavrasinúteis, mas estas devem ser compreendidas como tendo alguma eﬁcácia,o juízo de reconsideração exercido pela autoridade recorrida éetapa recursal necessária, até mesmo porque, como se consignará noitem 48 do presente Parecer Normativo, esta análise de reconsideraçãoencerra o trâmite do recurso em primeira instância administrativa.
2. Quanto ao segundo questionamento (item 40.2), a Lei nº9.784, de 1999, determina à Administração Pública obediência aoprincípio da motivação e observância ao critério de indicação dospressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão - conformecaput e parágrafo único, inciso VII do art. 2º. Também prevêesta lei:

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

1. - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
2. - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
3. - decidam processos administrativos de concurso ou seleçãopública; IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processolicitatório;

V - decidam recursos administrativos; VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência ﬁrmada sobre a questãoou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oﬁciais;

VIII- importem anulação, revogação, suspensão ou convalidaçãode ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente,podendo consistir em declaração de concordância com fundamentosde anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, nestecaso, serão parte integrante do ato. (grifou-se)

* 1. Aprofundando o estudo sobre o motivo do ato administrativo,bem como sobre a diferença existente entre motivo emotivação, é a lavra de Carvalho Filho:

Embora haja algumas controvérsias sobre o tema, grandeparte da doutrina administrativista distingue motivo e motivação. Omotivo revela as razões que impeliram o administrador à prática doato, ao passo que motivação é a explicitação dessas razões no seio dopróprio ato, ou seja, a menção expressa dos motivos dentro do ato. Éa justiﬁcativa expressa do ato. (grifou-se)

* 1. Apesar de possíveis divergências de entendimento nadoutrina acerca da mencionada diferença, é cediço que a Lei nº 9.784,de 1999, distinguiu motivo e motivação conforme apontado acima.Tal conclusão resulta da lógica de que todos atos administrativosdevem ter motivo, mas a lei em comento determina a motivação (coma indicação expressa dos fatos e fundamentos jurídicos) apenas paraalguns destes atos, enumerados taxativamente nos incisos do art. 50.Se a Lei nº 9.784, de 1999, exige a motivação (expressa) apenas paraos atos que enumera, considera que os outros - praticados no processo- independem de menção expressa às razões administrativas que levaramà sua edição.
  2. A título de conceituação, para o melhor entendimentodeste Parecer Normativo, fatos são situações materiais veriﬁcadas nomundo fático (real, concreto) nas quais a Administração se baseiapara formar sua convicção e emitir sua vontade. Já os fundamentosjurídicos são as razões de ordem jurídica em que se fundamenta aprática do ato, estando a Administração vinculada ao princípio dalegalidade. Estes fundamentos, em geral, estão insculpidos no DireitoPositivo em vigor e abrange as leis, regulamentos e demais disposiçõesque norteiem a atividade administrativa. Especiﬁcamente emrelação à RFB, os fundamentos jurídicos residem também em seuspróprios atos normativos como Instruções Normativas, Atos DeclaratóriosInterpretativos, Pareceres Normativos, bem como pareceresaprovados pelo Ministro de Estado da Fazenda.
  3. A ausência de justiﬁcativa expressa (motivação) paraatos que a lei assim considera essencial e indispensável torna-oseivados de vício de legalidade. Neste caso, levando-se em consideraçãoos requisitos de formação citados no item 16.2 deste ParecerNormativo, o vício situa-se no requisito forma e não no requisitomotivo, uma vez que o administrador não seguiu o elemento formalque a lei lhe impôs, comprometendo a forma e não o motivo doato.