RECURSOS ADMINISTRATIVOS

CARLOS S. DE BARROS JÚNIOR

SUMÁRIO: — Natureza e finalidade dos recursos. Reclamação administrativa e direito de petição. Sujeito do recurso. Interêsse direto e atual. Condições de forma e de tempo. Contagem de prazos. Instrução do recurso. Efeito suspensivo. Decisões ou despachos. Pedido de reconsideração. Recurso hierárquico. Órgãos colegiais. Autarquias. Apresentação e processo do recurso. Revisão e anulação de ato administrativo. Conclusão.

Em matéria de recursos administrativos, no direito nosso, não há, já o escreveu Matos de Vasconcelos, tecnologia precisa. Num sentido amplo, pode-se afirmar que das decisões e atos das autoridades administrativas cabem reclamações, sob a forma de representações, reclamações pròpriamente ditas, pedidos de reconsideração e recursos.

Cumpre, porém, não olvidar o acêrto da observação feita, a propósito, pelo já referido Matos de Vasconcelos, na esteira da lição de Ribas: sôbre êste ponto, como sôbre outros muitos, a nossa fraseologia jurídica administrativa não se acha definitivamente assentada.[1]

As imprecisões do assunto se devem, por certo, à circunstância nunca de esquecer, de tratar-se de ramo novo da ciência jurídica o direito administrativo, ainda não satisfatòriamente sistematizado, mas, no caso, sobretudo à diversidade, dos próprios sistemas positivos, nos diversos países, uns admitindo o contencioso administrativo, outros, como o nosso, de unidade de jurisdição desde a Carta

[1] *Direito Administrativo*, 1936, vol. 1.º, pág. 111.

republicana de 1891. De um país para outro, pois, na matéria, varia não só a terminologia, como a própria conceituação dos institutos.

Ensina Bielsa, refere-o em seu livro "Lições", Tito Prates da Fonseca, que a principal virtude do recurso administrativo, tomada aqui a expressão no sentido amplo, está em firmar o regime de direito nas administrações públicas, limitar o discricionário, advertir aos funcionários da existência de um poder de revisão, e de que os seus atos serão revogados se não obedecerem à lei, tanto na forma, como na competência e finalidade. 'Constitui, destarte, o recurso uma garantia de boa execusão do serviço administrativo e um meio de proteção dos direitos e interêsses dos administrados. E', como salienta Zanobini, meio de tutela dos interêsses individuais, e a função que provoca, entra, mais do que no conceito de administração, naquele de justiça, entendida a expressão num sentido amplo. Tal função, acrescenta Zanobini, prevalentemente de tutela dos interêsses individuais, justifica a disciplina dos recursos e respectivas decisões pela legislação positiva.[2]

A legitimidade dos recursos em via administrativa resulta assim, do interêsse que há, no Estado submetido às regras do Direito, em que a atividade injurídica seja, desde logo, corrigida, não só em benefício dos titulares de direito, como da própria atividade administrativa. Ocorre, ainda, o próprio interêsse da Administração, cujos atos são sujeitos à revisão do Poder Judiciário, de evitar reparações futuras mais onerosas.

Referindo-se à tutela dos direitos particulares exercida pela Administração mesma, escreveu o citado Zanobini que essa tutela não é incompatível com a ação judiciária, mas constitui meio utilíssimo para evitar em muitos casos esta última, com evidente vantagem e economia para a Administração e para os particulares.

São os recursos, pelo visto, garantias diretas para a proteção de direitos violados por atos ilícitos de órgãos da Administração.

Não se deve confundir a reclamação administrativa, que é meio de proteção de direitos individuais, ou de interêsses, mediante declaração de vontade do próprio interessado, como o chamado direito de petição. Se bem que, no fundo, possam visar tais repre-

---

[2] *Corso*, 1946, 5.ª ed., vol. 2, pág. 44.

sentações a iguais fins, são de natureza diferente. Entre nós, pelo menos, a reclamação é, sempre, do próprio interessado, do sujeito do direito subjetivo, ou interêsse legítimo. Ao passo que, no exercício do direito de petição, a representação dirigida às autoridades objetiva, em regra, interêsses de ordem geral, podendo, por isso, o reclamante não ter qualquer interêsse especial na medida que solicita. E' uma conseqüência natural da liberdade de manifestação do pensamento o direito de petição.

Devemos considerar as reclamações administrativas [3] em seus elementos essenciais: o sujeito, o interêsse, o objeto, e as condições de forma e de tempo.

As reclamações ou recursos podem apresentá-los as pessoas naturais ou jurídicas. Destas, tanto as de direito privado como as pessoas jurídicas de direito público. Estas últimas, pondera Zanobini, pôsto que em face dos particulares representem o poder público, nas relações com os entes públicos superiores conservam a posição de sujeitos passivos do poder administrativo e podem se ver na necessidade de defender os seus interêsses próprios, por meio dos recursos.[4] Recorrem as pessoas jurídicas por intermédio de seus órgãos autorizados, devendo a medida ser decidida, na expressão de Zanobini, pelo seu "massimo organo deliberativo", podendo a apresentação do recurso ser feita pelo órgão executivo, de atuação.

Os órgãos do Estado, nessa qualidade, não podem usar de recurso. Não possuem personalidade jurídica, não são titulares de direitos ou interêsses próprios, mas representam a pessoa jurídica do Estado e cuidam, assim, dos interêsses dêste. Advirta-se que essa inadmissibilidade é referente ao órgão, considerado como tal, no exercício de sua atribuição, e não à pessoa física que é titular do ofício. Esta pode defender interêsses próprios que venham a ser eventualmente lesados, através de recursos administrativos ou mediante qualquer outra forma de tutela jurídica.

---

[3] Segundo ensina Bielsa, quando se pede perante uma autoridade administrativa a revogação ou reforma de um ato, ocorre, num sentido amplo, reclamação administrativa — *Derecho Administrativo*, 3.ª ed., t. 1.º, pág. 620.

[4] Ob. cit., vol. 2.º, pág. 45.

O *interêsse* é pressuposto e base do recurso administrativo. Só quem foi prejudicado pelo ato pode pedir a sua revogação, porque tem nisso interêsse.

E' preciso que o interêsse seja direto, isto é, individual, pessoal. Não se usam as reclamações administrativas para a defesa de interêsses gerais ou coletivos, mas quando ocorre lesão de interêsse jurídicamente protegido, de ordem individual, só então surge, para o prejudicado, o interêsse que lhe autoriza recorrer.

Além de pessoal, isto é, próprio da pessoa que interpõe a reclamação, o interêsse deve ser atual. O requisito da atualidade do interêsse importa não só que o recorrente, no momento do recurso, seja titular do interêsse de que se cogita, mas também que êsse interêsse tenha sido prejudicado, lesado, em conseqüência do ato administrativo objeto do recurso.[5]

O interêsse é atual quando o prejuízo ou dano pessoal e direto já se haja consumado. A simples expectativa ou receio de lesão não autorizam o recurso.

Entre os atos administrativos insuscetíveis, por sua natureza e forma, de causar lesão e, pois, forrados à possibilidade de recurso, contam-se os da administração consultiva ou deliberativa, os de administração interna e os atos preparatórios do ato definitivo.[6]

Deve ocorrer, por conseguinte, lesão atual de direito, para que se abra a via da reclamação administrativa. Deve a lesão constituir decorrência de *ato administrativo,* considerado êste em sentido subjetivo e formal — ato administrativo das autoridades administrativas.

Relativamente às condições de forma e de tempo, no assunto de que nos ocupamos, cumpre ter em mente a observação já referida de Matos de Vasconcelos, quando diz: "se a matéria era nebulosa no regime monárquico, no regime republicano de nossos dias, quase estacionamos".[7] Salienta, porém, Tito Prates da Fonseco, a melhoria trazida à matéria pelo Estado Novo, através de leis, regulamentos e regimentos.[8]

---

[5] Zanobini, ob. cit., vol. 2.º, pág. 49.

[6] Guimarães Menegale, *Direito Administrativo e Ciência da Administração,* 1939, t. II, pág. 341.

[7] Ob. cit., vol. I, pág. 113.

[8] *Lições,* 1943, pág. 302.

Desde logo se pode afirmar: as reclamações administrativas, máximè em nosso sistema, onde não existe, de um modo geral, o contencioso administrativo, estão sujeitas a normas de caráter menos formalístico (a expressão é de Guimarães Menegale) do que as do processo judicial. Era também a observação de Ribas — todos os negócios que as partes submetem à jurisdição graciosa ou contenciosa por meio de simples petições, de reclamações, ou recursos, são sujeitos a uma forma simples e expedita, que compreende os atos indispensáveis para a instrução e final decisão dos negócios; é isto o que constitui o processo administrativo.

Devem as reclamações e recursos ser apresentados em tempo oportuno, atendidos os prazos fixados nas leis ou regulamentos. Trata-se de prazos peremptórios de decadência. Se os pedidos são apresentados fora dos prazos fixados, já não têm a eficácia própria, *podendo* a Administração recebê-los com o caráter de reclamações ou representações num sentido amplo, abrindo mão, assim, por autoridade própria, da prescrição administrativa, dada a possibilidade, principalmente se reconhecida a existência de direito oponível à Administração, do recurso à via judicial.

Adverte Zanobini, em seu livro já citado, que o caráter peremptório dos prazos para recursos comporta abrandamentos, admitidos pela jurisprudência e legislação. Entre nós, lei federal de 1932, num de seus artigos, fixou o prazo de um ano para a reclamação administrativa contra ato ou fato da administração pública. E' prazo geral, que vigora na falta de disposição especial.

Contam-se os prazos a partir do momento em que o ato administrativo é dado ao conhecimento dos interessados, em regra através de notificação ou publicação. Para os funcionários se considera sempre suficiente a publicação no órgão oficial, e desde essa data correm os prazos. Presume-se que êles leiam o jornal oficial. Também se tem admitido que se o comportamento do interessado revela pleno conhecimento do ato impugnado, é dispensável a comunicação. Faz-se mister que êsse conhecimento seja completo, compreensivo de todos os elementos necessários para que o interessado possa ajuizar da validade do ato e da oportunidade de impugná-lo.

No tocante às reclamações baseadas em interêsse simples, já salientara Ribas, não se acham sujeitas a têrmos preclusivos, exer-

cendo, nesses casos, a Administração, função denominada graciosa, de caráter discricionário.

Em regra, como ficou dito, o prazo para recursos é de decadência. Dado, porém, que o caráter fatal dêsses têrmos, maximè em nosso sistema, pode sofrer mitigações, normas especiais têm admitido o prazo como de prescrição e, por isso, a possibilidade de interrupção de seu curso. E' o que se verifica no tocante às reclamações que podem ser apresentadas pelos funcionários públicos (parágrafo único do art. 222 do decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-1939).

As condições de forma exigidas para o recebimento de reclamações são singelas. São impostas mais pela lógica do que pelo direito. adverte De Valles.[9] Basta que o reclamante o faça por escrito, com indicação da autoridade a quem se dirige, menção do ato contra o qual representa e exposição dos motivos em virtude dos quais pede do ato a anulação, reforma, ou revogação.

A pessoa que interpõe recurso administrativo pode subscrevê-lo. Não há exigência de representação por meio de advogado. Se, porém, o recurso é subscrito por pessoa diversa do reclamante, faz-se mister esteja autorizada por procuração.

Se há exigência de selagem, deve ser atendida, mas a sua inobservância não é motivo de perempção, ou perda do prazo. Descuidada a exigência fiscal, o recurso não tem andamento, até que o interessado, notificado para isso, providencie a regularização.

A apresentação de um recurso administrativo cria, para a autoridade a quem é dirigido, a obrigação de tomá-lo em consideração e pronunciar-se sôbre êle. As leis não estabelecem, para o andamento de tais recursos, processo determinado, como fazem as leis relativas ao processo judicial. No administrativo, reclamações e recursos são sujeitos a uma forma simples e expedita. Os atos de instrução compreendem memórias, alegações e documentos, que podem ser juntados pelos interessados, e documentos e papéis pertencentes ao expediente das repartições; todos autuados vão constituir um processo.

---

[9] *Elementi di Diritto Amministrativo*, Firenze, 1937, pág. 299.

Podem os interessados indicar averiguações que julguem elucidativas à instrução de seus pedidos. A autoridade é livre de proceder a êsses inquéritos, como também de fazer quaisquer outros que considere necessários. Pode, ainda, a autoridade submeter o recurso ao parecer de órgãos técnicos e consultivos.

Não tem o recurso administrativo, em regra, efeito suspensivo. Decorrência do caráter executório do ato administrativo e de tradição do nosso direito, como assinala Temístocles Cavalcânti, quanto à segunda asserção.[10] O efeito suspensivo existirá quando o mencione a lei. Neste caso, interposto o recurso, não se executará o ato ou êste não produzirá efeitos, enquanto se não se proferir a nova decisão.

A autoridade administrativa pode suspender o ato impugnado, ou interromper a sua execução, a pedido ou *ex-officio,* se considerar oportuno fazê-lo. Tratar-se-á, no caso, de despacho que não poderá prejudicar, como é óbvio, o despacho decisório do recurso.

As decisões exaradas pelas autoridades administrativas se denominam despachos. Em certos casos, ao despacho se segue a lavratura de decretos, quando se trata de atos cuja complementação os exigem.

A decisão das reclamações, em geral, constitui para a autoridade uma obrigação jurídica. O silêncio prolongado da Administração, em casos tais, se entende como decisão negativa. Numa hipótese como a figurada, adimitindo-se que a lei impusesse para o recurso à via jurisdicional o anterior uso do recurso administrativo, a decisão negativa pelo silêncio prolongado, abriria desde logo a via da jurisdição ordinária.

Na Itália, onde se interpreta o silêncio prolongado da Administração, na hipótese aventada, como constituindo rejeição do recurso, para que se abra a possibilidade de outros recursos se faz mister uma reclamação anterior em que se peça a decisão. E' matéria, hoje, alí regulada em lei.

Entre nós, seria de exigir-se também, nesses casos, e nos de recurso ao Poder Judiciário, em que a lei estabeleça a obrigato-

---

[10] *Tratado,* vol. 3.º, pág. 440.

riedade anterior do procedimento administrativo, que o recurso fôsse precedido de reclamação do interessado à autoridade administrativa faltosa, ou, então, o que seria melhor, fixar em lei, sempre, o prazo para a decisão das autoridades administrativas, o que importaria cumprir o legislador ordinário a regra do art. 141, § 36, alínea I, da Constituição. Decorrido o prazo, sem manifestação da autoridade, estaria aberta a possibilidade da apresentação dos ulteriores recursos.

O despacho é sempre escrito e deve, em regra, ser motivado. A motivação pode ser concisa, não sendo necessária uma minuciosa refutação dos argumentos contidos no pedido. Pode mesmo ser o despacho consistente num simples "deferido" ou "indeferido", presumindo-se então que a autoridade tenha adotado os motivos constantes de informações e pareceres do processo.

De modo que, se a autoridade considera infundados os motivos do recurso, o rejeita, confirmando o ato impugnado implìcitamente. Se os acha fundados, e o motivo é de legitimidade, anula o ato, salvo, se fôr o caso, a faculdade de substituí-lo por outro. Se o motivo é de mérito, a autoridade, acolhendo o recurso com base nesse motivo, revoga ou reforma o ato.

A decisão administrativa, pela natureza que lhe é própria, não passa em julgado, podendo a autoridade, em regra, modificá-la, ou substituí-la por outra mais conveniente, se fôr o caso.

Na prática da administração brasileira, os interessados, titulares de direitos ou de simples interêsses, costumam ser admitidos a representar, dando-se a êsses pedidos a denominação de reclamações. Se o ato apenas feriu interêsse da parte, ou se esta pleiteia acêrca de interêsse seu, a reclamação, provocando a Administração ao exercício da chamada função graciosa, não está sujeita a qualquer prazo. Se em direito se baseia a reclamação, deve esta atender aos prazos fixados e aos demais requisitos e condições já examinados.

Mais preciso do que a reclamação, parece ser o pedido de reconsideração. Supõe a existência de uma decisão anterior. Seria, pois, em nosso sistema, uma reclamação renovada. E' um recurso que se apresenta à mesma autoridade que já despachou no caso, para que esta o examine novamente, tome em segunda considera-

ção a decisão que exarou. A reconsideração só pode ser pedida uma vez, ao órgão que praticou o ato que se impugna, e, pelo geral (salvo disposição especial a respeito), não interrompe o prazo para outros recursos cabíveis da decisão de que se pediu reconsideração. Temístocles Cavalcânti considera o pedido de reconsideração como da essência do nosso sistema administrativo.

A interposição do pedido de reconsideração não é indispensável, necessária, para que o interessado possa recorrer. E' medida contingente. Ao invés de pedir reconsideração, pode o interessado, desde logo recorrer para a autoridade para a qual caiba recurso. Quando a reclamação é relativa a direito de funcionário público, a legislação própria estabelece a exigência da adução de "novos argumentos" (art. 221, let. *b*, n.º II, do decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-1939), para ter cabimento a reconsideração.

Devido a abuso relativamente a esta forma de reclamações, foi o assunto disciplinado, na esfera federal, pelo decreto n.º 20.848, de 23 de dezembro de 1931, o qual estabeleceu normas gerais. Fixou o decreto, entre outras disposições, o prazo de um ano para a reconsideração de decisão de última instância administrativa, e não admitiu segundo pedido.

A mais importante modalidade de recurso administrativo é o chamado recurso hierárquico. Presutti explica ser esta modalidade de recurso, não jurisdicional, a que se interpõe normalmente contra os atos administrativos. E' um remédio geral, que encontra o seu fundamento na hierarquia, ou seja, no exercício de poderes próprios do superior hierárquico sôbre atos de seus subordinados. E' a reclamação contra ato administrativo, dirigida ao superior imediato do funcionário que praticou o ato, para que aquêle, no exercício do poder hierárquico, reexamine a questão e decida a respeito. Seu pressuposto essencial, como se vê, é a relação de hierarquia entre a autoridade que praticou o ato e aquela para quem se reclama. Resulta o recurso da própria organização administrativa, de ordem hierárquica, devendo esta ser entendida no sentido próprio de relação de subordinação entre autoridades singulares de grau diverso, integradas no aparelho da Administração.

Por isso, pensa Ugo Forti que êste recurso nasceu *"per generazione spontanea"*, pois é natural que, havendo superior hierár-

quico dotado da faculdade de rever o ato do inferior, o reclamante se dirija a êle. E, certo, por razão, se tem entendido que o recurso de que se trata é sempre admitido, em todos os casos, ainda na ausência de disposição que o autorize. Ao contrário, para que não possa ser usado, é de mister que seja expressamente excluído.

O recurso torna obrigatório, para o superior, o reexame do ato impugnado, reexame que, pelos princípios da hierarquia, é sempre facultativo.[11]

Atendendo êsse recurso, como vimos, à própria estrutura da ordem administrativa, pode haver uma pluralidade de graus de recursos hierárquicos. êles são sucessivos, passando pelos graus da hierarquia, em escala ascensional e sem limitação, salvo texto expresso em contrário. A possibilidade de recurso se extingue no grau supremo da hierarquia, entre nós no órgão superior do Poder Executivo.

Exclue-se, pelo visto, o recurso hierárquico, no caso de ato do Chefe do Poder Executivo e em todos aqueles em que não ocorra nexo de hierarquia, como seja com relação a atos de órfãos colegiais, e, com razão maior, dos atos dos entes autárquicos.

O recurso é uma decorrência da organização hierárquica. A existência dessa relação de subordinação depende, porém, da organização própria dos diversos ramos da administração pública. Havendo hierarquia entendem-se possível o recurso hierárquico.

Admitem os autores, todavia, o recurso hierárquico denominado impróprio. E' o que é dirigido a autoridade não hieràrquicamente superior àquela que praticou o ato. Trata-se de recurso estabelecido pela lei, de utilização excepcional, dependente de norma que expressamente o autorize, por isso que lhe falta o fundamento da hierarquia. Será exemplo dêste recurso o que possa ser interposto dos atos das autarquias, entidades que não fazem parte da administração direta do Estado.

As mesmas normas disciplinam o recurso hierárquico próprio e impróprio, sendo, apenas, êste, instituído por lei. Falta-lhe o fundamento da hierarquia, e, para êsse efeito, limitado aos fins do próprio recurso, se constitui, escreve Ugo Forti, uma hierarquia

[11] De Vales, *Elementi di Dir. Am.*, 1937, pág. 297.

fictícia. Pràticamente, entre os dois recursos há apenas esta diferença: o recurso hierárquico próprio é de aplicação geral, admitido sempre, salvo se expressamente excluído; o recurso impróprio é de aplicação excepcional e sòmente pode ser interposto nos casos em que uma norma expressamente o admita.[12]

Vê-se também, assim, que havendo pluralidade de gráus hierárquicos, haverá pluralidade de recursos próprios. Não havendo hierarquia, os recursos terão apenas os graus expressamente indicados na lei.

No recurso hierárquico impróprio a faculdade que o órgão superior tem de reexaminar a providência ou ato administrativo não decorre de poderes hierárquicos preexistentes, mas de lei. O poder não é o mesmo que se encontra no recurso próprio, adverte Ugo Forti, porque a competência que tem o órgão superior, no recurso hierárquico impróprio não se pode exercer *ex-officio*, mas o órgão superior é uma autoridade que se pronuncia, desde que provocada para isso e se a lei lhe atribui essa possibilidade, porque, de outro modo, não poderia pronunciar-se.[13]

No recurso hierárquico impróprio não há hierarquia, dissemos. Assim, haverá recurso desta espécie quando se tratar de recurso contra ato de um órgão colegial ou para um órgão colegial do ato de um órgão individual. Os órgãos colegiais estão fora da hierarquia. Por isso, o ato de um órgão colegial não pode, em regra, ser impugnado mediante recurso hierárquico, sem expressa autorização em lei, e o ato de órgão individual não pode ser submetido, sem essa mesma disposição, ao reexame de órgão colegial. Exemplo dessa espécie de recurso impróprio, seria, por ex., aquêle a que se refere Matos de Vasconcelos, em seu *Direito Administrativo*, à página 114 do 1.º volume, o recurso perante o Conselho de Contribuintes e outros aí referidos.

Também haverá recurso hierárquico impróprio quando a lei autoriza recorrer para a Administração do Estado de ato de entidade autárquica. Aqui também, estamos fora da hierarquia. A entidade autárquica é autônoma.

---

[12] Zanobini, ob. cit., vol. 2.º, pág. 61.
[13] Ob. cit., pág. 119.

De regra, a lei que opera a descentralização, determina em que casos se admitem recursos. A intervenção dos órgãos centrais dependerá, pois, da extensão do contrôle. Embora se trate de recurso hierárquico impróprio, visto como não há subordinação hierárquica, observa Raggi, que, na Itália, se tem admitido com maior largueza êste tipo de recurso hierárquico quando interposto à suprema autoridade do govêrno. E não só é lição daquele professor no caso de recurso de atos das autarquias, como de recursos hierárquicos impróprios em geral, quando dirigidos à autoridade superior, supremo tutor dos interêsses da Administração.[14]

A norma é, assim, a expressa autorização em lei, admitindo-se, por exceção, o recurso, quando dirigido ao chefe da administração, o qual tem implícita a faculdade de contrôle sôbre todos os órgãos da Administração do Estado. Neste caso, porém, escreve Raggi, não pode o recurso ser admitido para exame do mérito, mas só com fundamentos relativos à legitimidade, dos quais possa resultar a anulação do ato. E' ponto de vista que deve ser aceito, porque se adapta com vantagem ao nosso sistema e nos parece útil ao contrôle da legalidade dos atos das autarquias.

Na Argentina, ao que parece poder-se deduzir da lição de Bielsa, vigora concepção semelhante, visto como se reconhece a procedência do recurso hierárquico das decisões das entidades autárquicas, quando o ato de que se recorre pertence à competência geral do Poder Executivo como chefe da Administração.[15]

Quanto ao processo do recurso hierárquico, remetemos ao exposto precedentemente no tocante às condições de forma dos recursos administrativos.

Não há regra precisa relativamente à apresentação do recurso. Pode apresentar-se à autoridade de cujo ato se recorre ou à autoridade *ad quem*. Aquela não pode recusar-se de receber o recurso e de transmiti-lo à autoridade superior, fazendo-o acompanhar dos documentos, atos e despachos que interessem à nova decisão.

O recurso hierárquico normal pode referir-se à legitimidade e ao mérito do ato. Também será assim no recurso impróprio, salvo

---

[14] *Diritto Amministrativo*, 1936, vol. 1.º, pág. 265.
[15] *Derecho Administrativo*, 3.ª ed., t. I, pág. 630.

se a lei contiver expressa disposição limitativa. De tal sorte, no recurso hierárquico, se pode pedir ao agente superior um pleno reexame do ato. As exceções a êste princípio, geralmente aceito, precisam ser expressas.

A matéria, como aliás é próprio dos nossos recursos em geral, é reexaminada *ex-novo*. Acolhido o recurso, a autoridade decisora pode não só revogar o ato impugnado, mas substituí-lo por outro que julgue conforme ao direito e ao interêsse público.

As nossas leis são fixam o prazo dêsse recurso quando admitido sem expressa menção, devendo, pois, considerar-se próprio o prazo geral de um ano, a que já nos referimos, fixado em lei federal, salvo exceções expressas.

Discute-se a respeito do seguinte: interposto o recurso no prazo, pode o recorrente, ao depois, acrescentar ao pedido feito, novos pedidos, deduzir novas pretenções? Tem-se admitido que sim, dado que as questões de forma são menos rigorosas no processo administrativo. Nesses casos, a autoridade fica com a faculdade de examinar o novo pedido, mas não está obrigada a tomá-lo em consideração. Na Itália, nessa ocorrência, os novos motivos são recebidos com uma eficácia menor, dado a êles apenas o valor de uma denúncia, entendida esta expressão segundo o sistema dos recursos ali em vigor.

O tema que estamos examinando, relativo às reclamações administrativas, tem sido, entre nós, mais estudado sob o aspecto dos recursos que podem ser aperesentados pelos funcionários públicos. A circunstância se deve a que a matéria tem sido objeto de estudos e leis mais recentes, decorrentes da adoção de estatuto disciplinador das relações oriundas do emprêgo público.

Reconhece Temístocles Cavalcânti que o regime de recursos, relativamente à vida funcional, tem suas peculiaridades, que precisam ser previstas na legislação especial.

Assim, a questão dos prazos. São diferentes daqueles concedidos aos administrados. Certos princípios particulares também se consignaram na lei estatutária, os quais diferem dos princípios gerais que, na matéria, se entendem admitidos. O pedido de reconsideração interrompe (art. 222, parág. único, do Estatuto) a pres-

crição. O funcionário só pode recorrer ao Poder Judiciário depois de esgotados todos os recursos da esfera administrativa (art. 223).

Entendemos que só pode ser pedida a reconsideração uma vez e para uma só autoridade — aquela que praticou o ato que se impugna. Da decisão proferida em grau de recurso não há pedido de reconsideração. Diga-se isto não só do pedido de reconsideração feito por funcionário, como para as reconsiderações em geral. No caso de petição de funcionário, a lei aduz uma restrição especial: o pedido de reconsideração, para ser cabível, precisa conter novos argumentos, conter novos fundamentos para a impugnação, o que, não só não parece razoável — desde que se entenda, como o fazemos, que a reconsideração sòmente se pede à autoridade que praticou o ato impugnado — como é também de difícil aplicação.

Esgotados os prazos de recurso, não está mais a Administração obrigada a admiti-los, ou melhor, não os pode o interessado mais interpor. Todavia, como à Administração cabe, em qualquer tempo, rever os seus próprios atos — o ato administrativo é sempre revogável em princípio, assim como não fazem coisa julgada os despachos — podem as reclamações ser recebidas e examinadas fora dos prazos, a critério das autorirades. Não como direito dos interessados, porém.

Em matéria disciplinar, têm as nossas leis admitido a chamada revisão do processo, instituto análogo à revisão criminal.

A Constituição federal de 1934, assim como a paulista do ano seguinte, estabeleceram a revisão do processo administrativo disciplinar como direito de todo funcionário público, nos casos determinados pela lei (arts. 170, n.º 8, e 87, n.º 9, respectivamente). Ao assunto não se referiu, porém, a Carta de 1937. Aliás, segundo moderna orientação da doutrina, parece não encontrar o instituto apropriado cabimento no direito administrativo.

A revisão, como direito do funcionário, não se encontra referida pelos doutrinadores. Conhece-se, no direito administrativo, a revisão como ato de graça, que, segundo Marcelo Caetano, "a autoridade competente pode praticar ou não", acrescentando que "consiste num processo, destinado a tomar conhecimento de documentos e outros elementos de prova que no anterior processo não pudessem ter sido levados em conta, por então não existirem ainda, ou por

o funcionário arguído não ter podido obtê-los".[16] Em outro livro seu, o autor citado, referindo-se à revisão, escreve: "pode o Ministro, segundo o seu critério, admitir ou não o pedido".[17]

Falam, por sua vez, os autores italianos em espécie de revisão ou "riapertura" do processo disciplinar, admitida pelo art. 78, do R.D. italiano n.º 2.960, de 30 de dezembro de 1923. Mas essa revisão, segundo Raggi, *"é ammessa solo qualora il Ministro la consenta"*, e desde que surjam novos elementos ainda não apreciados no processo findo.[18]

Êste reexame que, na Itália, podem as autoridades determinar, é consequência, pois, de aparecimento de novos fatos ou provas. Pode ser de iniciativa da Administração, ou concedido a requerimento do acusado. Sendo assim, não tem o caráter de um processo que sòmente vem beneficiar, mas, quando se reabre, por iniciativa da própria Administração, pode agravar a situação do acusado. Reaberto, porém, que seja o processo, a pedido do interessado ou herdeiros seus, não pode encerrar-se com aplicação de pena mais grave.

Entre nós, talvez devido ao silêncio da Constituição de 1937 a respeito, omitiu o Estatuto federal dos funcionários, qualquer referência a revisão de processo disciplinar. E por isso, justamente, a Exposição de Motivos n.º 1.677, de 10 de outubro de 1940, do Departamento Administrativo do Serviço Público, aprovada pelo Presidente da República, estabeleceu que "as penalidades impostas aos funcionários só poderão ser canceladas, nos casos de pedido de reconsideração de despacho e de recurso, interpostos no prazo legal e providos pela autoridade competente, ou quando se apurar em processo regular, independente de pedido, a injustiça ou a ilegalidade da punição".[19]

Encarecendo, por sua vez, o caráter meramente gracioso que, no sistema estatutário, se emprestava ao reexame do processo administrativo disciplinar, o Departamento do Serviço Público, dêste Estado, em normas que elaborou a respeito da aplicação de penali-

---

[16] *Manual*, 1937, pág. 262.
[17] *Do Poder Disciplinar*, 1932, pág. 224.
[18] *Diritto Amministrativo*, vol. 4.º, Cedam, 1935, pág. 357.
[19] *Revista do Serviço Público*, fevereiro de 1941, pág. 233.

dades, deixou enunciado: "as penalidades impostas só poderão ser canceladas nos casos de pedido de reconsideração deferido, ou recurso provido, apresentado ou interposto, no prazo legal, pelo servidor punido".[20]

A recente Constituição do Estado de São Paulo promulgada em 1947, restabeleceu o instituto da revisão do processo disciplinar, dispondo, que "o funcionário contra o qual forem aplicadas penas disciplinares terá direito a recurso, e nos casos determinados, à revisão do processo (art. 96, parág. único).

Nada estabeleceu, a respeito, porém, a Constituição federal. A matéria, por conseguinte, pode ser objeto de lei ordinária federal, devendo ser disciplinada, todavia, no âmbito estadual.

Ao comentar o texto da Constituição federal de 1934, entendeu Pontes de Miranda que enquanto não fôsse exepedida a lei própria, poder-se-ia aplicar a lei reguladora da revisão criminal,[21] opinião que nos parece inaceitável, em face dos têrmos em que a disposição se exara, dos quais se deduz à evidência não ser a norma de imediata aplicação, mas, sim, dependente de lei complementar. E' inferência, aliás, que demonstra, da parte do legislador, prudente cautela, que deverá também orientar o legislador ordinário na regulamentação de matéria que, pelo visto, reclama exame ponderado das peculiaridades que devem revestir o instituto, no campo do direito administrativo.

Qualquer que seja a decisão em matéria de recurso administrativo, em que o reclamante pleiteie o reconhecimento de direito subjetivo, sempre poderá haver recurso para a autoridade judiciária. Em nosso sistema, quem diz a última palavra, nas lesões de direito, é o Poder Judiciário.

---

[20] Exposição de Motivos n.º 14, de 15-4-43, letra "p" das normas aprovadas.

[21] *Comentários à Constituição*, t. II. 1937, pág. 484.