



Gustavo Junqueira

62

ASPECTOS RECURSAIS EM JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA*

APPEAL-RELATED ASPECTS REGARDING ADMINISTRATIVE JURISDICTION

Eduardo Mazzaroppi

RESUMO

Assere que a tutela do indivíduo em face da atuação da Administração Pública, seja na esfera administrativa ou judicial, evidencia os estudos acerca da jurisdição administrativa, que se tem revelado merecedora de normatização própria.

Aborda o tema de forma crítica, analítica e sistêmica, em consonância com o direito processual civil e administrativo e comparativamente a outros países latino-americanos e europeus.

PALAVRAS-CHAVE

Direito Administrativo; recurso; jurisdição administrativa; Administração Pública.

ABSTRACT

According to the author, protection of the person in view of the performance of Public Administration – whether within the administrative or juridical scope – highlights the studies about the administrative jurisdiction, which has proven worthy of proper regulation.

He addresses the issue in a critical, analytical and systemic manner, in line with both civil and administrative procedural law, comparing it against other Latin American and European countries.

KEYWORDS

Administrative Law; appeal; administrative jurisdiction; Public Administration.

* O presente trabalho foi apresentado em conclusão à disciplina “Princípios fundamentais e regras gerais da jurisdição administrativa”, ministrada pelo Dr. Ricardo Perlingeiro, coordenador do programa PPGJA, e desembargador federal do TRF2.

A crescente participação da Fazenda Pública no polo passivo das ações judiciais é tema relevante e preocupante na atualidade, realçando o estudo e a normatização da jurisdição administrativa, enquanto “poder-dever” do Estado de controlar a atividade administrativa e de garantir ao indivíduo o direito de acompanhar e de impugnar essa atuação.

By the term “administrative adjudication”, I mean the entire system for resolving individualized disputes between private parties and government administrative agencies, starting with administrative investigation and the agency’s preliminary or front-line decision, continuing through the process by which a private party challenges the front-line decision, and concluding with judicial review. The outcome of most administrative disputes is not very important to the government, but every one of them is vitally important to the private party who has chosen to challenge the government (ASIMOW, 2015, p. 2).

A jurisdição administrativa é prestada pelo Estado, mas pode ocorrer judicial e/ou administrativamente, por tribunais especializados ou não, variando de país para país¹. O Brasil adota o modelo judicial monista, pelo qual existe apenas um sistema, judicial, que compreende também a jurisdição administrativa, embora existam órgãos judiciais especializados, como as varas de Fazenda Pública e a Justiça Federal, cujas competências são bastante afeitas a essa função.

Administrativamente, em que pese a existência de procedimento administrativo, incluso com decisões finais, como é o caso de algumas decisões dos tribunais de contas, não compreende ele jurisdição, exclusividade do Poder Judiciário no Brasil².

Independentemente do modelo adotado, entende-se hoje a necessidade de uma base principiológica e/ou normativa processual própria, de direito público, que priorize a tutela do administrado, mas que considere o interesse público³.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (IDH) ha establecido que los Estados tienen, como parte de sus obligaciones generales, un deber positivo de garantía con respecto a los individuos sometidos a su jurisdicción. Ello supone tomar todas las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de los derechos que la Convención reconoce. Por consiguiente, el típico acto discrecional de un Estado que impida a los individuos acceder a los recursos internos adecuados para proteger sus derechos constituye una violación a la Convención’. (ABERASTURY, 2011, p. 95).

Trabalhando nessa perspectiva e, em conjunto com países europeus e latino-americanos, foram apresentadas propostas normativo-principiológicas, merecendo destaque dois códigos modelo, um de jurisdição administrativa exclusivamente para a esfera judicial, e outro que inclui a extrajudicial.

O Código Modelo de Processos Administrativos – Judicial e Extrajudicial – para Ibero-América (Código Modelo Ibero-Americano), aprovado pelo Instituto Ibero-Americano de Direito

Processual, durante a XIII Jornada, em 2012, presidida pela jurista brasileira Ada Pellegrini Grinover, utiliza a expressão “processo administrativo”, mas explica o seu sentido na exposição de motivos: *O Projeto de Código Modelo de Processos Administrativos – Judicial e Extrajudicial – para Ibero-América adota a expressão “processo” como gênero, referindo-se, no Título I, a processo administrativo extrajudicial, como equivalente a procedimento administrativo em contraditório e, no Título II, a processo administrativo jurisdicional. Evitou-se a nomenclatura “contencioso administrativo”, para que o Código possa servir de modelo tanto para os países de jurisdição dúbia (que adotam tribunais administrativos) como para os de jurisdição una (em que o Poder Judiciário também soluciona os conflitos administrativos). O Projeto vale-se, ainda, das expressões “jurisdição administrativa” e “justiça administrativa”, para designar, respectivamente, a prestação jurisdicional especializada e os órgãos estatais responsáveis por essa atuação.*

Já o Código Modelo Euro-Americano de Jurisdição Administrativa⁴ (Código Modelo Euro-Americano), de 2014, que teve como coautor brasileiro o jurista Ricardo Perlingeiro, utiliza-se das terminologias jurisdição administrativa e atuação administrativa. Ele define jurisdição administrativa a partir de sua finalidade, expressando-se, em seu art. 1º: *Art. 1º (Finalidade da jurisdição administrativa) (1) A jurisdição administrativa tem a missão de controlar a legalidade da atuação administrativa e de proteger e tornar efetivos os direitos subjetivos e interesses legítimos. (2) Entende-se por atuação administrativa toda ação ou omissão de pessoas ou órgãos públicos no exercício de uma função administrativa, ou de pessoas ou órgãos privados no exercício de um poder público.*

[...] a não obrigatoriedade do duplo grau em jurisdição administrativa não tem como corolário o direito de a Administração condicionar o direito ao recurso à prestação de garantia ou ao depósito prévio do valor da condenação [...]

Compreendido o quadro geral que alicerça o presente trabalho, passa-se à análise dos recursos administrativos, extra e judiciais. Ressalve-se, uma vez mais, que o termo “recursos administrativos” não deve ser compreendido segundo a concepção monista brasileira, como recursos em procedimento administrativo extrajudicial, exclusivamente.

Os recursos em jurisdição administrativa têm como objeto, em geral, atos administrativos definitivos de efeitos particulares e apresentam-se, por um lado, como instrumento para garantir o controle dos atos administrativos por parte do Poder Público, complementarmente ao “poder-dever” de

autotutela; e, por outro, como direito de defesa do administrado, que pode suscitar questões de legalidade e de mérito em face do Poder Público: *La garantía por excelencia del derecho a la defensa es el derecho de los interesados a impugnar o atacar, en sede administrativa, los actos administrativos emanados como resultado del procedimiento administrativo. Ello permite el ejercicio, por la Administración, del control interno sobre sus actos administrativos. Ello conduce a estudiar el régimen de los recursos administrativos como parte del procedimiento de impugnación de los actos administrativos* (BREWER-CARÍAS, 2003, p. 303).

Questão preliminar a ser enfrentada quando se trata dos recursos administrativos é, pois, a análise da pertinência ou obrigatoriedade do duplo grau de jurisdição. Note-se não se tratar de princípio constitucional expresso no Brasil, defendendo, alguns, ser princípio derivado do devido processo legal, da ampla defesa ou do direito de petição⁵.

[...] o efeito devolutivo é amplo, podendo-se impugnar toda matéria de fato e de direito discutida, mas é limitado pelo princípio dispositivo, ficando o julgador adstrito à matéria impugnada, tanto na via extrajudicial quanto na judicial.

64

A Convenção Interamericana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), em seu art. 8º, 2, *h*, faz menção expressa ao duplo grau obrigatório aos acusados de delitos⁶. Portanto, o texto da Convenção, a qual foi internalizada no ordenamento brasileiro, no ano de 1992, é restrito à esfera penal, havendo diversas decisões do STF no sentido da possibilidade de restrições ao duplo grau de jurisdição, até mesmo na esfera criminal⁷.

Segundo a doutrina internacionalista, na esfera criminal, contudo, o duplo grau obrigatório importa segunda chance apenas para o acusado, que tem direito a nova e ampla defesa, inclusive com possibilidade de nova instrução processual. Segundo o Pacto, como visto, o novo julgamento deve ser proferido por órgão judicial superior ao da decisão recorrida.

Não é outro o ensinamento de José Gomes Canotilho (1998, p. 620), acerca do Direito Constitucional português, quando afirma: *a constituição prevê vários graus de jurisdição. Isso não significa a existência necessária e obrigatória, em todos os feitos submetidos a decisão jurisdicional, de um duplo grau de jurisdição. No entanto, a existência de um duplo grau impõe-se em matéria penal (CRP, art. 32, I) como exigência constitucional ineliminável da garantia dos cidadãos. Discutível é a sua generalização em sede civil e administrativa.*

Todavia, a não obrigatoriedade do duplo grau em jurisdição administrativa não tem como corolário o direito de a Administração condicionar o direito ao recurso à prestação de garantia ou ao depósito prévio do valor da condenação, sendo inconstitucional a cláusula *solve et repete*, não apenas no Brasil⁸, como em muitos outros países latino-americanos.

Assim também, o denominado “reexame obrigatório” que, para a doutrina, não tem natureza recursal, mas de condição de eficácia da sentença condenatória da Fazenda Pública⁹, não se sustenta na atualidade. Como mínimo, por ferir o princípio hoje consagrado da paridade de armas; mas, indo além, porque *o processo administrativo tem como tônica a defesa do cidadão perante a Administração, invertendo o paradigma da visão da supremacia ex parte principis para privilegiar a perspectiva ex parte civis*. (Código Modelo Ibero-Americano, exposição de motivos, p. 6).

É legítima, todavia, a restrição às hipóteses e aos sujeitos recursais, conhecidos como admissibilidades recursais. Legitimidade, interesse, regularidade formal, preparo, inexistência de fato impeditivo, tempestividade e cabimento do recurso são as hipóteses de admissibilidade/inadmissibilidade recursal reconhecidas pela doutrina administrativista e pelas legislações dos países em geral¹⁰.

No caso brasileiro, a legitimidade é tratada pela Lei do Processo Administrativo Federal, no art. 58, que dispõe: *Lei n. 9.784/99, 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.*

Em que pese, pois, ser entendida como restritiva do direito de recorrer, a legitimidade recursal administrativa no Brasil é ampla, tendo como critério a afetação, de modo que todos aqueles que possam, ainda que indiretamente, ser afetados pela decisão administrativa têm legitimidade para dela recorrer. Mais ainda, admitiu a legitimidade de pessoas ou entidades em defesa de direitos difusos e coletivos, no que contribui com soluções homogêneas para problemas de massa, medida positiva, embora insuficiente, para a desjudicialização das pretensões dos administrados: *La ley brasileña avanzó al admitir, en el procedimiento administrativo y en su fase de recursos, la legitimidad de personas o entidades para la protección de intereses difusos e intereses colectivos (arts. 9º y 58), lo que, todavía, no es suficiente, siendo necesarios, todavía: 1 - que tengamos un sistema que no tolere decisiones discrepantes de la propia Administración sobre un mismo tema, aunque, para ello, sea necesaria una reestructuración de las competencias administrativas; 2 - que la Administración extienda automáticamente, los efectos favorables de una decisión que haya reconocido un interés colectivo (aun que sea incidentalmente) a todos lo que se encuentren en la misma situación de hecho y de derecho, aún si no estén representados en el procedimiento administrativo* (ABERASTURY; BLANKE, 2011, p. 341).

Aspecto importante dos recursos em jurisdição administrativa é a possibilidade de *reformatio in pejus*, corolário do princípio da verdade real, nos processos administrativos extrajudiciais, como regra, na América Latina: *Ley de la Costa Rica, artículo 351: 1 - Al decidirse el recurso de apelación, se debe resolver sobre su admisibilidad y, de ser admisible,*

se confirmará, modifica o revocará el acto impugnado. En todo caso: 2 – El recurso podrá se resuelto aun en perjuicio del recurrente cuando se trate de nulidad absoluta.

Tanto a Lei n. 9.784/99 quanto o Código Modelo Ibero-Americano exigem, todavia, a notificação do recorrente para formular alegações, caso a decisão possa lhe ser mais desfavorável. Em atenção ao princípio da confiança legítima, é vedada, contudo, reforma que implique agravamento de penalidade (Código Modelo Ibero-Americano, art. 15, § 2º, e Lei n. 9.784/99, art. 65, parágrafo único).

A tempestividade diz respeito ao prazo para se recorrer, o qual deve ser contado a partir da notificação da decisão, e varia conforme o país e o procedimento. Considerando-se os princípios da legalidade e da verdade real, no entanto, entende-se o dever da Administração de rever os atos e decisões extrajudiciais equivocadas, ainda que o recorrente perca o prazo, ou seja, de ofício. Assim também, é regra comum na América Latina a indelegabilidade das decisões de recursos administrativos.

A partir da análise comparada dos recursos administrativos nos países latino-americanos, o administrativista venezuelano Allan R. Brewer-Carías apresenta uma classificação básica em três classes de recursos: reconsideração, hierárquico e de revisão, tendo os dois primeiros natureza ordinária, enquanto o último, extraordinária. Podemos utilizar essa classificação para analisarmos os recursos em espécie¹¹. Ressalve-se que o Código Modelo Ibero-Americano e a Lei n. 9.784/99 utilizam apenas as terminologias “recurso” e “revisão” na esfera administrativa, este último quando em face de processos que resultem em penalidade ao administrado.

Os ordinários diferem-se pelo fato de ser o órgão julgador o mesmo que proferiu a decisão (reconsideração), ou não (hierárquico ou apelação). Por seu turno, recursos de natureza extraordinária (revisão) são interpostos contra decisões definitivas, irrecorríveis, têm causalidades específicas, previstas expressamente na norma, e julgamento por uma instância superior ou suprema¹².

Em consonância com o princípio da autotutela, a reconsideração deve

ser entendida como regra em jurisdição administrativa, considerando o dever da Administração Pública de rever seus atos ilegais ou inoportunos. E, como visto, inclusive de ofício, desde que administrativamente.

Divergem na atribuição de efeito, conferindo o Código Modelo Ibero-Americano efeito suspensivo automático, salvo ofensa a interesse público, enquanto a Lei n. 9.784/99 atribui efeito apenas devolutivo, podendo-se atribuir efeito suspensivo em caso de receio de prejuízo de difícil reparação ou se houver previsão legal específica, acompanhando a tradição latino-americana: *La regla general en América Latina, por tanto, sigue el clásico principio de ejecutoriedad del acto administrativo, por lo que los recursos no tienen efectos suspensivos* (BREWER-CARIÁS, 2003).

A seu turno, o efeito devolutivo é amplo, podendo-se impugnar toda matéria de fato e de direito discutida, mas é limitado pelo princípio dispositivo, ficando o julgador adstrito à matéria impugnada, tanto na via extrajudicial quanto na judicial. E, consoante o prestigiado, embora recente, princípio da confiança legítima, é direito do administrado ter fundamentados todos os argumentos impugnados no recurso, especificadamente.

[...] o recurso extraordinário em jurisdição administrativa é medida excepcional, prevista para coibir que decisões injustas, embora definitivas, adquiram caráter imutável.

O acesso prévio à via administrativa pode ser facultativo ou obrigatório, dependendo da legislação pátria¹³. No Brasil ela é facultativa e independente da esfera judicial, podendo ser prévia ou concomitante, e acarreta, segundo a jurisprudência do STJ, a suspensão do prazo prescricional da pretensão do administrado. O Código Modelo Ibero-Americano, em seu art. 53, e o Código Modelo Euro-Americano, em seu art. 32, determinam a interrupção do prazo prescricional.

Judicialmente, as espécies recursais relativas à jurisdição administrativa apresentam maior diversidade entre os Estados. Reconhecendo isso, o Código Modelo Ibero-Americano dispõe, em seu art. 61, que trata dos processos ju-

diciais: *O sistema recursal dependerá do ordenamento de cada país, assegurado o direito de apelar à segunda instância, em matéria de fato e de direito. § 1º: As decisões dos órgãos jurisdicionais de apelação e dos órgãos de primeira instância, quando não apeláveis, podem ser recorridas perante uma corte suprema. § 2º: O reexame da sentença não poderá ser determinado de ofício.*

O recurso hierárquico, denominado “apelação”, na esfera judicial, em países como Brasil, Peru, Honduras e Colômbia, é modalidade de recurso ordinário presente em quase todas as legislações nacionais: *En general, sin embargo, en todas las leyes administrativas se ha superado o rechazado el término de “apelación” para reducirlo a la vía judicial y distinguirlo, así, del recurso jerárquico en sede administrativa* (BREWER-CARIÁS, 2003, p. 306). Ele devolve toda a matéria de fato e de direito impugnada, mas seus efeitos variam conforme o ordenamento jurídico.

No Brasil, o Código de Processo Civil (CPC) vigente¹⁴ e o novo CPC / 2015¹⁵ conferem como regra efeito suspensivo automático à apelação. Diversamente, o Código Modelo Euro-Americano, no art. 48, prevê a manutenção da eficácia da decisão recorrida, salvo, por determina-

ção da autoridade judicial, em caso de prejuízo grave e irreparável. O mesmo dispositivo reconhece a possibilidade de limitação do acesso a esse recurso, sempre que não importe restrição desproporcional da efetividade da tutela jurisdicional.

Relativamente aos prazos, tanto o CPC vigente quanto o em *vacatio legis* determinam 15 dias, em dobro sendo recorrente a Fazenda, enquanto o Código Modelo Euro-Americano aconselha o prazo de 30 dias. Ressalve-se que, segundo o novo CPC, não haverá mais juízo de admissibilidade pelo juízo *a quo*, sendo ele exercido diretamente pelo tribunal *ad quem* nos recursos de apelação. Na esfera extrajudicial, considerando o dever de autotutela, a regra

é o recebimento do recurso pelo juízo *a quo*, a fim de que possa exercer juízo de retratação.

É possível e comum prever-se mais de um recurso hierárquico, a depender da quantidade de graus jurisdicionais, que normalmente se limitam a dois ou três. Assim, estabelece-se um recurso hierárquico a uma corte suprema, normalmente limitando-se as matérias impugnáveis a questões de direito. Tanto o Código Modelo Ibero-Americano (art. 61, § 1º) quanto o Euro-Americano (art. 50) o preveem, sendo que este o denomina “recurso de cassação”, com prazo de interposição de 30 dias e anulação, em regra, da decisão recorrida, determinando-se que o juízo *a quo* a refaça, mas admitindo-se que o tribunal *ad quem* a refaça, excepcionalmente.

No Brasil, tem-se como modalidades desses recursos o Recurso Especial (REsp) e o Recurso Extraordinário (RE), e como cortes supremas o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Supremo Tribunal Federal (STF). Enquanto o primeiro é o guardião da legislação federal, o segundo é a corte constitucional brasileira, aqui atribuída ao Poder Judiciário¹⁶. Eles não têm efeito suspensivo, mas pode-se atribuí-lo por decisão do órgão julgador¹⁷, e têm prazo de 15 dias para interposição. Em que pese denominado “recurso extraordinário” na legislação processual brasileira, notemos que, segundo a classificação aqui apresentada, o RE, assim como o REsp, tem natureza ordinária.

Além dos recursos ordinários, as legislações administrativas europeias e latino-americanas preveem normalmente os recursos extraordinários que, como visto, são interpostos contra decisões definitivas e caracterizam-se pela limitação da matéria de defesa (causalidades específicas previstas na norma) e por direcionarem-se a uma autoridade superior ou suprema¹⁸.

São interpostos contra decisões definitivas, das autoridades administrativas, ou transitadas em julgado, das autoridades judiciais. Servem normalmente, inclusive, para impugnar judicialmente decisões administrativas finais. Vejamos o exemplo da legislação argentina, que, em seu art. 22, estabelece cabível recurso de revisão nos seguintes casos: *a) Cuando resultaren contradicciones en la parte dispositiva, háyase pedido o no su declaración; b) Cuando después de dictado se recobraren o descubrieren documentos decisivos cuya existencia se ignoraba o no se pudieron presentar como prueba por fuerza mayor o por obra de tercero; c) Cuando hubiere sido dictado basándose en documentos cuya declaración de falsedad se desconocía o se hubiere declarado después de emanado e lacto; d) Cuando hubiere sido dictado mediando cohecho, prevaricato, violencia o cualquier otra maquinación fraudulenta o grave irregularidad comprobada.*

O Código Modelo Euro-Americano estabelece dois recursos direcionados à corte suprema, sendo um ordinário, o recurso de cassação, já analisado, e o outro, extraordinário, o qual, convergindo com a classificação aqui apresentada, denomina-se de “revisão”¹⁹. O recurso de revisão impugna decisões judiciais definitivas e somente serão cabíveis nos casos previstos no art. 53, daí seu caráter extraordinário. Vale transcrever as hipóteses: *Código Modelo Euro-Americano, art. 53 (Recurso de Revisão: admissibilidade e competência) – O recurso de revisão contra as sentenças definitivas, proferidas pelos tribunais da jurisdição administrativa, será interposto perante uma corte suprema,*

nos seguintes casos: 1) Quando no processo tenham sido cometidas faltas graves procedimentais, relativas à composição ilegal do tribunal, falta de citação ou de oportunidade de defesa de uma das partes ou dos terceiros a que se refere o art. 29. 2) Quando forem revelados novos fatos ou elementos de prova essenciais à resolução da demanda, que não estavam à disposição das partes. 3) Quando na sentença tenham influído, de forma decisiva, documentos, testemunhos ou outras provas, declaradas falsas, por sentença definitiva. 4) Quando a decisão houver sido adotada com base em uma atuação pela qual uma pessoa tenha sido condenada penalmente por sentença definitiva.

Portanto, o recurso extraordinário em jurisdição administrativa é medida excepcional, prevista para coibir que decisões injustas, embora definitivas, adquiram caráter imutável. Mas seu cabimento é restrito a irregularidades processuais, fatos ou circunstâncias surgidas após a decisão definitiva, basicamente.

Concluindo, o presente trabalho buscou contribuir, a partir de uma análise específica e comparada, para o conhecimento e normatização dos recursos contra atos da Administração Pública, tanto na esfera administrativa quanto na judicial.

Reconhecendo as peculiaridades entre os sistemas judicial e extrajudicial, o trabalho procurou utilizar como critério a especificidade do direito público, da jurisdição administrativa, em detrimento daquele critério, por entender o autor ser ele prioritário no sistema de impugnação dos atos administrativos e de proteção e garantia dos direitos dos administrados.

Espera-se, com o presente estudo, contribuir para o aperfeiçoamento do tratamento e da legislação, no que concerne ao instituto dos recursos no Direito Administrativo brasileiro, a fim de que seja reconhecida a relevância do interesse público na jurisdição administrativa nacional, mas que se dê a devida importância à tutela do administrado, historicamente preterido nas demandas contra o Poder Público.

NOTAS

- 1 *El dilema de la jurisdicción no es quién la ejerce o personifica, sino fundamentalmente qué es* (MONROY GÁLVEZ, 2009, p. 419).
- 2 Ricardo Perlingeiro ensina que no Brasil se utilizam as expressões “processo civil das causas de interesse da administração pública” ou, mais recentemente, “direito processual público” para referir-se à jurisdição administrativa, por influência do sistema judicial monista aqui presente, mas prefere utilizar a expressão “procedimento administrativo” quando aborda a jurisdição administrativa comparada, tendo em vista sua melhor compreensão nos sistemas nacionais europeus e latino-americanos, que compreende tanto a via judicial quanto a administrativa. (ABERASTURY, 2011, p. 313-351).
- 3 No Brasil, a Lei n. 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo Federal) regula o procedimento administrativo extrajudicial na esfera federal, e o Código de Processo Civil (CPC), o processo judicial civil e administrativo, inexistindo legislação processual própria de processo judicial de jurisdição administrativa. Há, ainda, leis extravagantes que disciplinam o procedimento administrativo específico em suas áreas de regulação, aplicando-se-lhes a Lei n. 9.784/99 subsidiariamente.
- 4 *The following Euro-American Model Code of Administrative Jurisdiction, reproduced in this volume in six languages, is the result of a European-Latin-American cooperative project. The cooperation was intended to identify transnationally acceptable elements to develop a model procedural code of judicial protection against the public powers* (Código Modelo Euro-Americano, p. 1).
- 5 Constituição Federal, art. 5º, XXXIV e LV.
- 6 Pacto, art. 8º: *Garantias Judiciais. 2. Toda pessoa acusada de um delito*

tem direito a que se presume sua inocência, enquanto não for legalmente comprovada sua culpa. Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas: h) Direito de recorrer da sentença a juiz ou tribunal superior.

- 7 Por exemplo, autoridades com foro privilegiado do STF não têm direito a duplo grau, segundo esse tribunal. E mais, acusados de crimes conexos àqueles também são julgados pelo STF e não têm, assim, direito a duplo grau de jurisdição.
- 8 Vide Súmulas Vinculantes n. 21 e n. 28, do STF, e Súmula n. 175, do STJ.
- 9 O novo CPC de 2015 mantém o reexame necessário, agora com essa natureza afirmada pela doutrina, exceto em razão de valor, súmula de tribunal superior ou recurso repetitivo.
- 10 David Capitant, no texto *Punto de vista francés sobre la ley alemana de la justicia administrativa*, ensina que França e Alemanha limitaram o acesso às vias de recursos de jurisdição administrativa, ao ponto de, na Alemanha, impedir a apelação nas decisões dos tribunais administrativos como regra e exigir recurso administrativo antes da judicialização.
- 11 Embora sirva de guia e se sustente no cenário geral latino-americano, há distinções internas nos países, variando as modalidades de recursos conforme a legislação. Além disso, essa classificação é mais afeita à jurisdição administrativa especializada ou ao processo administrativo extrajudicial, afastando-se um pouco dos sistemas judiciais monistas, como o brasileiro, no qual a mesma legislação processual vale para o direito público e o privado.
- 12 Corte Suprema não se confunde com Corte Constitucional, embora, no Brasil, o Supremo Tribunal Federal (STF) tenha ambas as funções. Note que a ideia de uma Corte Constitucional está vinculada, em muitos países, às atribuições próprias do Poder Legislativo.
- 13 Denomina-se “efeito preclusivo” a necessária preclusão administrativa para a impugnação judicial, o que, embora não ocorra no Brasil, é comum em alguns países europeus e latino-americanos, quando, recorrida a decisão na esfera administrativa, deve-se aguardar sua decisão para recorrer-se à via judicial. É o caso, por exemplo, do regramento da Comunidade Andina (art. 43), da lei venezuelana (art. 92) e colombiana, diferentemente da brasileira e mexicana (art. 94).
- 14 Os arts. 527 e 585 do CPC vigente admitem inclusive o denominado “efeito suspensivo ativo”, que antecipa os efeitos da tutela pretendida com o recurso à decisão denegatória. Na esfera administrativa, como visto, a legislação brasileira não nomeia o recurso administrativo e não prevê efeito suspensivo automático (Lei n. 9.784/99, art. 61).
- 15 O novo CPC, contudo, inova ao impedir o efeito suspensivo em caso de súmula ou decisões reiteradas (tutela de evidência).
- 16 Crítica-se a banalização desses recursos no país, sendo utilizado irrestritamente em processos de natureza privada e pública. A tendência contemporânea é de limitar o acesso a esses tribunais, principalmente, em face de demandas repetitivas. Nos Estados Unidos da América, eles têm como finalidade precípua a uniformização da jurisprudência, questão de especial atenção para os estudiosos da jurisdição administrativa, considerando-se a tendência crescente de repetição de questões impugnadas contra a Administração.
- 17 O sobrestamento de feitos, em caso de recursos com repercussão geral, é exemplo dessa atribuição.
- 18 As causas específicas previstas nas legislações nacionais normalmente dizem respeito a defeitos processuais ou a fatos ou circunstâncias novas, surgidas ou descobertas após a decisão definitiva, e que não poderiam ser ignoradas, principalmente, considerando a verdade real.
- 19 No Brasil, a legislação processual civil estabeleceu a denominada “ação rescisória”, assim chamada porque entende-se não ter ela natureza recursal, mas de ação. Contudo, ela se assemelha, em suas características, aos recursos administrativos extraordinários. Portanto, na legislação pátria, o recurso extraordinário em jurisdição administrativa é a ação rescisória, e o denominado recurso extraordinário (RE) é um recurso ordinário para a corte suprema (STF).

REFERÊNCIAS

- ABERASTURY, Pedro; BLANKE, Hermann-Josef (Org.). *Tendencias actuales del procedimiento administrativo en Latinoamérica y Europa*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, 2011.
- ASIMOW, Michael. Five models of administrative adjudication. *American Journal of Comparative Law*. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2502210>>. Acesso em: 12 jul. 2015.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 24 set. 2015.

- _____. *Código de processo civil brasileiro*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869compilada.htm>. Acesso em: 24 set. 2015.
- _____. *Lei Federal n. 9.784/99*. Lei de Processo Administrativo na esfera Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm>. Acesso em: 24 set. 2015.
- _____. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/portal/site/STJ/>>.
- _____. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>.
- BREWER-CARIAS, Allan R. *Principios del procedimiento administrativo en América latina*. Bogotá: Legis, 2003.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1991.
- CAPITANT, David. *Punto de vista francés sobre la ley alemana de la justicia administrativa*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2009.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 21. ed., rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- GRINOVER, Ada P.; MEDAUAR, Odete; PERLINGEIRO, Ricardo. *O Código modelo de processos administrativos: judicial e extrajudicial – para Ibero-América*. 2013. Disponível em: <http://www.nupej.uff.br/sites/default/files/IIDP_CodADM_PT.pdf>. Acesso em: 24 set. 2015.
- MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MONROY GÁLVEZ, Juan. *Teoría general del proceso*. Lima: Communitas, 2009.
- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002.
- PERLINGEIRO, Ricardo. *Perspectiva histórica de la jurisdicción administrativa en América Latina: tradición europea continental versus influencia estadounidense*. 2015. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2606941>>. Acesso em: 23 set. 2015.
- _____; et al. *Euro-American model code of administrative Jurisdiction*. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2015. v. 1. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2434795>. Acesso em: 23 set. 2015.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 18. ed., rev. e atual. nos termos da reforma constitucional. São Paulo: Malheiros, 2000.

Artigo recebido em 1º/2/2016.

Artigo aprovado em 16/2/2016.

Eduardo Mazzaroppi é advogado e mestrando do Curso de Mestrado Profissional em Justiça Administrativa da Universidade Federal Fluminense.