



TRILHA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

RECURSOS

 Guia 07

Autores:

Matheus Botsman Kasputis
Thiago Xavier Peregrino
Adele Mendes Weinberg

Revisores:

Adriane Loureiro Novaes
Fernando Bousso

b/luz

SUMÁRIO



1. INTRODUÇÃO



2. INSTÂNCIA DE RECURSOS



3. RECURSO AO CONSELHO DIRETOR



4. OUTROS MEIOS DE REVISÃO
DA DECISÃO ADMINISTRATIVA

1. INTRODUÇÃO

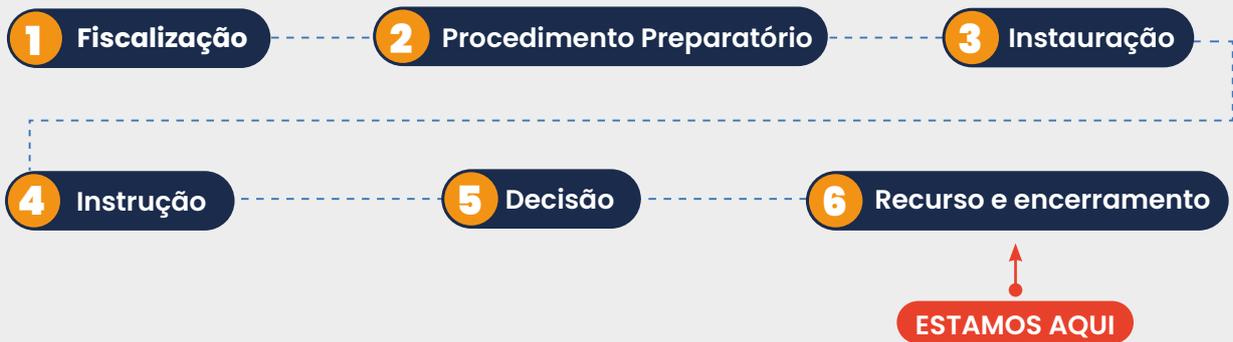
Seguindo a análise de casos reais de sanções impostas pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) apresentada no sexto Guia da Trilha do Processo Administrativo, o presente Guia se propõe a continuar o estudo do processo administrativo sancionador da Autoridade.

Neste sétimo Guia, abordaremos a fase de recurso, incluindo a instância de recurso na ANPD, os recursos disponíveis no processo administrativo sancionador da Autoridade, como se desenvolve o processo de julgamento e quais os seus possíveis desfechos considerando as circunstâncias do Regulamento de Fiscalização e Aplicação de Sanções da ANPD.¹

¹ BRASIL. Resolução CD/ANPD nº 1/2021. Diário Oficial da União: Brasília/DF. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/atos-normativos/regulamentacoes_anpd/resolucao-cd-anpd-no1-2021>. Acesso em 30 de setembro de 2024.



2. INSTÂNCIA DE RECURSOS



A fase recursal é uma oportunidade de o atuado requerer à ANPD a revisão de decisões administrativas que considere injustas ou incorretas. O Regimento Interno da Autoridade estabelece a Lei do Processo Administrativo Federal como aplicável, no que couber, ao procedimento de recurso.

A Lei do Processo Administrativo Federal, por sua vez, dispõe que os recursos na esfera administrativa são cabíveis no que diz respeito ao mérito e à legalidade das decisões proferidas. Assim, uma vez que no âmbito do processo administrativo as espécies de recursos não são elencadas e categorizadas por tipo de procedimento e assunto, como ocorre no processo civil, qualquer matéria referente ao conteúdo e à legalidade pode ser impugnada a uma instância superior.

No Direito, o termo instância refere-se ao grau de jurisdição ou hierarquia judiciária. Portanto, a instância dos recursos no processo administrativo sancionador da ANPD refere-se ao instituto interno da Autoridade responsável pela análise e pelo julgamento de recursos interpostos pelos atuados.

Sem dúvidas, esse instituto corresponde ao próprio Conselho Diretor da ANPD, aqui denominado “instância administrativa máxima”², conforme prevê o processo do Regulamento de Fiscalização e do Processo Administrativo Sancionador da ANPD, que disciplina os recursos administrativos no âmbito do processo sancionador da Autoridade ao lado da Lei do Processo Administrativo Federal.

2 BRASIL. Resolução CD/ANPD nº 1/2021. Diário Oficial da União: Brasília/DF. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/atos-normativos/regulamentacoes_anpd/resolucao-cd-anpd-no1-2021>. Acesso em 30 de setembro de 2024.

Isso porque, conforme abordado no [primeiro guia da Trilha do Processo Administrativo](#), que analisa a estrutura da ANPD, o Conselho Diretor recebe a categoria de órgão máximo de direção na ANPD. Assim, os recursos interpostos no processo administrativo sancionador são todos apreciados e julgados, em caráter definitivo, diretamente pelo instituto de maior grau hierárquico da Autoridade, que tem a competência de reexaminar as sanções administrativas aplicadas pela Coordenação-Geral de Fiscalização da Autoridade, órgão de primeira instância.

No momento, o recurso ao Conselho Diretor é a única possibilidade de recurso prevista no âmbito do processo administrativo sancionador da ANPD, mas, apesar dessa limitação, os atuados ainda podem se valer de outros meios para impugnar decisões da ANPD, incluindo, por exemplo, pedidos de reconsideração ou, no limite, mandados de segurança, como abordaremos adiante.



3. RECURSO AO CONSELHO DIRETOR

Como mencionado anteriormente, além de princípios gerais do processo administrativo e dos recursos, o Regulamento de Fiscalização e do Processo Administrativo Sancionador estabelece regras específicas sobre a fase recursal.

Segundo a norma, após a intimação da decisão de primeira instância da Coordenação-Geral de Fiscalização, o autuado tem 10 (dez) dias úteis para interpor recurso administrativo perante o Conselho Diretor.

O recurso deve ser direcionado à mesma instância que proferiu a decisão contestada, ou seja, a Coordenação-Geral de Fiscalização.

Ao receber o recurso, a Coordenação-Geral de Fiscalização remeterá o processo ao Conselho Diretor – caso não reconsidere a decisão –, acompanhado de uma análise dos pressupostos de admissibilidade, da concessão de efeito suspensivo e do mérito do pedido³. Assim, o recurso é distribuído por sorteio a um dos Diretores do Conselho Diretor da ANPD, na forma do Regimento Interno da Autoridade⁴, para relatoria do caso e análise definitiva de admissibilidade e mérito do recurso, conforme a seguir.

Terceiros habilitados

O texto do Regulamento de Fiscalização e do Processo Administrativo Sancionador deixa clara a possibilidade de terceiros interessados habilitados no processo também interporem recurso, no mesmo prazo, nos casos em que a decisão de primeira instância decida pelo arquivamento do processo administrativo.

3 OLIVEIRA, Kátia A.C. Formação de jurisprudência administrativa pela ANPD: estudo de caso das sanções aplicadas. Revista Digital de Direito Administrativo, vol. 11, n.2, p. 89-109, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2024. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/216721/206051>. Acesso em 16 out. 2024.

4 BRASIL Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria n. 1, de 8 de março de 2021, art. 74. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 mar. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1-de-8-de-marco-de-2021-307463618>. Acesso em: 14 out. 2024.

3.1. Juízo de Admissibilidade

Para conhecimento do recurso pelo Conselho Diretor e julgamento do mérito, o recurso deve ultrapassar um juízo de admissibilidade.⁵ O Regulamento de Fiscalização e do Processo Administrativo Sancionador da ANPD busca diretamente no Direito Civil alguns dos princípios aplicáveis ao juízo de admissibilidade dos recursos.

Assim, a norma estabelece que os recursos não serão conhecidos quando interpostos nas seguintes condições:⁶



Fora do prazo de 10 dias úteis;



Por quem não seja legitimado;



Após exaurida a esfera administrativa;



Com ausência de interesse recursal; ou



Contra atos de mero expediente ou preparatórios de decisões, bem como em face de análises técnicas e pareceres ou decisões irrecorríveis.

O primeiro ponto condiz com o conceito de tempestividade do direito processual civil, um pressuposto objetivo dos recursos que se define como o recurso “oferecido dentro do prazo estabelecido em lei, sendo o prazo processual uma distância temporal entre os atos do processo, cujos marcos são o início do prazo e seu término”⁷.

Em sequência, temos a hipótese da interposição por quem não seja legitimado, o que novamente se baseia na teoria geral dos recursos, ao delimitar a possibilidade de recorrer à parte que for prejudicada pela decisão, podendo ser, no caso da ANPD, o atuado ou terceiros admitidos no processo como interessados.⁸

O recurso também não será conhecido após exaurida a esfera administrativa, ou seja, quando não houver instância superior a qual recorrer diante do exaurimento de instâncias.

5 SACHET, Márcio A. Interesse Recursal no Processo Civil Brasileiro. Tese (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, p. 13, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/211382/PDPC1433-D.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>. Acesso em: 14 de out. 2024.

6 BRASIL. Resolução CD/ANPD nº 1/2021. Diário Oficial da União: Brasília/DF, art. 61. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/atos-normativos/regulamentacoes_anpd/resolucao-cd-anpd-no1-2021>. Acesso em 30 de setembro de 2024.

7 JÚNIOR, Nelson; ABBOUD, Georges. Direito Processual: Recursos. São Paulo, SP: Editora Revista dos Tribunais. 2015. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/direito-processual-civil-recursos/1407825065>. Acesso em: 14 de out. 2024.

8 JÚNIOR, Nelson; ABBOUD, Georges. Direito Processual: Recursos. São Paulo, SP: Editora Revista dos Tribunais. 2015. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/direito-processual-civil-recursos/1407825065>. Acesso em: 14 de out. 2024.

Considerando que a instância que aprecia todo e qualquer recurso na ANPD já é a instância máxima, isto é, o Conselho Diretor, não há possibilidade de apreciação em qualquer outra instância administrativa.

Por fim, o recurso não será conhecido quando houver ausência de interesse recursal da parte, o que se configura quando uma eventual decisão recursal não traga resultado favorável ou vantajoso ao recorrente⁹, ou quando interposto contra atos e decisões irrecorríveis, seja por serem de mero expediente, preparatórios de decisões ou análises técnicas e pareceres. Por serem meramente despachos que movimentam o processo, sem caráter decisório, para esses atos não são cabíveis recursos em sentido amplo.

Ainda que o recurso não seja conhecido, a ANPD estabelece a possibilidade de revisão, por ofício, do ato ilegal. Ou seja, ainda que o recurso encontre óbice de conhecimento em alguma das hipóteses acima, é possível que, frente a um ato evidentemente ilegal ou indevido, a ANPD possa rever e reformular a decisão.

3.2. Efeito Suspensivo

Em breve síntese, o efeito suspensivo é uma característica de certos recursos que impede a decisão recorrida de produzir efeitos imediatos, permitindo que esses efeitos ocorram apenas após o julgamento final do recurso pela instância superior¹⁰. De acordo com Harger, ainda que evidente a necessidade de atribuição de efeito suspensivo aos recursos ante a possibilidade de tornar eventual decisão favorável ao recorrente ineficaz, essa não foi a opção do legislador ao estabelecer, na Lei do Processo Administrativo Federal, a não aplicabilidade do efeito suspensivo como base, salvo disposição legal em contrário¹¹.

O Regulamento de Fiscalização e do Processo Administrativo Sancionador da ANPD, por sua vez, estabelece a aplicação obrigatória do efeito suspensivo à matéria contestada na decisão. Esse entendimento já prevê a aplicação do efeito suspensivo assim que o recurso seja conhecido, muito em razão do risco de dano imediato que as sanções da ANPD poderiam causar aos agentes de tratamento.

Vale notar que, em regra, o efeito suspensivo está limitado apenas ao que está sendo discutido no recurso, quando se recorre apenas de um dos dispositivos, de forma que o restante das sanções ou determinações da decisão pode imediatamente ser aplicada pela ANPD mesmo ao longo do julgamento do recurso.

9 SACHET, Márcio A. Interesse Recursal no Processo Civil Brasileiro. Tese (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, p. 135–136, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/211382/PDPC1433-D.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>. Acesso em: 14 de out. 2024.

10 CARVALHO FILHO, Milton Paulo de. Apelação. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Processo Civil. Cassio Scarpinella Bueno, Olavo de Oliveira Neto (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/180/edicao-2/apelacao>. Acesso em: 16 out. 2024.

11 HARGER, Marcelo. Processo administrativo: aspectos gerais. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/145/edicao-2/processo-administrativo:-aspectos-gerais>. Acesso em: 14 de out. 2024.

A ANPD, contudo, estabeleceu uma exceção para esse tipo de aplicação, podendo o recurso deixar de atribuir efeito suspensivo à decisão caso haja fundado receio de que a execução da decisão gere prejuízo de difícil ou incerta reparação.

3.3 Julgamento do Recurso

Após toda a análise de admissibilidade do recurso e do efeito suspensivo, o Diretor Relator deverá se manifestar sobre o provimento total ou parcial ou indeferimento do recurso, com a devida fundamentação. O recurso, então, será apreciado pelos outros membros do Conselho Diretor, que também votarão de acordo com os fundamentos legais e regulamentares.

Nessa oportunidade, o Conselho Diretor poderá:¹²

-  Confirmar a decisão recorrida, ou seja, mantê-la;
-  Modificar a decisão recorrida;
-  Anular a decisão recorrida, ou seja, desfazer todos os efeitos gerados por ela desde o seu início;
-  Revogar total ou parcialmente a decisão recorrida, desfazendo todo e qualquer efeito gerado por ela a partir da revogação; ou
-  Arquivar o processo administrativo, caso em que a Coordenação-Geral de Fiscalização informará os terceiros interessados habilitados no processo, que poderão recorrer ao Conselho Diretor no prazo de até 10 (dez) dias úteis da notificação¹³.

A Lei do Processo Administrativo Federal dispõe que, quando a lei não fixar prazo diferente, o recurso administrativo deverá ser decidido no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a partir do recebimento dos autos pelo órgão competente.¹⁴ Considerando que não há previsão distinta na regulamentação da ANPD, o Conselho Diretor deve seguir o prazo geral estabelecido pela lei, qual seja, proferir a decisão de segunda instância no prazo de 30 (trinta) dias a partir do recebimento do recurso.

¹² BRASIL. Resolução CD/ANPD nº 1/2021. Diário Oficial da União: Brasília/DF, art. 61. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/atos-normativos/regulamentacoes_anpd/resolucao-cd-anpd-nol-2021>. Acesso em 30 de setembro de 2024.

¹³ BRASIL. Resolução CD/ANPD nº 1/2021. Diário Oficial da União: Brasília/DF, art. 59. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/atos-normativos/regulamentacoes_anpd/resolucao-cd-anpd-nol-2021>. Acesso em 30 de setembro de 2024.

¹⁴ BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 fev. 1999, art. 59, parágrafo primeiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 30 de setembro de 2024.

Quando houver justificativa explícita, o Conselho Diretor poderá prorrogar o prazo de decisão por igual período¹⁵.

Por fim, em sequência à votação, a decisão do Conselho Diretor é publicada no Diário Oficial da União, com a consequente intimação dos interessados para fins de ciência e cumprimento da decisão, de acordo com cada caso.

Ante a natureza da coisa julgada administrativa, essa decisão pode vir a ser novamente apreciada unicamente pelo Poder Judiciário, não cabendo posteriores recursos dentro do processo administrativo, em razão da impossibilidade de a Administração Pública revogar ato que já esteja sob o manto da coisa julgada administrativa.¹⁶

15 BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 fev. 1999, art. 59, parágrafo segundo. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 30 de setembro de 2024.

16 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. – 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. – São Paulo, 2016.

4. OUTROS MEIOS DE REVISÃO DA DECISÃO ADMINISTRATIVA

Além do recurso administrativo, existem outros meios para que agentes de tratamento contestem decisões da ANPD, entre os quais destacamos o pedido de reconsideração e o mandado de segurança.

4.1 Julgamento do Recurso

O pedido de reconsideração é um instrumento que permite à própria instância que proferiu a decisão, seja a Coordenação-Geral de Fiscalização ou o Conselho Diretor, revisá-la de forma fundamentada. Esse mecanismo oferece ao órgão a oportunidade de corrigir eventuais erros ou ajustar a decisão original, sem a necessidade de submetê-la a instâncias superiores. Assim, a reconsideração contribui para a maior agilidade e flexibilidade do processo administrativo, ao possibilitar que a própria autoridade responsável pela decisão tenha a oportunidade de revisá-la.¹⁷

No caso da Coordenação-Geral de Fiscalização, o Regulamento de Fiscalização e Aplicação de Sanções da ANPD destaca que deve ser proferida uma nova decisão, substituindo integralmente a anterior. Esse efeito substitutivo tem o propósito de garantir que apenas uma decisão esteja vigente, evitando a duplicidade das decisões e interpretações possivelmente contraditórias. Esse efeito substitutivo tem o propósito de garantir que apenas uma decisão esteja vigente, evitando a duplicidade das decisões e interpretações possivelmente contraditórias.

Além disso, a norma impõe um limite essencial ao exercício do juízo de reconsideração, ao impedir o agravamento da sanção originalmente imposta. Essa restrição se baseia no princípio do *non reformatio in pejus*, previsto no processo penal e aplicado ao processo civil por interpretação sistemática.¹⁸

¹⁷ Exemplo prático: [pedido de reconsideração da suspensão cautelar do tratamento de dados pessoais para treinamento da Inteligência Artificial da Meta](#).

¹⁸ CARIBÉ, K. V. B. REFORMATIO IN PEJUS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO: FUNDAMENTOS, CONDIÇÕES E LIMITES. REVISTA DA AGU, [S. l.], v. 8, n. 21, 2017. DOI: 10.25109/2525-328X.v.8.n.21.2009.269. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/arti->

O objetivo é evitar que no pedido de reconsideração seja proferida uma decisão mais desfavorável ao recorrente em relação à decisão impugnada. Essa previsão também está presente na Lei do Processo Administrativo Federal, que proíbe o agravamento da sanção durante a revisão do processo. Dessa forma, essa previsão impede que a Coordenação-Geral de Fiscalização possa, quando entender, reconsiderar sua decisão anterior para aumentar a sanção imposta e prejudicar o autuado.

O artigo também prevê que, caso a decisão original seja mantida ou parcialmente reconsiderada, o processo será remetido ao Conselho Diretor, que dará prosseguimento à análise, avaliando não apenas os pressupostos de admissibilidade, mas também a possibilidade de concessão de efeito suspensivo, o mérito do recurso e quaisquer outras questões pertinentes. Isso demonstra que, mesmo havendo reconsideração, o processo ainda pode ser revisado por instância superior, garantindo uma dupla verificação e maior rigor nas decisões.

Nessa mesma linha, caso a reconsideração resulte na exoneração total da sanção aplicada, o Regulamento de Fiscalização e do Processo Administrativo Sancionador da ANPD prevê que a nova decisão passará por reexame pelo Conselho Diretor. Isso reforça a ideia de uma dupla verificação e destaca o papel do Conselho Diretor como autoridade máxima responsável pelos julgamentos dentro da ANPD.

4.2 Mandado de Segurança

O mandado de segurança é um instrumento constitucional que pode ser utilizado por qualquer pessoa física ou jurídica para proteger um direito líquido e certo contra atos ilegais ou abusivos praticados por uma autoridade pública, como a ANPD. Diferente do recurso administrativo, que se limita à esfera administrativa, o mandado de segurança é um meio de controle judicial imediato das decisões da Administração Pública.

Esse mecanismo é cabível quando, por exemplo, a decisão da ANPD violar de forma evidente os direitos do autuado, especialmente quando não houver outro meio disponível para impugnar a decisão ou quando o processo administrativo já tiver sido finalizado. O mandado de segurança pode ser utilizado em situações em que o recurso administrativo ou o pedido de reconsideração não são suficientes para evitar um dano grave ou de difícil reparação, como no caso da execução imediata de uma sanção que pode comprometer a continuidade das atividades do agente de tratamento.

Importante ressaltar que o mandado de segurança tem natureza célere e extraordinária, sendo utilizado apenas em casos de violação de direito claro e incontestável, não havendo necessidade de aguardar a conclusão do processo administrativo para sua impetração. Apesar de o mandado de segurança não substituir o processo administrativo recursal, o instrumento oferece uma via paralela de revisão quando os meios internos não são adequados ou suficientes para resguardar os direitos do autuado.

Com a possibilidade de impetração de mandado de segurança, o agente de tratamento amplia suas ferramentas de defesa, podendo recorrer diretamente ao Judiciário para contestar decisões da ANPD que sejam consideradas ilegais ou abusivas, garantindo uma proteção mais imediata aos seus direitos.

Com o fim do processo de recursos, daremos sequência no próximo guia à fase de cumprimento da decisão transitada em julgado.



b/luz
deixa com a gente

Para saber mais, acesse nosso site ou
nos acompanhe nas redes sociais.



baptistaluz.com.br