



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE  
INDUSTRIAL

COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE PROPRIEDADE INDUSTRIAL  
RUA MAYRINK VEIGA, 9 - CENTRO - RJ - CEP: 20090-910

---

**PARECER n. 00016/2023/CGPI/PFE-INPI/PGF/AGU**

**NUP: 52402.010705/2023-19**

**INTERESSADOS: INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL - INPI**

**ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS**

1. Consulta sobre os limites e o alcance do efeito devolutivo pleno, insculpido no artigo 212, § 1º, da Lei nº 9.279/1996.
2. Parecer que versa sobre aspectos processuais comuns aos recursos em procedimentos de exame de direitos de propriedade industrial.
3. Preclusão administrativa. Estabilidade e segurança das decisões administrativas. Inteligência do art. 62, § 2º, da Lei nº 9.784/99.
4. Arquivamento definitivo do pedido com suporte no artigo 216, § 2º, da Lei nº 9.279/1996.
5. Processo em grau de recurso com petição com fato novo relevante não analisado pela primeira instância. Ausência de preclusão. Remeter à primeira instância por respeito à pluralidade de instâncias e competência primária. Excepcionalmente, possibilidade de ser analisada em grau recursal. Aplicação da teoria da "causa madura". Princípio Constitucional da razoável duração do processo administrativo.

## I. Relatório

1. A Coordenação-Geral de Recursos e Processos Administrativos de Nulidade submete à Procuradoria, por meio da NOTA TÉCNICA/SEI Nº 182/2023/ INPI /CGREC /PR (0891724), consulta sobre os limites e o alcance do efeito devolutivo pleno, insculpido no artigo 212, § 1º, da Lei nº 9.279/1996 – Lei da Propriedade Industrial.
2. Na manifestação técnica, a área sustentou que a consulta tem por objetivo "compreender o escopo de amplitude do exame recursal, segundo as previsões da LPI, particularmente da expressão '**aplicando-se todos os dispositivos pertinentes ao exame de primeira instância, no que couber**', prevista no parágrafo 1º, do artigo 212 daquele diploma legal".
3. A Coordenação relatou que, em muitas situações, no decorrer da instrução técnica dos recursos, observa a necessidade de se proceder ao saneamento processual por falta de exaurimento do exame na primeira instância administrativa ou por não restarem claros os limites da **preclusão administrativa** no âmbito dos processos administrativos no INPI.
4. Por esse motivo, indicou situações processuais, em sede recursal, as quais são frequentemente enfrentadas pela área, a respeito do efeito devolutivo pleno, previsto no artigo 212, § 1º, da Lei nº 9.279/1996, e indagou a esta Procuradoria sobre a legalidade dos procedimentos atualmente adotados.

5. A consulta versa sobre questões formais dos processos de recursos em geral e também a respeito de pontos específicos dos procedimentos de recursos em patentes, em marcas e em desenhos industriais. Assim, com o intuito de facilitar a instrução processual, bem como a compreensão dos temas abordados, **os questionamentos serão respondidos em pareceres separados, conforme a matéria tratada.**

6. Este primeiro parecer abordará as questões formais pertinentes aos recursos administrativos, em geral, em matéria de procedimentos de exame de direitos de propriedade industrial.

7. Em relação às questões formais/administrativas, a CGREC apresentou as seguintes indagações:

"No que tange ao processamento de recursos administrativos (que versam sobre aspectos exclusivamente formais do procedimento), as situações mais comumente observadas são:

1. Situação em que o usuário se equivoca e troca as petições, protocolando-a em processo diverso. Em alguns casos, dependendo da etapa processual, ao invés de ser realizado um ato saneador pela primeira instância, como o desentranhamento para inclusão da petição no processo correto, ela não recebe o devido tratamento e o processo é retirado, sendo considerado inexistente. O usuário, por vezes, nota o equívoco e tenta corrigi-lo, sem sucesso (exemplo: BR 112019025865). *A CGREC inquire se deve atuar de ofício para proceder ao saneamento, conhecendo o recurso, provendo-o (se for o caso) e determinando que se faça o desentranhamento ou se tal recurso não deve ser conhecido.*

2. Situação que envolve a aplicação do art. 216 da LPI. Constatata-se vício de representação por ausência de procuração para a prática do ato. A não-apresentação em primeira instância implica em arquivamento da petição, sem realização de exigência saneadora anterior. A segunda instância atualmente aceita que a apresentação da procuração se dê em sede recursal. *A CGREC inquire se deve conhecer o recurso, examiná-lo e aceitar a apresentação da procuração ou se deve ser determinado institucionalmente que a exigência para a apresentação de procuração seja feita em primeira instância.*

3. Com relativa frequência, nota-se por vezes petições no sistema sem tratamento específico por parte da primeira instância. Esta ausência de tratamento, em muitas situações, pode prejudicar todo o deslinde processual. *A CGREC inquire, quando constado que a petição que não foi tratada traz fato novo relevante, se deve proceder ao tratamento e exame desta petição ou devolver o processo à primeira instância administrativa para que o faça".*

8. Nota-se, à primeira leitura, que o tema central que permeia as questões acima transcritas é a **preclusão administrativa**, tema este que já foi objeto de diversas manifestações desta Procuradoria, dentre as quais podem ser citadas as seguintes:

1. PARECER/I NPI/PROC/CJCONS/Nº 10/07 que analisou as razões do recurso que arquivou requerimento de divisão de pedido de patente.
2. Parecer nº 00010-2014-AGU/PGF/PFE/INPI/COOPI-LBC-1.0, aprovado pelo Despacho nº 0896/2014-AGU/PGF/PFE/INPI/COOPI-MSM-3.2.3, a respeito da minuta de portaria sobre a lotação ideal na CGREC e da minuta de portaria sobre os processos no âmbito da CGREC;
3. Nota Nº 0035-2017-AGU/PGF/PFE/INPI/CGPI-DJT-2.1, aprovada pelo Despacho nº 0248/2017-AGU/PGF/PFE/INPI/COOPI-LBC-3.2.3, sobre a análise da procuração e aplicação do art. 216, § 2º, da Lei nº 9.279/1996;
4. Parecer nº 0007-2017-AGU/PGF/PFE/INPI/COOPI-LBC-1.0 a respeito de arquivamento definitivo do pedido de registro marcário quando a procuração foi apresentada tardeamente;
5. Nota Nº 0276-2017-AGU/PGF/PFE/INPI/COOPI- DJT-2.1, aprovada pelo Despacho nº 0614/2017-AGU/PGF/PFE/INPI/COOPI-LBC, sobre inconsistência o pagamento da retribuição no pagamento de pedido de registro de marca.

9. É o relatório

## II. Análise

10. Conforme relatado, a primeira questão é a seguinte:

1. Situação em que o usuário se equivoca e troca as petições, protocolando-a em processo diverso. Em alguns casos, dependendo da etapa processual, ao invés de ser realizado um ato saneador pela primeira instância, como o desentranhamento para inclusão da petição no processo correto, ela não recebe o devido tratamento e o processo é retirado, sendo considerado inexistente. O usuário, por vezes, nota o equívoco e tenta corrigi-lo, sem sucesso (exemplo: BR 112019025865). *A CGREC inquire se deve atuar de ofício para proceder ao saneamento, conhecendo o recurso, provendo-o (se for o caso) e determinando que se faça o desentranhamento ou se tal recurso não deve ser conhecido.*

11. Depreende-se, da questão posta, dois temas que merecem análise mais cuidadosa, quais sejam, a **preclusão administrativa** e os **limites do conhecimento dos recursos** no âmbito dos processos regidos pela LPI.

12. Começando pelos limites do conhecimento dos recursos, observa-se que na Lei nº 9.279/1996 foram previstos amplos mecanismos para a revisão das decisões administrativas. Os recursos, como pedidos de revisão do ato administrativo impugnado, possuem efeito suspensivo e devolutivo.

Lei nº 9.279/1996

Art. 212. Salvo expressa disposição em contrário, das decisões de que trata esta Lei cabe recurso, que será interposto no prazo de 60 (sessenta) dias.

§ 1º Os recursos serão recebidos nos efeitos suspensivo e **devolutivo pleno**, aplicando-se todos os dispositivos pertinentes ao exame de primeira instância, no que couber.

(destaques acrescidos)

13. No PARECER/I NPI/PROC/CJCONS/Nº 10/07, analisou-se os efeitos suspensivo e devolutivo dos recursos. Confira-se o seguinte trecho:

"Como se pode verificar, tal ato precede à publicação, contudo seus efeitos serão produzidos por ocasião de sua efetivação, conferindo-se, assim, à parte interessada a faculdade de ver reformada a decisão de 1ª instância, caso esta não lhe seja favorável, interpondo o pertinente recurso, com fulcro no artigo 212, da LPI, *in verbis*:

"Art. 212 - Salvo expressa disposição em contrário, das decisões de que trata esta Lei cabe recurso, que será interposto no prazo de 60 (sessenta) dias".

Todavia, impende esclarecer, a propósito do contido no parágrafo 1º do sobredito artigo - **os recursos serão recebidos nos efeitos suspensivo e devolutivo pleno -que todas as questões objeto do apelo serão devolvidas para reexame do juízo ad quem, porém, não o prazo para apresentar qualquer outro pleito, face, exatamente, ao esgotamento da etapa de instrução do feito, vez que produzida a preclusão,-** o encerramento ou o impedimento de que alguma coisa se faça (in Vocabulário Jurídico, De Plácido e Silva)

Como é sabido, os recursos, em geral, podem ter efeitos devolutivo e suspensivo. Efeito devolutivo significa que a matéria decidida em primeiro grau é devolvida ao conhecimento e decisão da autoridade hierarquicamente superior. Essa devolução pode ser integral, abrangendo tanto a matéria de fato quanto à de direito, ou apenas parcial, restrita à matéria de direito. Efeito suspensivo significa que a decisão recorrida tem sua eficácia suspensa, não podendo ser executada, até a decisão do recurso.

[...]

A regra geral no processo administrativo é de que o efeito devolutivo é pleno, ou seja, admite reexame das questões de fato e de direito do ato impugnado, não o exame de uma inovação do objeto inicialmente pleiteado".

14. Daí que se entende que os limites do conhecimento do recurso na LPI são determinados pelo seu efeito devolutivo, o qual nos termos do §1º do art. 212 é **pleno**, significando que "todas as questões objeto do apelo serão devolvidas para reexame do juízo *ad quem*". Em outras palavras, por expressa previsão legal, tudo o que foi questionado no recurso deve ser conhecido pelo órgão revisor.

15. Todavia, conforme ressalvado no citado parecer, "todas as questões objeto do apelo serão devolvidas para reexame do juízo *ad quem*, porém, não o prazo para apresentar qualquer outro pleito, face, exatamente, ao esgotamento da etapa de instrução do feito", ou seja, a **preclusão administrativa** limita o alcance das matérias a serem analisadas em sede recursal.

16. Por isso, tem-se que a **preclusão administrativa** é um relevante limite para efeito devolutivo do recurso e, portanto, um limite para o que estaria abarcado pelo conhecimento pleno, porque vai impedir inovações em fase recursal, isto é, restringir que o recorrente apresente **novo pleito** em fase recursal, sobretudo quando o prazo para apresentar tal pleito já foi ultrapassado.

17. E o racional para a essa restrição é muito simples, é a necessidade de se realizar os atos nas oportunidades legais próprias e a necessidade de o processo caminhar para um desfecho, sem incorrer em infinitas intercorrências e renovações de pleitos.

18. E é justamente por isso que a Lei nº 9.279/1996 prevê um encadeamento mínimo de atos administrativos a serem praticados no curso dos processos de exame de pedidos de patentes de invenção, modelos de utilidade, marcas e desenhos industriais.

19. A título exemplificativo, veja-se o artigo 19 da Lei nº 9.279/1996 que prevê os documentos necessários que devem conter o pedido de patente. Em seguida, de acordo com o art. 20 , o pedido será submetido a exame formal preliminar.

20. Já o artigo 21 estabelece o procedimento a ser tomado quando o pedido não atender ao disposto no artigo 19:

Art.21. O pedido que não atender formalmente ao disposto no art. 19, mas que contiver dados relativos ao objeto, ao depositante e ao inventor, poderá ser entregue, mediante recibo datado, ao INPI, que estabelecerá as exigências a serem cumpridas, **no prazo de 30 (trinta) dias**, sob pena de devolução ou **arquivamento da documentação**.

Parágrafo único. Cumpridas as exigências, o depósito será considerado como efetuado na data do recibo.

21. O disposto no artigo 21 demonstra que a norma jurídica faculta ao depositante adequar formalmente o pedido dentro do prazo de 30 (trinta) dias e estabelece a consequência para o seu descumprimento: devolução ou arquivamento da documentação.

22. Em seguida, caso o pedido cumpra todas as exigências feitas, prossegue-se ao processo do pedido de patente, com a manutenção do pedido em sigilo, durante 18 (dezoito) meses, e a sua publicação, ao final desse prazo, nos termos do artigo 30 da Lei nº 9.279/1996.

23. De acordo com o parágrafo único do artigo 31 da Lei, o exame técnico será iniciado decorridos, no mínimo, 60 (sessenta) dias da publicação do pedido.

24. O exame técnico, de acordo com o artigo 35 da Lei nº9.279/1996, inaugura momento processual completamente diverso do anterior, quando as condições de patenteabilidade do pedido e a adaptação do pedido à natureza reivindicada, por exemplo, são analisadas.

25. Assim, o processo administrativo de exame e concessão de pedidos de direitos de propriedade industrial, aliás, como qualquer processo administrativo ou judicial, envolve a realização de determinados atos dentro de uma certa

ordem e um certo prazo. Promove-se, dessa maneira, a segurança jurídica na concessão dos direitos de propriedade industrial pelo INPI.

26. Se a Administração ou os usuários não observarem a ordem ou os prazos processuais previstos na Lei, haverá preclusão:

"A Administração e os administrados devem observar os prazos processuais fixados em lei, sob pena de sofrerem consequências negativas, tais como a preclusão e a coisa julgada, além da decadência mencionada anteriormente. A preclusão é a perda de uma faculdade processual, tendo em vista a inércia do interessado (Poder Público ou particular) que deixa de praticar determinado ato dentro do prazo legal. Assim, por exemplo, se o interessado não interpõe recurso administrativo no prazo legal, opera-se a preclusão administrativa (art. 63, I e § 2º, da Lei nº 9.784)"<sup>[1]</sup>.

27. Esta Procuradoria, inclusive, já se manifestou, em ocasiões anteriores, sobre o instituto da **preclusão**. No Parecer nº 0007-2017-AGU/PGF/PFE/INPI/COOPI-LBC-1.0 pontuou-se que:

"46. A situação descrita no item II (a) do parágrafo precedente atrai a aplicação do instituto da preclusão administrativa. Por **preclusão administrativa**, entende-se a perda da faculdade de praticar determinados atos em razão da ocorrência de fatos ou atos anteriores. A preclusão veda a prática de atos já praticados ou que deveriam ter sido praticados ao seu tempo. Em outros termos, preclusão corresponde à 'perda de uma oportunidade processual', nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, conforme trecho abaixo transcrito:

'Preclusão é a perda de uma oportunidade processual (logo, ocorrida depois de instaurada a relação processual), pelo decurso do tempo previsto para seu exercício, acarretando a superação daquele estágio do processo (judicial ou administrativo). Difere da prescrição em que nesta o que se perde é o direito de ação, pelo quê seu termo inicial é sempre anterior ao processo, ao passo que a preclusão opera no interior do processo. Difere da decadência em que nesta, conforme visto, o que se perde é o direito material, ao passo que na preclusão o que se extingue é o direito adjetivo'.  
[...].

49. Este órgão consultivo já reconheceu o instituto da preclusão como de observância obrigatória no processo administrativo em curso no INPI, posto que a sua aplicação assegura estabilidade às decisões. O Parecer nº 0024-2015-AGU/PGF/PFE/INPI/COOPI-LBC-1.0 analisou o instituto da preclusão do seguinte modo:

'17. A preclusão administrativa é prevista na lei de processo administrativo. O art. 62, § 2º, da Lei nº 9.784/99, prevê a possibilidade da Administração Pública rever os atos ilegais de ofício, ressalvada a hipótese de preclusão administrativa<sup>[2]</sup>.' "(grifo nosso)

28. Desse modo, por força da preclusão, se um pleito deveria ter sido apresentado em determinada oportunidade processual e não foi, tal pleito não pode ser mais apresentado. E mais, tal pleito, ainda que tenha sido apresentado em recurso, não pode ser conhecido na instância recursal, por força da preclusão.

29. Feitas essas considerações, volta-se à primeira indagação. Se o usuário não corrigir o erro do protocolo da petição, na primeira oportunidade processual que possuir, sendo, no exemplo do artigo 21 da Lei nº 9.279/96, o prazo de 30 (trinta) dias da formulação da exigências, **terá preclusa a sua faculdade de sanear o ato.**

30. Ademais, é preciso atentar para o momento de produção do ato, se foi respeitado o prazo legal ou o prazo administrativamente estipulado. Deve-se, assim, avaliar, se o interessado, mesmo que tenha protocolizado em processo equivocado, atendeu ao prazo assinalado para a produção do mesmo.

31. Por conseguinte, o procedimento da primeira instância em não desentranhar a petição dos autos e considerar, por tal motivo, o pedido inexistente é legal, uma vez que é a consequência jurídica imediata do citado artigo 21.

32. Quanto ao questionamento a respeito do conhecimento ou não do recurso, não se pode emitir uma opinião genérico, cabendo irremediavelmente a avaliação no caso concreto.

33. Por outro lado, é possível sim afirmar, em tese, que o pedido veiculado em petição considerada inexistente ultrapassa os limites do conhecimento do recurso, por força da ocorrência da **preclusão administrativa prevista no art. 62, § 2º, da Lei nº 9.784/99.**

34. Assim, com suporte nas considerações apresentadas, pode-se responder a questão com uma regra geral: em ocorrendo a preclusão, não é cabível o conhecimento da questão em grau de recurso.

35. Segue-se, agora, para a segunda questão da consulta:

2. Situação que envolve a aplicação do art. 216 da LPI. Constatata-se vício de representação por ausência de procuração para a prática do ato. A não-apresentação em primeira instância implica em arquivamento da petição, sem realização de exigência saneadora anterior. A segunda instância atualmente aceita que a apresentação da procuração se dê em sede recursal. A CGREC inquire se deve conhecer o recurso, examiná-lo e aceitar a apresentação da procuração ou se deve ser determinado institucionalmente que a exigência para a apresentação de procuração seja feita em primeira instância.

36. Como se nota, o segundo questionamento da consulta versa sobre a não apresentação em primeira instância da devida procuração do representante da partes e o consequente arquivamento do pedido, nos termos do artigo 216, § 2º da Lei nº 9.279/1996. A CGREC indaga se deve examinar o recurso e aceitar a procuração apresentada em sede recursal.

37. A Lei nº 9.279/1996 dispõe no art. 216:

Art. 216. Os atos previstos nesta Lei serão praticados pelas partes ou por seus procuradores, devidamente qualificados.

§ 2º A procuração deverá ser apresentada em até 60 (sessenta) dias contados da prática do primeiro ato da parte no processo, independente de notificação ou exigência, **sob pena de arquivamento**, sendo definitivo o arquivamento do pedido de patente, do pedido de registro de desenho industrial e de registro de marca.

38. Do texto legal acima transcrito, extrai-se o comando normativo de arquivamento do processo ante a falta de apresentação da procuração dos representantes das partes em até sessenta dias contados da prática do primeiro ato processual. Em outras palavras, há comando legal expresso de arquivamento do processo ante a falta de procuração dos representantes das partes.

39. O tema específico da ausência de procuração já foi inclusive objeto de manifestação dessa Procuradoria, Nota nº 0035-2017-AGU/PGF/PFE/INPI/CGPI-DJT-2.1. Confira-se o seguinte trecho:

"7.Exsurge do quadro legal, outrossim, que é franqueada à parte de se fazer representar por um procurador, sendo certo que, nesta hipótese, deverá ser apresentado o instrumento de procuração no prazo de 60 dias contados do primeiro ato praticado no processo, de cuja observância decorre o arquivamento do pedido de registro de marca.

8. Neste passo, curial reparar que a norma legal prevista no art. 216, § 2º da LPI não confere qualquer espaço de conveniência para o INPI, ao revés, estabelece de forma cogente a sanção pelo não atendimento do prazo de juntada da procuração, qual seja, o arquivamento do pedido de registro.

9. Trata-se, com efeito, de exigência *ex lege*, a qual deve ser cumprida independente de notificação do INPI, sendo, pois, ato obrigatório, condição *sine qua non* para parte representada atuar no processo.

10. Logo, havendo prescrição legal que determina o arquivamento do pedido de registro de marca caso detectada a intempestividade da juntada da procuração, não se identifica fundamento para interpretação diversa daquela que ecoa do disposto no art. 216, § 2º da LPI".

40. Em face da análise exaustiva acima, pode-se afirmar que a resposta à questão apresentada já se encontra contemplada na manifestação citada, razão pela qual toma-se licença para remeter o consulente à leitura de sua íntegra, constante nos autos do Processo 52400.210571/2016-17.

41. Por conseguinte, pode-se afirmar que, em resposta à consulta, a ausência de apresentação da procuração no momento processual adequado, em até 60 (sessenta) dias do depósito do pedido, implica arquivamento do pedido.

42. E mais, na mesma linha da primeira questão, não é possível a produção do ato (juntada da procuração) por força da preclusão e o recurso não deve conhecer esse tema pela mesma razão.

43. A terceira e última questão a ser analisada neste parecer é a seguinte:

3. Com relativa frequência, nota-se por vezes petições no sistema sem tratamento específico por parte da primeira instância. Esta ausência de tratamento, em muitas situações, pode prejudicar todo o deslinde processual. A CGREC inquire, quando constado que a petição que não foi tratada traz fato novo relevante, se deve proceder ao tratamento e exame desta petição ou devolver o processo à primeira instância administrativa para que o faça.

44. Nota-se aqui uma dúvida jurídica acerca do procedimento mais adequado a ser adotado ante casos em sede recursal nos quais se identificaram petições carreadas aos autos com fato novo relevante e que não foram analisadas pela primeira instância. Esclarece-se que fato novo relevante é elemento que pode afetar o julgamento do pedido assim reputado pelo próprio órgão judicante, seja a primeira, seja a segunda instância.

45. De pronto, remetem-se às considerações sobre a preclusão administrativa apresentadas na resposta da primeira questão. Assim, reconhecendo-se a **preclusão**, a consequência é o não conhecimento da petição do depositário e o seu respectivo desentranhamento dos autos, devendo o recurso ser julgado sem considerar a referida petição.

46. Em **não** ocorrendo a **preclusão**, o erro *in procedendo* (erro formal/processual cometido pelo órgão julgador) deve ser reconhecido, devendo a petição ser objeto de análise e consideração.

47. Nesse sentido, a regra geral seria remeter os autos à primeira instância, para que esta analise a situação e possa eventualmente reconhecer o erro *in procedendo*.

48. Remeter os autos à primeira instância não apenas respeita a competência de julgamento das Diretorias de Marcas ou Patentes, mas também assegura o duplo grau de revisão, ao permitir ainda às partes o recurso para a segunda instância.

49. Não se pode olvidar da larga especialização da primeira instância, que conta com grande número de analistas com as mais diversas formações amplamente treinados para lidar com a diversidade de temas que os pedidos de proteção de propriedade intelectual exigem. Assim, nada mais apropriado e eficiente que a primeira análise desse fato novo relevante seja realizada por essas unidades especializadas, para depois, se for o caso, seja reavaliada a análise em segunda instância.

50. É de se destacar, ainda, que **o princípio da pluralidade de instâncias**, que foi objeto de do Parecer nº 00010-2014-AGU/PGF/PFE/INPI/COOPI-LBC-1.0, tem origem no dever de autotutela da Administração, o dever de se preservar a legalidade dos atos administrativos. Confira-se o seguinte trecho:

"14.Entre os princípios do processo administrativo, consta o da pluralidade de instâncias, decorrente do poder de autotutela. O princípio da pluralidade de instâncias permite a revisão dos

próprios atos pela Administração, quando ilegais, inconvenientes ou inoportunos.

15. Di Pietro esclarece a finalidade da pluralidade de instâncias, a saber, preservação da legalidade administrativa<sup>[3]</sup>. Por isso, diz-se que o recurso administrativo é uma forma de controle da Administração.

16. O princípio da pluralidade de instância possui tamanha relevância que o Superior Tribunal de Justiça já o denominou como corolário da ampla defesa e contraditório<sup>[4]</sup>.

17. A 1ª Turma Suplementar do Tribunal Regional Federal da 1ª Região reconheceu a aplicabilidade do princípio administrativo da pluralidade de instâncias em processo no qual o recurso não teve o processamento adequado pelo superior hierárquico. No mandado de segurança em tela, a autoridade administrativa reteve na sua esfera decisória o recurso administrativo, o que motivou a concessão de uma liminar satisfatória, com respaldo no princípio da pluralidade de instâncias.

**CONSTITUCIONAL- ADMINISTRATIVO- MANDADO DE SEGURANÇA- MILITAR- NÃO PROCESSAMENTO ADEQUADO DO RECURSO ADMINISTRATIVO- LIMINAR SATISFATIVA** 1. Con quanto comporte natureza satisfatória a liminar, não só por este motivo deve a sentença ser mantida, tendo em vista que restou demonstrado que a autoridade coatora, ao impedir o *curso normal do processamento do recurso, usurpou a autoridade de seu superior hierárquico e desrespeitou o princípio da pluralidade de instâncias*. 3. Remessa oficial não provida<sup>[5]</sup>.

18. O princípio da pluralidade de instâncias não se traduz na existência de recurso em face de decisão administrativa, mas no efetivo exame recursal por uma autoridade diversa daquela que proferiu o ato decisório impugnado".

51. Dessa forma, com a remessa do processo à primeira instância, será possibilitado às partes, em caso de improcedência dos pleitos, recorrer à segunda instância, garantindo-se, assim, a revisão do pleito por uma autoridade diversa daquela que proferiu o ato decisório impugnado.

52. De outro extremo, todavia, é possível se vislumbrar a possibilidade de a petição ser imediatamente analisada pela segunda instância administrativa, com fundamento na **teoria da "causa madura"**, expressamente prevista no direito processual civil brasileiro, e no princípio constitucional da **razoável duração do processo administrativo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação**, previsto no inciso LXXVIII, do artigo 5º, da Constituição Federal.

53. Segundo Marcus Furtado a Teoria da causa madura refere-se justamente aquela "*causa madura*" que tem condições para julgamento imediato, pois a instrução probatória já foi exaurida. Trata-se de um instituto processual excepcional, que possibilita que o juiz em grau de recurso - o órgão ad quem - realize o julgamento do mérito de uma ação que, em decorrência de vício, foi inicialmente julgada extinta. Originalmente, em outras palavras, invoca-se essa teoria em sede recursal, nos processos que foram julgados extintos por sentença terminativa, requerendo provimento ao recurso e o pronto exame do mérito da ação sem que os autos retornem ao juiz de origem.<sup>[6]</sup>.

54. A Teoria da Causa Madura encontra-se expressamente disciplinada no âmbito do processo civil, mais especificamente no art. 1.013 do Novo Código de Processo Civil:

Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

Art. 1.013. A apelação devolverá ao tribunal o conhecimento da matéria impugnada.

§ 1º Serão, porém, objeto de apreciação e julgamento pelo tribunal todas as questões suscitadas e discutidas no processo, ainda que não tenham sido solucionadas, desde que relativas ao capítulo impugnado.

§ 2º Quando o pedido ou a defesa tiver mais de um fundamento e o juiz acolher apenas um deles, a apelação devolverá ao tribunal o conhecimento dos demais.

**§ 3º Se o processo estiver em condições de imediato julgamento, o tribunal deve decidir desde logo o mérito quando:**

I - reformar sentença fundada no [art. 485](#);

II - decretar a nulidade da sentença por não ser ela congruente com os limites do pedido ou da causa de pedir;

**III - constatar a omissão no exame de um dos pedidos, hipótese em que poderá julgá-lo;**

IV - decretar a nulidade de sentença por falta de fundamentação.

§ 4º Quando reformar sentença que reconheça a decadência ou a prescrição, o tribunal, se possível, julgará o mérito, examinando as demais questões, sem determinar o retorno do processo ao juízo de primeiro grau.

§ 5º O capítulo da sentença que confirma, concede ou revoga a tutela provisória é impugnável na apelação.

(grifos acrescidos)

55. Acrescenta Marcus Furtado que a teoria da "causa madura" teve a sua aplicação estendida para outras hipóteses no atual Código de Processo Civil.

[...]Em razão do compromisso do atual sistema processual com a mais justa e célebre resolução de processos, a teoria da causa madura teve a sua aplicação expandida para outras hipóteses. De acordo com o §1º do artigo 332 do CPC/2015, nas causas que dispensem a fase instrutória, o juiz, independentemente da citação do réu, julgará liminarmente improcedente o pedido se verificar, desde logo, a ocorrência de decadência ou de prescrição. Essa hipótese é uma inovação lida como a aplicação da teoria da causa madura no âmbito do primeiro grau de jurisdição.

[...] Em conformidade com o entendimento do STJ, o §3º do artigo 1.013 do CPC/2015, subtrai o trecho que falava em "questão de direito" e subsiste como requisito apenas a condição de imediato julgamento, devendo o tribunal decidir desde logo o mérito quando: I) reformar sentença sem julgamento de mérito fundada nas hipóteses do art. 485; II) decretar a nulidade da sentença por não ser ela congruente com os limites do pedido ou da causa de pedir; III) constatar a omissão no exame de um dos pedidos, hipótese em que poderá julgá-lo; e IV) decretar a nulidade de sentença por falta de fundamentação"

56. Com o atual disciplinamento do CPC, a teoria da causa madura hoje pode ser entendida como um mecanismo que busca combater a morosidade processual, permitindo o julgamento do processo no estado em que se encontra, desde que o processo esteja "maduro", isto é, esteja em condições de imediato julgamento, porque a instrução probatória encontra-se exaurida. Assim, permitindo-se o julgamento já pela instância recursal, evita-se o longo caminho do retorno à primeira instância e eventual retorno à segunda instância.

57. Todavia, e de outro extremo, acaso seja necessária a instrução complementar, por exemplo a ouvida de uma das partes, a causa não se encontra madura, devendo o processo ser remetido à primeira instância.

58. Marcelo Negri Soares, Maurício Ávila Prazak, Hudson Massayoshi Amano sintetizam o entendimento sobre a teoria da causa madura no novo CPC, *tomando como princípio a busca em diminuir a morosidade processual, aperfeiçoou mecanismos com o intuito de, em observância do princípio constitucional da razoável duração do processo introduzido na Constituição Federal pela Emenda Constitucional n.º 45/2004, contribuir processualmente para a celeridade do sistema jurídico. Neste contexto é que se enquadra a teoria da causa madura*<sup>[7]</sup>.

59. E a extensão ou aplicação da teoria da causa madura para a esfera administrativa decorre não somente da natural influência dos regramentos do processo civil para os demais sistemas processuais, em especial o processo administrativo, mas também e sobretudo porque o princípio constitucional fundamento da citada teoria, o princípio da razoável duração do processo, é expressamente aplicável aos processos administrativos, nos termos do inciso LXXVIII do artigo 5º da Constituição Federal<sup>[8]</sup>.

60. Em conclusão, tem-se que, na hipótese de não preclusão, entende-se que a regra seria o encaminhamento para a primeira instância, e, eventualmente, considerando a exaustão da instrução probatória (não há mais nenhum ato a ser produzido ou necessidade de ouvir nenhuma parte), é possível o julgamento diretamente pela segunda instância com suporte na teoria da causa madura.

## CONCLUSÃO

61. Diante do exposto, em juízo de estrita legalidade, em resposta à consulta formulada, esta Procuradoria tece as seguintes considerações:

1. Em relação à primeira indagação:

*A CGREC inquire se deve atuar de ofício para proceder ao saneamento, conhecendo o recurso, provendo-o (se for o caso) e determinando que se faça o desentranhamento ou se tal recurso não deve ser conhecido.*

Este órgão consultivo responde que se o usuário não corrigir o erro do protocolo da petição, na primeira oportunidade processual que possuir, terá preclusa a sua faculdade de sanear o ato. Por conseguinte, o procedimento da primeira instância em não desentranhar a petição dos autos e considerar, por tal motivo, o pedido inexistente é legal. Registre-se que não há que se falar tampouco em recurso administrativo da decisão da primeira instância que considerou o pedido inexistente. Tal recurso não será conhecido pela segunda instância administrativa, em razão do disposto no art. 62, § 2º, da Lei nº 9.784/99.

2. Quanto ao segundo questionamento:

*A CGREC inquire se deve conhecer o recurso, examiná-lo e aceitar a apresentação da procuração ou se deve ser determinado institucionalmente que a exigência para a apresentação de procuração seja feita em primeira instância.*

Esta Procuradoria responde que a ausência de apresentação da procuração no momento processual adequado, em até 60 (sessenta) dias do depósito do pedido, acarreta arquivamento do pedido, não sendo recorrível o arquivamento. Assim, o recurso não deve ser conhecido pela segunda instância administrativa.

3. A respeito da terceira pergunta:

*A CGREC inquire, quando constado que a petição que não foi tratada traz fato novo relevante, se deve proceder ao tratamento e exame desta petição ou devolver o processo à primeira instância administrativa para que o faça.*

A Procuradoria responde que os autos devem retornar para a primeira instância, de acordo com a competência relacionada à matéria, Diretoria de Marcas, Patentes ou Coordenação de Contratos de Transferência de Tecnologia, se o assunto tratado na petição puder interferir diretamente na decisão administrativa.

Todavia, se a petição puder ser imediatamente analisada pela segunda instância administrativa, a CGREC poderá prosseguir com o exame do recurso, com base na teoria da "causa madura", já prevista no direito processual civil brasileiro, assegurando, assim, a razoável duração do processo administrativo, princípio este previsto no inciso LXXVIII do artigo 5º da Constituição Federal.

À consideração superior.

**ADALBERTO DO REGO MACIEL NETO**  
Procurador Federal

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 52402010705202319 e da chave de acesso ed6460eb

Notas

1. ^ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. 9. ed<sup>a</sup>. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021, p. 313.
2. ^ Lei 9.784/99, art. 63, § 2º O não conhecimento do recurso não impede a Administração de rever de ofício o ato ilegal, desde que não ocorrida preclusão administrativa.
3. ^ 'O princípio da pluralidade de instâncias decorre do poder de que dispõe a Administração Pública e que lhe permite rever os próprios atos, quando ilegais, inconvenientes ou inopportunos; esse poder está reconhecido pelo STF, conforme Súmulas nº 346 e 473.' Isto porque o se objetiva, com a possibilidade de reexame, é a preservação da legalidade administrativa. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2009, p.630, 631.
4. ^ 'II- O duplo grau de jurisdição administrativa ou pluralidade de instâncias, corolário da ampla defesa e contraditório, é direito do administrado'. (STJ, RMS 19.452/MG, Rel. Ministro GILSON DIPP, QUINTA TURMA, julgado em 20/06/2006, DJ 01/08/2006, p. 463)
5. ^ TRF da 1ª Região, REOMS 0001094-84.2002.4.01.3900/PA, Rel. JUIZ FEDERAL MARK YSHIDA BRANDÃO, 1ª TURMA SUPLEMENTAR, e-DJF1 p.149 de 18/05/2011.
6. ^ COELHO, Marcus Viniciusa Furtado Arts. 332 e 1013 do CPC- Teoria da Causa Madura. Acesso in 29.09.2023. <https://www.migalhas.com.br/coluna/cpc-marcado/373480/arts-332-e-1-013-do-cpc--teoria-da-causa-madura>
7. ^ Teoria da causa madura : por uma justiça célere e eficaz no CPC/2015. Revista Magister de direito civil e processual civil: ano 16, n. 96 (maio/jun. 2020)
8. ^ LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e **administrativo**, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.



Documento assinado eletronicamente por ADALBERTO DO REGO MACIEL NETO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1291351990 e chave de acesso ed6460eb no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ADALBERTO DO REGO MACIEL NETO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 06-10-2023 10:45. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.