

# A Fazenda Pública e os Efeitos da Revelia

Francesco Conte  
Procurador do Estado do Rio de Janeiro

## 1. O BINÔMIO ESTADO — INTERESSE PÚBLICO

Fez fortuna a assertiva aristotélica, segundo a qual “o homem é um animal político”, não podendo viver senão em sociedade, a menos que seja “um selvagem ou um deus”.

O Estado, sabe-se, é instituição fundamental da sociedade organizada.

A efetivação do bem-estar da coletividade é, em essência, o escopo colimado pelo Estado, vale dizer, a sua estrutura jurídica e política, a par de refletir a realidade histórica e cultural do povo, identifica-se com a gerência do bem comum.

A existência do Estado justifica-se como meio, instrumento, para a realização de finalidades de interesse público.

## 2. INDISPONIBILIDADE DOS DIREITOS DA FAZENDA PÚBLICA

Há uma categoria espessa de direitos que está fora do espectro de disposição dos seus titulares.

Nessa moldura estão albergados os chamados direitos indisponíveis, a saber, aqueles cujos titulares não têm poder de disposição.

Indisponível — preleciona CALMON DE PASSOS — é todo o direito em relação ao qual o titular não é livre de manifestar a sua vontade (in, **Comentários ao Código de Processo Civil**, 4.<sup>a</sup> ed., Forense, vol. III, pp. 406-408).

Exemplo típico que se pode alinhar como de direito de natureza indisponível em processo, é o da Fazenda Pública.

ANTONIO CARLOS DE ARAÚJO CINTRA, ADA PELLEGRINI GRINOVER e CÂNDIDO R. DINAMARCO, no tema em exame, são peremptórios:

“Mas, além dessas hipóteses de **indisponibilidade objetiva**, encontramos aqueles casos em que é uma especial condição da pessoa que impede a disposição de seus direitos e interesses (**indisponibilidade subjetiva**): é o que se dá com os incapazes e com as pessoas jurídicas de direito público”. (in, **Teoria Geral do Processo**, 6.<sup>a</sup> ed., Revista dos Tribunais, p. 9).

Com efeito, os representantes ou administradores das pessoas jurídicas de direito público interno — para consecução de tarefas e satisfação aos interesses coletivos —, atuam na bitola rígida definida pela lei, de sorte que não têm a disponibilidade dos direitos.

Não é por outra razão que, no tocante a Fazenda do Estado, como

consectário da carência de disposição do direito, prevalece a proibição de se emprestar validade à confissão de fatos questionados, ou de se conferir eficácia à transação, de resto como se infere das normas inscritas nos arts. 351 do Código de Processo Civil e 1.035 do Código Civil.

## 3. REVELIA: NOÇÃO E EFEITO

A revelia em sentido estrito decorre do descumprimento pelo réu, validamente citado, do ônus de responder, deixando vencer **in albis** o prazo legal para contestar a ação.

Em síntese: é a ausência do réu que regularmente citado não comparece a juízo.

O efeito da revelia consiste na admissão da veracidade dos fatos não contestados.

É o que preceitua o art. 319 do Código de Processo Civil — reeditando o princípio do art. 209 do anterior —, impondo que, na hipótese de configuração da revelia do réu, sejam reputados verdadeiros os fatos afirmados pelo autor.

Essa regra do indigitado art. 319, no entanto, é perfurada por circunstâncias excepcionais, retratadas nos incisos do art. 320, do Código de Processo Civil, imunizadas, assim, da presunção de veracidade dos fatos articulados pelo autor:

“Art. 320 — A revelia não induz, contudo, o efeito mencionado no artigo antecedente:

I — **omissis**;

II — se o litígio versar sobre direitos indisponíveis;

III — **omissis**.

Ora, como restou demonstrado, em nosso sistema os direitos da Fazenda Pública são considerados indisponíveis.

Logo, pelo fato do Estado ocupar o pólo passivo da relação processual, existe uma bruma de interesse público a outorgar um colorido de indisponibilidade ao direito da Fazenda Pública versado na demanda, deslocando a questão, conseqüentemente, para o foco da norma especial insculpida no inciso II, do art. 320.

Remarque-se o argumento: na hipótese da Fazenda do Estado, em sede judicial, deixar de contestar a ação, a revelia, embora existente, não produzirá o efeito preconizado no art. 319 — impõe sejam reputados verdadeiros os fatos deduzidos pelo autor —, dêis que presente a exceção contemplada no inciso II do art. 320.

## 4. A JURISPRUDÊNCIA

Esse o entendimento dos nossos tribunais do qual constitui amostra eloqüente o acórdão proferido, unanimemente, pela E. 4.<sup>a</sup> Turma do Tribunal Federal de Recursos, na remessa **ex-officio** n.º 67.773-RJ, em 05/06/1985, sendo relator o ministro CARLOS M. VELLOSO, publicado no DJU de 27/06/1985, fls. 10.565, encimado da seguinte ementa:

“PROCESSUAL CIVIL. REVELIA. CONFISSÃO. CRÉDITOS FISCAIS. DIREITOS INDISPONÍVEIS. CPC, artigos 319, 320, II, 351.

I. Referentemente às pessoas públicas, não se produzirão os efeitos da revelia, vale dizer, não serão reputados verdadeiros os fatos afirmados pelo autor (CPC, art. 319). É que incide, na espécie, a regra do artigo 320, II, CPC, a dizer que a revelia não induz o efeito do art. 319, se o litígio versar sobre direitos indisponíveis. II. Os créditos fiscais são indisponíveis (CTN, art. 141; Lei n.º 6.825/80, artigo 5.º, parág. único). (...)”

Sufragando a mesma tese o acórdão proferido unanimemente pela Décima Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no julgamento da apelação cível n.º 46.250-2, sintetizado na seguinte ementa:

“*Revelia — Efeitos — Pessoa Jurídica de Direito Público — Exclusão quando de trata de direitos indisponíveis — Art. 320, inciso II, do CPC — Revelia Afastada.*”  
(RJTJESP 88/246).

Na mesma rota: RTJ 84/631; RTFR 90/31, 121/133, 125/42; RJTJESP 92/221.

## 5. DOUTRINA

Ouçá-se, a propósito, a doutrina, na dicção de WELLINGTON MOREIRA PIMENTEL, com a dupla autoridade de professor e magistrado, em escólio ao inciso II do art. 320 do Código de Processo Civil:

“O Código português, no art. 508, inclui entre os casos em que os efeitos da revelia não se produzem, quando revel for uma pessoa coletiva.

Embora em nossa lei inexistia disposição semelhante, parece-nos que, em se tratando de pessoa jurídica de Direito Público (União, Estado, Território ou Município) a revelia não induzirá a que se reputem verdadeiros os fatos alegados pelo autor.

É que, quando se trate de uma daquelas entidades, seus representantes ou administradores não têm a disponibilidade dos direitos, que são, assim, indisponíveis, situando-se a hipótese na alínea II do art. 320.” (in, **Comentários ao Código de Processo Civil**, Rev. dos Tribunais, pp. 333 e 334).

Afina-se pelo mesmo diapasão o magistério de JOSÉ OLYMPIO DE CASTRO FILHO, em opulento artigo publicado na Revista Forense, volume 246, p. 208:

“Outro caso existe, não mencionado neste Código nem no de Portugal, mas que a jurisprudência brasileira há muito já vem acentuando: não se pode ter como verdadeiro o fato alegado pelo autor e não contestado pelo réu, quando este for pessoa de direito público. E entre nós o caso da União, dos Estados e dos Municípios em que, como sabem, os seus procuradores ou advogados não têm poderes para confessar, para reconhecer fato, e por isso uma série considerável de acórdãos de nossos tribunais, inclusi-

ve do Supremo Tribunal tem reiteradamente decidido que a não-contestação do fato pela União, Estados e Municípios não induz a presunção de verdade do fato alegado pelo autor.”

Confira-se, por mais, o eminente MILTON FLAKS, in, **Comentários à Lei da Execução Fiscal**, Forense, n.º 251, p. 238.

## 6. IMPOSSIBILIDADE DE JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE.

É de observar-se que, na espécie vertente, também não incidirá a imposição de julgamento antecipado da lide, cogitada no inciso II, do art. 330, do Código de Processo Civil.

À luz do disposto no art. 130 e, ademais, do sistema do livre convencimento do juiz, consagrado no art. 131, ambos do aludido diploma, o magistrado está autorizado a determinar, de ofício, a produção de provas “necessárias à instrução do processo”, malgrado a abstenção da Fazenda Pública de contestar a ação.

O reverso — julgamento antecipado da lide na hipótese em apreço — significa uma ilegítima restrição ao princípio do duplo grau de jurisdição, cristalizado no inciso II, do art. 475, do Código de Processo Civil, pois o **Órgão ad quem** apreciará o processo sem a fase instrutória da instância inferior:

## 7. CONCLUSÃO

Os direitos das pessoas jurídicas de Direito Público envolvidos no processo são indisponíveis, porquanto os seus representantes ou administradores não possuem o poder de natural opção no atinente ao exercício, ou não, desses direitos, não podem, por igual, confessar, transigir, reconhecer a procedência do pedido, haja vista a prevalência do interesse público, que reclama autorização legal expressa para atos de disposição.

Sob tal perspectiva, no caso da Fazenda Pública deixar de contestar a ação, a revelia, não obstante ter ocorrido, não operará o seu efeito — admissão da veracidade dos fatos narrados pelo autor —, dada a existência da couraça excepcional contemplada no inciso II, do art. 320, do Código de Processo Civil.