

A revelia e seus efeitos no âmbito dos Tribunais de Contas

Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre

Procurador do Ministério Público Especial junto ao
Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Resumo: O presente trabalho tem por objetivo examinar o instituto da revelia e seus efeitos, especialmente a confissão ficta, no tocante aos processos perante os Tribunais de Contas. Demonstrar-se-á a legislação pertinente (Leis Orgânicas e Regimentos Internos das Cortes de Contas pátrias) que autoriza a utilização da revelia, contudo, ao final, com base em doutrina especializada, mostrar-se-á a impossibilidade do emprego de todos os efeitos processualísticos da revelia, uma vez os princípios do processo administrativo.

Palavras-chave: Tribunais de Contas; Revelia; Confissão ficta; Processo administrativo; Verdade material.

Antes de adentrar ao tema da revelia e seus efeitos no âmbito dos Tribunais de Contas, faz-se necessário traçar algumas linhas básicas sobre as competências constitucionais dos Tribunais de Contas e a natureza jurídica de suas decisões.

Sob o manto da nova ordem constitucional, o legislador constituinte delineou diretrizes especiais aos Tribunais de Contas, sendo que estes, incumbidos do auxílio ao Poder Legislativo na função de fiscalização, foram agraciados no Texto Constitucional com diversas competências próprias e exclusivas, dentre elas as competências de julgar as contas dos administradores, apreciar os atos de pessoal para posterior registro, realizar inspeções e auditorias nos órgãos e entidades públicas, fiscalizar aplicação de recursos públicos.

No exercício dessas competências, principalmente a de julgar as contas dos administradores, surge a controvérsia sobre a natureza

jurídica das decisões dos Tribunais de Contas. A celeuma envolvendo a matéria diz respeito se as decisões das Cortes de Contas se revestem de natureza judicante ou administrativa.

O autor Valdecir Pascoal¹ explica primeiro que uma decisão judicante não é necessariamente aquela originada no seio do Poder Judiciário. A decisão será judicante quando seja capaz de dizer o direito definitivamente, sem possibilidade de controle por outro Poder. Exemplo maior ocorre na França com o seu Conselho de Estado, órgão administrativo, contudo, com força judicante sobre as lides que envolvam a Administração Pública.

Sobre este prisma, alguns autores de tomo, entre eles, Francisco Cavalcante Pontes de Miranda, Seabra Fagundes e Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, defendem a definitividade das decisões dos Tribunais de Contas, mesmo com os dizeres: *“a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;”* constantes no art. 5º, XXXV da Carta de Outubro.

Os defensores da natureza judicante das decisões das Cortes de Contas, diga-se logo minoritários, aduzem que o constituinte originário concedeu a essas a competência exclusiva de “julgar” as contas dos administradores, constante no art. 71, II, da Carta Política. Elucidam, ainda, para afastar a aplicação do princípio da jurisdição una, que a lei não pode excluir lesão ou ameaça de direito da análise do Poder Judiciário, mas a Constituição Federal pode, e o fez em relação a outras competências judicantes. O trecho do livro do Prof. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes² ilustra bem essa tese:

A Constituição Federal admitiu expressamente várias exceções a esse decantado monopólio absoluto do Poder Judiciário, como será visto adiante, em outros

¹ PASCOAL, Valdecir Fernandes. Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 400 questões. 6ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

² FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de Contas do Brasil – Jurisdição e Competência. Belo Horizonte: Fórum, 2ª ed., 2005, p. 130.

casos, o constituinte não excluiu expressamente o direito de ação perante esse poder, mas declinou a competência para julgar a órgão que não o integra expressamente. Assim, procedeu nesse breve elenco:

- Contas prestadas pelo presidente da República (competência exclusiva do Congresso Nacional);
- O presidente e o vice-presidente da República, nos crimes de responsabilidade, e os ministros de Estado, nos crimes da mesma natureza, conexos com aqueles (competência privativa do Senado Federal);
- Contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (competência do Tribunal de Contas da União).

Contudo, mesmo os doutrinadores acima mencionados consideram que somente as decisões derivadas da competência de “julgar” as contas dos administradores estão albergadas pela definitividade. Isso decorre da constatação de que a Carta Cidadã elencou outras competências às Cortes de Contas, como apreciar para fins de registro, aplicar sanções, fiscalizar a utilização de recursos públicos, sendo que a terminologia “julgar” ficou adstrita somente à análise das contas dos administradores. Em um exame perfunctório do art. 71 da CF/88, percebe-se a distinção feita pelo Constituinte Originário entre a competência dos Tribunais de Contas de julgar as contas, descrita no inciso II, e as outras incumbências delineadas nos demais incisos, por exemplo, de apreciar os atos de pessoal para fins de registro, relacionada no inciso III do mesmo artigo.

Não passou despercebida pela doutrina a diferenciação feita pelo legislador constituinte quando tratou da competência dos Tribunais de Contas. O citado doutrinador Jorge Ulisses Jacoby Fernandes³ assim consagrou:

Nem todas as funções que os Tribunais de Contas exercem podem ser classificadas como de jurisdição. Sem dúvida, têm também função técnica de assessoramento, de mera fiscalização, de registro. No elenco de competências, o rigor científico da terminologia empregada acentua a diferenciação, inclusive na finalidade de cada mister realizado. Para algumas tarefas, empregou-se o termo apreciar, em outras fiscalizar, em outras realizar inspeção e auditoria e, em apenas um caso, julgar.

Entretanto, mesmo com a existência do termo “julgar” dentre as competências atribuídas às Cortes de Contas, a doutrina majoritária é no sentido oposto, considerando a natureza administrativa das decisões dos Tribunais de Contas. A razão para o referido posicionamento é o princípio da inafastabilidade do controle judicial (art. 5º, XXXV, CF), assim, qualquer decisão emanada dos Tribunais de Contas possui natureza administrativa e está sujeita a controle pelo Poder Judiciário.

Logo, já que o ordenamento jurídico pátrio adotou o princípio do monopólio da jurisdição, é forçoso reconhecer o caráter administrativo das decisões dos Tribunais de Contas, ante a possibilidade de se levar ao Judiciário as questões decididas perante as Corte de Contas (Enunciado 6 da Súmula de Jurisprudência dominante do STF⁴).

Mas para a confecção dessas decisões no âmbito dos Tribunais de Contas, em regra, desenvolve-se um processo administrativo⁵,

³ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Op. Cit., p. 185.

⁴ “A revogação ou anulação, pelo Poder Executivo, de aposentadoria, ou qualquer outro ato aprovado pelo Tribunal de Contas, não produz efeitos antes de aprovada por aquele Tribunal, ressalvada a competência revisora do Judiciário”.

⁵ Partindo da premissa aceita pela doutrina majoritária que os Tribunais de Contas são tribunais administrativos e suas decisões têm natureza administrativa.

com a observância aos princípios da presunção de inocência, do contraditório e da ampla defesa, garantidos pelos incisos LV e LVI do artigo 5º da Constituição.

Neste ponto, entra-se no delinear do instituto da revelia e seus efeitos nos processos que tramitam no âmbito das Corte de Contas. O instituto da revelia tem a sua estrutura legal delineada no art. 319 do Código de Processo Civil, o qual, pela sua importância para o estudo, passa-se a transcrever: “*Se o réu não contestar a ação, reputar-se-ão verdadeiros os fatos afirmados pelo autor*”.

A respeito do tema revelia, a doutrina ressalta: “*A revelia é a situação em que se encontra a parte que não acode ao chamamento judicial, fazendo-se ausente quando deveria estar presente*”⁶.

Mostra imprescindível, contudo, fazer a diferenciação entre a revelia, espécie do gênero contumácia (inação da parte), que consiste tão-somente na não apresentação de defesa a quem lhe competia no prazo assinalado, e os efeitos decorrentes da revelia, sendo o principal destes a confissão ficta, ou seja, o de considerar verdadeiros os fatos afirmados pelo pólo ativo da ação.

Analisando o dispositivo legal, percebe-se que, na verdade, o referido artigo consagrou o principal efeito da revelia, exatamente a incontrovérsia dos fatos, tendo em vista a falta de pronunciamento defensivo na demanda. Porém, mesmo no processo civil, pode ocorrer que haja a revelia da parte, sem que os seus efeitos se consubstanciem (art. 320, CPC).

No tocante ao controle externo, os Tribunais de Contas, com base na processualística civil, insculpiram, nas suas leis orgânicas, artigos semelhantes, realçando, principalmente, a amplitude dos efeitos da revelia. Para fins exemplificativos, cita-se o artigo da Lei Orgânica do Tribunal de Contas União:

⁶ DINARMARCO, Cândido Rangel. Fundamentos do Processo Civil Moderno, 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000, v. II, p. 951.

Art. 12. (...)

§3º O responsável que não atender à citação ou à audiência será considerado revel pelo Tribunal, **para todos os efeitos**, dando-se prosseguimento ao processo.

A doutrina especializada também autoriza a propagação dos efeitos da revelia nos processos que tramitam nas Cortes de Contas, *in verbis*: “*Todos os fatos não contestados dispensam prova, simplesmente porque são admitidos como incontroversos no processo*”⁷.

Baseado nessas disposições legais e nos ensinamentos doutrinários que acatam, no âmbito dos Tribunais de Contas, a utilização das regras sobre a revelia do processo civil, várias são as decisões proferidas nas Cortes de Contas que declaram a revelia e encampam o efeito da confissão ficta. In litteris:

Considerando que a Sr^a Maria Ortência dos Santos Guimarães foi instada a apresentar razões de justificativa a respeito de diversas irregularidades relativas à utilização de recursos do Fundo (fls. 893/897);

Considerando que, não obstante, a responsável permaneceu silente, autorizando a incidência dos efeitos da revelia previstos no § 8º do art. 202 do Regimento Interno; (TCU – Segunda Câmara – Rel. Min. Adylson Martins Motta, Acórdão 2104/2003, Dou 24/11/2003);

Há que registrar, por oportuno, a propósito da audiência dos membros da CPL, que a Sra. Presidente, a despeito de ter sido ouvida, inclusive, por edital, **não compareceu aos autos para se defender, devendo, por isso mesmo, ser-lhe atribuída os efeitos da revelia.** (TCU – Primeira Câmara – Rel. Min. Humberto Guimarães Souto, Acórdão 2528/2003, DOU 29/10/2003). (grifos não existentes no original).

Tendo em vista que o gestor assumiu a posição de revel, não apresentando justificativas, **presumem-se**

⁷ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Op. Cit.*, p. 205.

verdadeiras as irregularidades narradas. (TCM/CE – Pleno - Rel. Cons. Pedro Ângelo - processo n.º 9.236/2001 – Prestação de contas de Gestão 2000 - Secretaria de Agricultura do Município de Quixelô - Acórdão n.º 1097/06). (grifou-se).

O Sr. Francisco das Chagas Torres júnior, responsável pelos atos de gestão da Prefeitura Municipal de Pires Ferreira, pertinentes ao exercício financeiro de 2001, foi informado para apresentar suas razões de defesa contudo, o ex-gestor deixou escoar in albis aludido prazo, conforme se vê às fls. 33, **devendo suportar os efeitos da revelia.** (TCM/CE – Pleno – Rel. Cons. José Marcelo Feitosa - processo n.º 14651/05 – Acórdão n.º 1888/2007 - Denúncia: Município de Pires Ferreira). (grifos não existentes no original).

Contudo, analisando a questão da revelia, constata-se a impossibilidade da aplicação de seus efeitos, mormente a confissão ficta, nos processos que tramitam no âmbito dos Tribunais de Contas.

No início deste estudo, buscou-se delimitar a natureza jurídica das decisões das Cortes de Contas, qual seja, a natureza administrativa, logo tais decisões advêm de um processo administrativo, em que o Estado-Administração estará atuando na figura de julgador e de parte ativa no respectivo processo.

Assim, utilizar o raciocínio do direito privado para delimitar os efeitos da revelia nos processos que desenvolvem nos Tribunais de Contas não condiz com a essência do processo administrativo. No processo civil, busca-se a verdade formal, já que em regra, está-se diante de interesses particulares disponíveis. No processo administrativo, o direito probatório é direcionado pela busca da verdade material, pela procura da forma como verdadeiramente os fatos ocorreram no mundo real.

Logo, o processo administrativo, inclusive no âmbito das Cortes de Contas, norteadado pelo interesse público e sua indisponibilidade, procura a verdade material, não podendo acatar

meras presunções pela simples inércia do administrado.

Além disso, os efeitos da revelia, por ser esta medida excepcional, demandam uma interpretação restritiva, não sendo pertinente a sua convalidação no processo administrativo tal como ocorre no processo civil, mormente quando, diferentemente do contencioso judicial e como já acima referido, o mesmo órgão atua tanto na persecução dos fatos como na prolação de decisão final sobre a matéria.

E como último argumento, percebe-se que, à semelhança do processo penal, já que, por autorização constitucional, as Cortes de Contas tem o dever-poder de aplicar sanções, não é do interessado o ônus de provar sua inocência, mas sim dever do autor demonstrar a prática de conduta reprovável por parte do primeiro, não sendo possível aplicar-se a presunção de veracidade na ausência de defesa do interessado.

Assim, como espécie de processo administrativo, o processo no âmbito das Cortes de Contas deve seguir os pontos traçados pela **Lei do Processo Administrativo Federal** (Lei n.º 9784, de 19 de janeiro de 1999), de utilização subsidiária nos demais processos administrativos, que **veda a operação dos efeitos da revelia**:

Art. 27. O desatendimento da intimação não importa o reconhecimento da verdade dos fatos, nem a renúncia a direito pelo administrado.

Parágrafo único. No prosseguimento do processo, será garantido direito de ampla defesa ao interessado. (Grifou-se)

Consentâneo com o entendimento suso delineado, Fernão Borba Franco⁸, de forma clara e coerente, assim expõe:

Não é necessário, de outro lado, que haja uma defesa

⁸ FRANCO, Fernão Borba. Processo Administrativo, 1ª ed., São Paulo: Atlas, 2008, p. 127.

inicial, à guisa de uma contestação como a dos procedimentos comuns do Código de Processo Civil. Isso porque 'o desatendimento à intimação não importa o reconhecimento da verdade dos fatos, nem a renúncia a direito pelo administrado' (Lei nº 9.784/99, art. 27), ou seja, não se produzem os efeitos da revelia previstos na legislação processual civil, consistentes em ter como verdadeiros os fatos alegados na inicial e a desnecessidade de intimar o réu revel dos demais atos do processo (arts. 319 e 322 do CPC), efeitos esses contrários à finalidade do processo administrativo e incoerentes com a teoria da individualização, mas coerentes com o processo judicial.

Por último, importante transcrever a lição do Ministro do Tribunal de Contas da União Benjamin Zymler⁹ sobre os efeitos da revelia no processo administrativo:

Vê-se claramente que no Processo Administrativo, permeado que é pelo interesse público, não se admite a verdade formal, predominante no Processo Civil, onde, de regra, prevalecem interesses particulares. **Portanto, a revelia, que no Processo Civil acerca de direitos disponíveis torna o fato incontroverso, a teor do art. 319 do CPC, no processo administrativo não acarreta tal efeito.** (grifos não existentes no original).

Destarte, inobstante os dispositivos legais que encampam a aplicação dos efeitos da revelia pertinentes ao processo civil no âmbito dos Tribunais de Contas, entende-se como inaplicável a sobredita regra aos procedimentos em curso nas Cortes de Contas.

⁹ ZYMLER, Benjamin. A procedimentalização do direito administrativo brasileiro. Fórum Administrativo- Direito Público , v 22, ano 2, p. 1595, dez. 2002.

Referências

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle externo da gestão pública**. Niterói: Impetus, 2007.

DINARMARCO, Cândido Rangel. **Fundamentos do Processo Civil Moderno**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000, v. II.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil – Jurisdição e Competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2ª ed., 2005.

FORTINI, Cristiana. **Processo administrativo: comentário à Lei nº 9.784/1999**. Cristiana Fortini, Maria Fernanda Pires de Carvalho Pereira, Tatiana Martins da Costa Camarão; Prefácio Clovis Beznos. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FRANCO, Fernão Borba. **Processo Administrativo**. 1ª ed., São Paulo: Atlas, 2008.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 400 questões**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

ZYMLER, Benjamin. **A procedimentalização do direito administrativo brasileiro**. Fórum Administrativo-Direito Público, v 22, ano 2, p. 1595, dez. 2002.