

A APLICABILIDADE DOS EFEITOS MATERIAIS DA REVELIA À FAZENDA PÚBLICA SOBRE O ENFOQUE JURISPRUDENCIAL DO STJ

Gabriela Azevedo Varela¹

Benício de Sá²

RESUMO

Diante do contexto do judiciário brasileiro, é notório que a quantidade de demandas envolvendo a Fazenda Pública é demasiada. Sendo assim, imperioso conhecer o novo precedente jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça, no que se refere à aplicabilidade dos efeitos da revelia, quando devidamente citado, o ente deixa de contestar a ação. A partir do estudo pormenorizado da doutrina, legislação, bem como de jurisprudências, procura-se demonstrar que os efeitos materiais da revelia podem incidir em demandas que figure como réu a Administração, desde que em tela direitos disponíveis, aparados pelos interesses secundários da sociedade, contribuindo incisivamente para a aplicabilidade do princípio da igualdade.

Palavras-chave: Fazenda Pública. Revelia. Direitos indisponíveis. Contratos administrativos.

THE APPLICABILITY OF THE EFFECTS OF ABSENTIA TO THE PUBLIC TREASURY UNDER THE JURISPRUDENTIAL APPROACH OF STJ

ABSTRACT

Given the context of the Brazilian judiciary system, it is clear that the amount of claims involving the Public Treasury is considerable. Therefore, it is imperative to know the new precedent of the Supreme Court when it regards the applicability of the effects of the absentia, which claims that one, when duly summoned, does not contest the action. From the detailed study of the doctrine, legislation and law cases, the paper sought to demonstrate that the material effects of absentia may address demands where the State's Administration appear as a defendant, provided that rights are available on canvas, trimmed by the society's secondary interest, decisively contributing to the applicability of the principle of equality.

Keywords: Public Treasury. Absentia. Inalienable rights. Administrative contracts.

¹ Discente do Centro Universitário do Rio Grande do Norte.
E-mail: gabiazevedov@hotmail.com

² Docente do Centro Universitário do Rio Grande do Norte.
E-mail: beniciodesa@outlook.com

1 INTRODUÇÃO

A motivação para se realizar o presente estudo, parte de sua relevância temática e prática, bem como de sua aplicabilidade no cotidiano do operador do direito, haja vista as demandas envolvendo a Fazenda Pública serem de grande porte no Judiciário.

Nesse sentido, insere-se a questão da revelia da Fazenda Pública como uma questão que revelou novo entendimento jurisprudencial nos últimos dois anos. É certo que quando se está diante de direitos indisponíveis, tem-se a não aplicabilidade dos efeitos materiais da revelia, quais sejam, a presunção relativa de veracidade dos fatos alegados pelo autor quando o réu não contesta a ação. Porém, diante de um julgado do Superior Tribunal de Justiça, a questão se tornou acalorada.

Tomando como base o princípio da supremacia do interesse público, bem como da indisponibilidade dos interesses públicos, é notório que a Administração Pública goza de certas prerrogativas que são verdadeiros privilégios, haja vista ser o ente que cuida e resguarda o interesse público em sua divisão primária e secundária. Com o fito de atender a necessidade de preservação do bem comum, e de tutela para com a sociedade que a Administração goza de certos privilégios, sendo o seu interesse primário, ou seja, o interesse de todo o corpo social primordial em detrimento dos seus interesses secundários, como também dos interesses particulares.

Diante disso, será pormenorizada a questão da prerrogativa de dilação dos prazos processuais para a Fazenda Pública, haja vista ser imperiosa a sua colocação pelo artigo 188 do Código de Processo Civil Brasileiro de 1973, até mesmo por atenção ao princípio da igualdade, disposto no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, bem como o que se entende por Fazenda Pública.

Ultrapassando tal questão, tem-se a problemática da revelia, e a sua conceituação, estudando os artigos 319 e 320 do Código de Processo Civil Brasileiro, com o fim de entender o que é, e quais são os efeitos materiais do instituto em foco. E assim, em seu desenrolar, se estende ao estudo o entendimento dos direitos defendidos em juízo pela Fazenda Pública e a sua indisponibilidade.

Da análise dos artigos supracitados, será colocada em ênfase a questão da indisponibilidade dos direitos defendidos pela Fazenda Pública, entendendo que quando em juízo, os direitos indisponíveis são aqueles que por serem de tamanha importância para o ordenamento jurídico, não podem ser alienados, nem tampouco pode o seu titular dispor.

Sendo assim, será verificado que mesmo diante da ausência de contestação por parte da Fazenda Pública, o autor da ação deve procurar demonstrar por meio de prova que elida totalmente a questão, a veracidade do fato e a necessidade de que se repute verdadeiros os fatos por si alegados, não havendo respaldo legal para tão só ser aplicado o efeito material da revelia.

Desta feita, é imperioso vislumbrar na pesquisa que nem todos os direitos defendidos pelo ente em tela são direitos indisponíveis. Quando levantada tal afirmação juntamente com o tema aqui em foco, deve-se atentar para o fato que, a Administração celebra contratos administrativos, os quais são estudados como contratos administrativos ou contratos da administração.

Logo, conclui-se que contratos administrativos são os verdadeiros contratos celebrados com vistas a atender o interesse primário, ou seja, de todo o corpo social, e, portanto, diante do qual a Administração goza de verticalidade em relação ao particular, pois estão pautados nos princípios e normas de Direito Administrativo. De outro lado, tem-se os contratos da administração, tratando-se de uma relação mais flexível, haja vista serem celebrados com a finalidade voltada para o interesse secundário da Administração, e desta maneira, fala-se em horizontalidade entre Administração e particular, sendo atendidas as normas de direito privado.

Ante o exposto, remete-se à importância do presente tema, por tratar-se de questão processual, ligada não só ao ramo do processo civil, como também, relacionada à questão interpretativa dos princípios de direito administrativo, que regem as relações travadas pelo poder público, e, portanto, de interesse de toda a sociedade. Além disso, remonta-se a sua atualidade pois a fundamentação do estudo estar pautada em decisões do ano de 2012 e 2013, demonstrando, acima de tudo, um novo entendimento que pode passar a ser debatido com maior calor nas Cortes Superiores.

É nesse contexto que se insere o recente julgado do Superior Tribunal de Justiça – STJ-, no julgamento do Recurso Especial Nº 1.084.745 - MG (2008/0192667-6), e, portanto, ponto máximo do presente estudo, o qual analisa a questão de forma incisiva e atual, portanto, o entendimento firmado na referida Corte ser pela não incidência dos efeitos materiais da revelia. Porém, diante do entendimento em voga, entende-se que há sim, aplicabilidade de tais efeitos quando não se trate de contrato genuinamente administrativo.

2 CONCEITOS INERENTES À FAZENDA PÚBLICA

A explanação do presente trabalho torna imperiosa a conceituação de alguns temas para que se possa fazer uma aferição de conteúdo preambular. Assim, deve-se passar pelos conceitos de Fazenda Pública, admitindo a divisão contida em Direito Administrativo de Administração Direta e Indireta, de forma a introduzir o leitor na questão das prerrogativas processuais, em especial, a questão da dilação dos prazos processuais.

Em sentido léxico, tem-se por Fazenda Pública a área da Administração Pública que se interliga à gestão de finanças, bem como da fixação e implementação de políticas econômicas³. Assim, pode-se entender Fazenda Pública como uma expressão próxima a finanças estatais, estando, portanto, representando o aspecto financeiro. Logo, mister se faz concluir que a referida expressão abrange as pessoas jurídicas de direito público. Sendo assim, deve-se entender a utilização do termo Fazenda Pública no sentido da União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e as suas respectivas fundações e autarquias em juízo⁴.

O Decreto-lei 200, de 25.2.1967⁵ serve de base para a organização administrativa, dividindo a Administração em direta ou indireta. Assim, de acordo com o artigo 4º, I, do referido Decreto, constitui a Administração Direta a “que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios”, e, Administração Indireta, no mesmo Diploma Legal, como a “que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: Autarquias; Empresas Públicas; Sociedades de Economia Mista; e Fundações Públicas”.

Há de se coadunar, no entanto, que as sociedades de economia mista, bem como as empresas públicas, não integram o conceito de Fazenda Pública, haja vista possuírem natureza de pessoas jurídicas de direito privado⁶. Diante do esboço do conceito em questão, insta prosseguir ao arrazoadado, destacando-se a capacidade postulatória como pressuposto para que os atos processuais possam ter existência.

³ “A expressão *Fazenda Pública* identifica-se tradicionalmente como a área da Administração Pública que trata de gestão de finanças, bem como da fixação e implementação de políticas econômicas.” (CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 11ª Edição. São Paulo, Dialética, 2013, p. 15.).

⁴ “Quando a legislação processual utiliza-se do termo *Fazenda Pública* está a referir-se à União, aos Estados, aos municípios, ao Distrito Federal e as suas respectivas autarquias e fundações. Em vários dispositivos, o Código de Processo Civil alude à expressão Fazenda Pública para referir-se àqueles entes públicos (arts. 20, parágrafo 4º, 27, 188, 277, *caput*, parte final, 988, IX, 1.002 e 1.007).” (CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 11ª Edição. São Paulo, 2013, p. 15.).

⁵ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm acesso em 09/02/2014 as 11:12

⁶ “*Entidades empresariais* – São pessoas de Direito Privado, instituídas sob a forma de sociedade de economia mista ou empresa pública, com a finalidade de prestar serviço público que possa ser explorado no modo empresarial, ou de exercer atividade econômica de relevante interesse coletivo.” (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38ª edição, São Paulo, Malheiros, 2012, p. 67).

Capacidade postulatória é um pressuposto de constituição do processo. Esta é inerente ao advogado, que esteja inscrito junto aos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB -, não cabendo à parte, na maioria dos casos, elaborar a sua própria petição. Logo, deve a parte ser representada em juízo por meio de advogado, mediante apresentação de procuração⁷.

Porém, em se tratando da Fazenda Pública, a representação é feita, na maior parte dos casos, pelos chamados procuradores judiciais, titulares de cargos públicos, e, inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil - ~~OAB~~. Assim, para o supracitado ente, a representação decorre da lei, do vínculo da Administração com o procurador, sendo, portanto, prescindível a juntada de procuração aos autos, para que se afira a capacidade postulatória⁸.

Penetrando no estudo, nesse contexto, se inserem as prerrogativas processuais da Fazenda Pública, podendo ser reconhecidas como verdadeiros privilégios conferidos ao ente público. Com a finalidade de adentrar no estudo das prerrogativas, é salutar destacarem, inicialmente, dois princípios basilares atinentes ao apontamento, quais sejam: o princípio da isonomia e o princípio da supremacia do interesse público.

O princípio da isonomia, o qual se encontra enunciado no artigo 5º da Constituição Federal aduz que “todos são iguais perante a lei”, denotando, assim, uma noção de igualdade, paridade, na relação processual. Além disso, entra nesta conceituação o artigo 125⁹ do Código de Processo Civil, quando aduz em seu inciso I “assegurar às partes igualdade de tratamento”. Com efeito, o referido princípio se aplica à remota, mas sempre atual lição de Aristóteles, em sua obra *Ética a Nicômaco*, “tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais”, logo, diante de cada situação específica, deve-se atinar para a paridade entre entes

⁷ “A capacidade postulatória é privativa do advogado inscrito junto à OAB, não podendo a própria parte (em regra) elaborar e subscrever a petição inicial, exigindo a lei que esta manifestação processual origine-se de profissional devidamente habilitado, em vista de a postulação ser atividade privativa de advocacia (inciso I do art. 1º da Lei nº 8.906/96). (FILHO, Misael Montenegro. **Curso de Direito Processual Civil**. Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento. 7ª edição, São Paulo, Atlas, 2011, p.263).

⁸ “Como a representação decorre da lei, é prescindível a juntada de procuração, de forma que os procuradores representam a Fazenda Pública sem necessidade de haver procuração, eis que este decorre do vínculo legal mantido entre a Administração Pública e o procurador. (CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 11ª Edição. São Paulo, Dialética, 2013, p. 19.).

⁹ Art. 125. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, competindo-lhe: I - assegurar às partes igualdade de tratamento.

e partes, processual e economicamente iguais, bem como, a desigualdade entre as partes que possuam suas “discrepâncias”¹⁰.

Nesse contexto do princípio da isonomia, que se inserem as regras processuais especiais conferidas à Fazenda Pública, como por exemplo, a questão da dilação dos prazos processuais esculpidas no artigo 188¹¹ do Código de Processo Civil, como meio de garantir aos seus entes a paridade necessária diante do volume de demandas movidas por ou contra os entes em questão, dificultando assim, o cumprimento dos prazos processuais.

Aliado ao princípio da isonomia, insere-se neste aprofundamento, o princípio da supremacia do interesse público, o qual é verdadeiro alicerce de todo o direito público, remetendo ao interesse da coletividade a ideia de bem comum. Sendo assim, a Administração Pública tem o poder-dever de agir em nome do corpo social, de toda a coletividade, e não de seus próprios entes¹².

Diante de tal conceituação, é eficaz entender a Fazenda Pública como ente que deve atinar para a preservação do bem comum, inserida diretamente na consecução do interesse público, não sendo diretamente sua titular, mas atuando como ente que busca as finalidades de sua execução, bem como da boa vivência social¹³. É nesse contexto que se deve vislumbrar a necessidade de se conferirem Prerrogativas Processuais à Fazenda Pública, haja vista tutelar o interesse público, bem como por ostentar condição diferenciada das demais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

Deve-se aferir as prerrogativas processuais com a noção de privilégios conferidos a Fazenda Pública, logo adentra-se na questão dos prazos processuais. É sabido, que para cada ato processual, na maioria dos casos, é fixado um prazo para cumprimento, logo sempre que operada a citação, autoriza-se a parte a prática de um determinado ato processual. Assim, fixa

¹⁰ “Nessas situações, conforme verificamos em seguida, a lei processual aplicou e incorporou o princípio da isonomia em seu texto, estampado na CF. É que o citado princípio significa que **partes iguais (do ponto de vista processual e/ou econômico) devem ser igualitariamente tratadas; partes desiguais devem ser tratadas de modo não uniforme.**” (grifos do original).

“A diferença definida na lei processual ou na legislação esparsa pode referir-se a uma desqualificação econômica ou processual da parte, justificando o tratamento diferenciado, em seu benefício.” (FILHO, Misael Montenegro. **Curso de Direito Processual Civil**. Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento. 7ª edição, São Paulo, Atlas, 2011, p.27).

¹¹ Art. 188. Computar-se-á em quádruplo o prazo para contestar e em dobro para recorrer quando a parte for a Fazenda Pública ou o Ministério Público.

¹² “Ora, a Administração Pública está, por lei, adstrita ao cumprimento de certas finalidades, sendo-lhe obrigatório objetivá-las para colimar interesse de outrem: o da coletividade. É em nome do interesse público- o do corpo social – que tem de agir, fazendo-o na conformidade de *intentio legis*. Portanto, exerce “função”, instituto – como visto – que se traduz na ideia de indeclinável atrelamento a um fim preestabelecido e que deve ser atendido para o benefício de um terceiro.” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª edição, São Paulo, Malheiros, 2013, p. 110).

¹³ “Com efeito, a Fazenda Pública revela-se como fautor do interesse público, devendo atender à finalidade da lei de consecução do bem comum, a fim de alcançar as metas de manter a boa convivência dos indivíduos que compõem a sociedade. Não que a Fazenda Pública seja titular do interesse público, mas se apresenta como o ente destinado a preservá-lo.” (CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 11ª Edição. São Paulo, Dialética, 2013, p. 33).

a lei processual, um prazo adequado, com a finalidade de que o processo caminhe de maneira célere, dentro do necessário para a efetivação das garantias constitucionais até a sua conclusão.

Os prazos podem ser divididos em próprios e impróprios. No caso das partes, os prazos aplicados são próprios, pois da sua não observância opera-se a preclusão processual, incidindo consequências materiais ou processuais, conforme o caso¹⁴. Já os prazos impróprios estão relacionados ao magistrado, ao Ministério Público e aos auxiliares da justiça, pois embora a lei enumere um limite para a prática do ato, a sua não observância não acarreta maiores consequências processuais¹⁵.

Em atenção ao acima exposto, há de se coadunar que os prazos aplicados a Fazenda Pública no processo são prazos próprios, pois esta ostenta a condição de parte quando apresentada em juízo, pois detém interesses diretos na solução das lides, em virtude de ser demandada, na maioria dos casos, do que demandante.

Neste apontamento deve ser inserido o artigo 188 do Código de Processo Civil, o qual estabelece o prazo em quádruplo para contestar, e em dobro para recorrer ao ente em análise, ou seja, aqueles tratados no início desse capítulo estando excluídos deste rol, frise-se as empresas públicas e sociedades de economia mista, pois não tutelam diretamente os interesses públicos.

A referida prerrogativa permanece em seu âmbito quando a Fazenda Pública desfruta a condição de assistente de uma das partes, ou ainda como terceiro. De fato, o que se deve analisar é o ato do referido ente contestar, ou recorrer, qualquer que seja a sua condição processual¹⁶.

Por fim, em atenção ao arrazoadado, a regra especial em questão aplica-se a qualquer procedimento, seja ordinário, sumário, especial, e inclusive interando os processos

¹⁴ “No caso das partes, a elas se aplica a regra de que os prazos são *próprios*, demodo que, não sendo o ato praticado (ou tendo sido fora do prazo), opera-se a preclusão processual, na sua espécie *temporal, lógica* ou *consumativa, assunto tratado em outras linhas deste trabalho*.” (FILHO, Misael Montenegro. **Curso de Direito Processual Civil**. Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento. 7ª edição, São Paulo, Atlas, 2011, p.235).

“Se a parte não praticar o ato no prazo fixado, contra ela incidirão consequências materiais e/ou processuais, a depender do que dela se esperava e do ato que não foi praticado no tempo ou no modo indicado.” (FILHO, Misael Montenegro. **Curso de Direito Processual Civil**. Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento. 7ª edição, São Paulo, Atlas, 2011, p.235-236).

¹⁵ “No caso do magistrado, do Ministério Público (quando atua como fiscal da lei) e dos auxiliares da justiça, embora a lei preveja limites temporais para a prática dos atos, anotamos que estes podem ser manifestados mesmo após a fluência do prazo, sem qualquer consequência processual de maior ou menor estatura” (FILHO, Misael Montenegro. **Curso de Direito Processual Civil**. Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento. 7ª edição, São Paulo, Atlas, 2011, p.236).

¹⁶ “A Fazenda Pública desfruta da prerrogativa prevista no art. 188 do CPC não somente quando atua como parte, mas também quando comparece em juízo, como assistente de uma das partes, ou, ainda, quando figura como terceiro. Embora o art. 188 do CPC confira prazos diferenciados quando a Fazenda Pública se apresentar em juízo como *parte*, a regra também se aplica quando ela atuar como assistente de uma das partes. O que importa, para a aplicação do dispositivo, é que a Fazenda Pública conteste ou recorra, seja na condição de parte, inventariante, de terceiro ou de assistente.” (CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 11ª edição, São Paulo, Dialética, p. 42-43).

cautelares e de execução¹⁷. Deve-se partir, portanto, dessas noções iniciais para a análise do instituto da revelia, o qual está em destaque no presente estudo. Pressupõe-se, de pronto, o conhecimento do Regime Jurídico Administrativo como matriz desta construção fática, a fim de que se chegue até a análise pretendida.

3 O REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO COMO CERNE BASILAR PARA A COMPREENSÃO DO INSTITUTO DA REVELIA DA FAZENDA PÚBLICA

É Imperioso para que se compreendam as bases do instituto em destaque, aprofundar-se no conceito de Regime Jurídico Administrativo, entendendo este como as regras e princípios que compõem a estrutura da Administração Pública brasileira, dentro da qual, encontra-se a Fazenda Pública, conforme exposto em capítulo anterior.

Sendo assim, a expressão em tela é utilizada para abranger o conjunto de características e sujeições, as quais fazem parte do Direito Administrativo, e que põem diretamente a Fazenda Pública em uma posição de privilégio, supremacia, ou até mesmo, consoante termo utilizado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro em posição vertical¹⁸.

Em atenção ao ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello, deve-se ter como princípios basilares do regime jurídico administrativo: a supremacia do interesse público sobre o privado; e a indisponibilidade pela Administração dos interesses públicos.

Tomando como referência o primeiro princípio, tem-se que este elucida a questão da superioridade do interesse da coletividade sobre o dos particulares. Há de se ressaltar que as relações dos particulares são marcadas pelo traço da horizontalidade, ao passo que as relações entre Administração e particulares se evidenciam na verticalidade, atendendo ao interesse maior, qual seja, o coletivo, se fazendo, inclusive, de forma unilateral¹⁹.

É diante de tal apontamento que se depreende melhor a distinção entre interesse público primário e interesse público secundário. O interesse primário está intimamente relacionado com os interesses da coletividade, com o relativo ao “todo”. De outra banda, os

¹⁷ “A regra aplica-se a qualquer procedimento, seja ordinário, seja sumário, seja especial, aplicando-se igualmente ao processo cautelar e ao de execução (com a ressalva dos embargos do devedor, que constituem uma ação, e não um recurso nem uma contestação, como adiante será mais bem explicitado: subitem 3.3.5)”. (CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 11ª edição, São Paulo, Dialética, p. 41).

¹⁸ “Já a expressão regime jurídico administrativo é reservada tão-somente para abranger o conjunto de traços, de conotações, que tipificam o Direito Administrativo, colocando a Administração Pública numa posição privilegiada, vertical, na relação jurídico-administrativa.” (PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA DI. *Direito Administrativo*, 24ª edição, São Paulo, Atlas, p. 61)

¹⁹ “Significa que o Poder Público se encontra em situação de autoridade, de comando, relativamente aos particulares, como indispensável condição para gerir os interesses públicos postos em confronto. Compreende, em face da sua desigualdade, a possibilidade, em favor da Administração, de *constituir os privados em obrigações por meio de ato unilateral* daquela. Implica, outrossim, muitas vezes, o direito de modificar, *também uniletaremente*, relações já estabelecidas.” (MELLO, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª edição. São Paulo. Editora Malheiros. P. 71)

interesses secundários se encontram entrelaçados àqueles que o Estado por ser um sujeito de direitos, pode ter como qualquer outra pessoa, como por exemplo, o fato de resistir ao pagamento de indenizações²⁰.

Assim, é salutar concluir que o interesse secundário só irá se perpetuar quando em conformidade com o interesse primário, os quais devem ser estritamente obedecidos por quem os representa. De pronto, verifica-se que a Administração não pode atuar com certa liberalidade, como os particulares, pois deve precipuamente defender a sua razão de existir, prezando pelo interesse da coletividade, do bem comum.

Diante do exposto, a conclusão que deve se levar é que as prerrogativas inerentes à supremacia do interesse público sobre o interesse privado, só devem ser levadas a cabo quando se destinarem ao alcance de interesses públicos. Não devem, portanto, satisfazer interesses particulares, nem tampouco para satisfazer interesses ou conveniências do aparelho estatal ou de seus agentes²¹.

Ligado a esse princípio, se encontra o princípio da Indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos, os quais sendo próprios da coletividade, são inapropriáveis, vez que não se encontram à livre disposição de nenhuma pessoa²². Atente-se, de pronto, que não podendo dispor dos interesses públicos, os poderes atribuídos à Administração tem o caráter de poder-dever. Sendo assim, caso a Administração deixe de exercê-los, por quaisquer motivos que seja, pode responder pela sua omissão. Isso se depreende, inclusive, quando analisando o instituto da revelia, pois em cada vez que o referido ente se omite no exercício de seus poderes, o interesse público está sendo rechaçado²³.

Portanto, o que deve ser evidenciado, e observado, é que os interesses não se acham dispostos à vontade da Administração, a qual tem o dever de curá-los de acordo com a ordem legal. Ademais, isso se dá, mesmo porque a Administração não é titular do interesse

²⁰ “Também assim melhor se compreenderá a distinção corrente da doutrina italiana entre interesses públicos ou interesses *primários* – que são os interesses da coletividade como um todo – e interesses secundários, que o Estado (pelo só fato de ser sujeito de direitos) poderia ter como qualquer outra pessoa, isto é, independentemente de sua qualidade de servidor de interesses de terceiros: os da coletividade. Poderia, portanto, ter o interesse secundário de resistir ao pagamento de indenizações, ainda que procedentes, ou de denegar pretensões bem-fundadas que os administrados lhe fizessem (...)” (MELLO, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª edição. São Paulo. Editora Malheiros. P. 73).

²¹ “Em face do exposto, fácil é ver-se que as prerrogativas inerentes à supremacia do interesse público sobre o privado só podem ser manejadas legitimamente para o alcance de interesses públicos; não para satisfazer apenas interesses ou conveniências tão só do aparelho estatal, e muito menos dos agentes governamentais.” (MELLO, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª edição. São Paulo. Editora Malheiros. P. 73).

²² “A indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público –, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis.” (MELLO, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª edição. São Paulo. Editora Malheiros. P. 76).

²³ “Precisamente por não poder dispor dos interesses públicos cuja guarda lhes é atribuída por lei, os poderes atribuídos à Administração têm o caráter de poder-dever; são poderes que ela não pode deixar de exercer, sob pena de responder pela omissão.” (PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA DI. **Direito Administrativo**. 24ª edição. São Paulo. Editora Atlas. P. 67).

público, mas sim o Estado, como o ente que representa a coletividade. O Estado protege e exercita os interesses através da sua função administrativa²⁴.

Evidentemente, nesse patamar de direitos indisponíveis, e de indisponibilidade do interesse público, temos a questão da revelia, enfoque primordial do presente estudo. O artigo 320 do CPC ²⁵ deixa claro que a revelia não se aplica quando se está diante de interesses indisponíveis, como é o caso da Administração. Conforme exposto alhures, em atenção ao que dispõe o princípio da supremacia do interesse público, bem como da indisponibilidade do interesse público, os quais perfazem a presunção de veracidade e legitimidade dos atos oriundos das autoridades administrativas²⁶.

De fato, o que ocorre é que os efeitos materiais da revelia, sendo o principal a presunção relativa de veracidade dos fatos alegados pelo autor, pela ausência de contestação, não incidirão, não acarretando seus efeitos quando o ente em questão for a Fazenda Pública, ante a indisponibilidade dos direitos tutelados por esta²⁷.

Apenas a título de uma maior compreensão do desenrolar do tema, traçam-se tais comentários, os quais serão complementados em capítulo específico deste estudo, tendo por embasamento as últimas decisões do Superior Tribunal de Justiça – STJ -, neste sentido.

Diante de tais apontamentos, conclui-se que os interesses defendidos pela Fazenda Pública em juízo serão sempre indisponíveis quando atinentes ao interesse público primário, ou seja, conforme citado acima, o interesse coletivo. De tal modo, é entendimento pacífico na doutrina e jurisprudência que quando o interesse for secundário, ou seja, da própria Administração como sujeita de direitos, visando os seus próprios interesses, direito deve ser considerado disponível, e dessa forma, sujeito ao instituto da revelia²⁸.

Com efeito, a partir da análise de tais temas, que podemos adentrar no estudo, caminhando para o seu ápice, analisando a questão da Fazenda Pública como ré, levantando,

²⁴ “(...) mesmo porque ela não é titular do interesse público, cujo titular é o Estado, como representante da coletividade, e, por isso, só ela, pelos seus representantes eleitos, mediante lei, poderá autorizar a disponibilidade ou a renúncia.” (MEIRELLES, HELY LOPES. Direito Administrativo Brasileiro. 38ª edição. Editora Malheiros. São Paulo. P. 108).

²⁵ Art. 320 CPC – A revelia não induz, contudo, o efeito mencionado no artigo antecedente:

(...)

II – se o litígio versar sobre direitos indisponíveis.”

²⁶ “Como se sabe, ressuma como decorrência do *princípio da prevalência do interesse coletivo frente ao individual* e da *indisponibilidade do interesse público* a presunção de veracidade e legitimidade dos atos oriundos das autoridades administrativas.” (CUNHA, LEONARDO CARNEIRO DA. **A Fazenda Pública em Juízo**. 11ª edição. 2013. São Paulo. Dialética. P. 103).

²⁷ “A evidência, a revelia, sendo ré a Fazenda Pública, não produz seu efeito material, de maneira que não haverá presunção de veracidade quanto aos fatos alegados pelo autor na petição inicial.” ((CUNHA, LEONARDO CARNEIRO DA. **A Fazenda Pública em Juízo**. 11ª edição. 2013. São Paulo. Dialética. P. 103).

²⁸ “Direito indisponível é aquele que não se pode renunciar ou alienar. Os direitos da personalidade (art. 11, CPC) e aqueles ligados ao estado da pessoa são indisponíveis. O direito da Fazenda Pública, quando arrimado em interesse público primário, também o é. O direito da Fazenda Pública com esteio no interesse público secundário não é indisponível.” (**Código de Processo Civil comentado artigo por artigo**. São Paulo: RT, 2008, p. 326). - <http://atualidadesdodireito.com.br/marciocavalcante/2013/01/14/revelia-e-fazenda-publica/> acesso em 28/02/2014 as 21:48.

pormenorizadamente, o estudo da revelia e da aplicabilidade de seus efeitos à Fazenda Pública, o que só pode se dar quando dos apontamentos de supremacia do interesse público, bem como de indisponibilidade do interesse público, noções essas que vão garantir o correto entendimento das prerrogativas, da elasticidade dos prazos, bem como da não aplicabilidade do instituto da revelia, e as suas respectivas exceções.

O notório atendimento a fins de interesse geral, bem como a noção de verticalidade nas relações que envolvem a Administração Pública, bem como a Fazenda Pública que vão apontar para o sentido real da aplicabilidade dos efeitos materiais da revelia quando os referidos entes estiverem em juízo, objeto principal da presente argumentação.

4 A FAZENDA PÚBLICA NA CONDIÇÃO DE RÉ

Adentra-se, nesse momento do estudo, no ponto máximo e primordial para a desmistificação do presente tema, entender a Fazenda Pública, atuando como ré, torna-se primordial, pois é diante desse patamar que se terá a noção dos efeitos do instituto da revelia e a sua consequente conceituação.

Logo, faz-se imprescindível como marco inicial do presente capítulo, apontar o instituto da citação, o qual remete ao instituto da revelia de forma pormenorizada. A citação, de acordo com o artigo 222 do Código de Processo Civil²⁹ vigente, não deve ser realizada por correio quando for parte na relação processual qualquer pessoa jurídica de direito público.

Porém, deve-se conhecer o conceito de citação, a fim de que se tenha uma maior amplitude no estudo da revelia. Sem a efetiva citação, ter-se-ia uma relação processual bilateral, apenas entre autor e juiz, o que de pronto, pode-se afirmar que não é o enfoque do estudo. A citação é imprescindível para a formação da marcha processual. Deve ser entendida como a comunicação processual endereçada a pessoa do réu, com a finalidade de apresentação de sua defesa, no prazo estipulado em lei³⁰.

Ao ser citado, uma possível atitude que o réu pode tomar é quedar-se inerte. Isso quer dizer que, irá se comportar de maneira silente, não apresentando reação à pretensão do autor. É neste patamar que está inserido o instituto da revelia, ora estudado. A revelia

²⁹Art. 222. A citação será feita pelo correio, para qualquer comarca do País, exceto:

c) quando for ré pessoa de direito público; http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869.htm - acesso em março de 2014.

³⁰ “Podemos, portanto, conceituar a citação como espécie de comunicação processual dirigida ao réu, com a convocação para que apresente a defesa no prazo previsto em lei, (...)”. (FILHO, Misaél Montenegro. Curso de Direito Processual Civil. Editora Atlas, São Paulo, 2011. P. 241).

constitui a não participação do réu no processo, o qual não colabora com o Estado no papel de conduzir o processo³¹.

Desta feita, revelia é a não apresentação de contestação por parte do réu, em que se reputarão verdadeiros os fatos afirmados pelo autor³². Sendo assim, mesmo que apresente outras espécies de defesa, como por exemplo, a reconvenção ou a exceção, restará aplicada a revelia, caso não seja apresentada a contestação³³.

A presunção estampada no supracitado artigo 319 do Código de Processo Civil é uma presunção *iuris tantum*, ou seja, uma presunção meramente relativa, a qual cabe prova em contrário³⁴. Fora isso, a fim de que o próprio réu conheça o peso da sanção que lhe pode ser aplicado, o artigo 285 do Código de Processo Civil³⁵ ordena que o mandado de citação contenha a expressa menção de que não sendo apresentada a contestação serão presumidos verdadeiros os fatos articulados pelo autor.

A ausência de resposta, mesmo tratando-se de prejuízo de natureza material, pode desencadear outros resultados, sendo estes de natureza processual, como por exemplo, a fluência de prazos independentemente de intimações cartorárias e autorização para que ocorra o julgamento antecipado da lide³⁶.

Nesse contexto, insere-se o artigo 320 do Código de Processo Civil³⁷ atestando que o efeito esculpido no artigo 319, do mesmo diploma legal, não se aplica quando se estão em questão direitos indisponíveis, os quais, conforme já salientado nesse estudo, aplicam-se a Fazenda Pública. A demanda que lida com direitos indisponíveis, tem caracteres peculiares,

³¹ “Intuitivamente, a primeira atitude que o réu pode adotar, quando da fase de sua resposta, é permanecer silente, sem nenhuma reação esboçar à pretensão do autor. Sua inação, então, pode determinar a incidência do instituto da revelia, figura tendente a punir a parte requerida que se recusa a colaborar com o Estado no papel de conduzir o processo e compor os conflitos que lhe são trazidos. Utilizada pela doutrina brasileira como sinônimo de *contumácia*,³ a revelia se constitui, precisamente, na ausência de participação do requerido no processo (...)”. (MARINONI, Luiz Guilherme. Processo de Conhecimento. Revista dos Tribunais. Volume 2. 11ª edição. São Paulo. 2013. P. 121).

³² Art. 319. Se o réu não contestar a ação, reputar-se-ão verdadeiros os fatos afirmados pelo autor. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869.htm - acesso em março de 2014.

³³ “Note-se, que, relativamente à primeira hipótese (procedimento ordinário), pouco importa o fato de que o réu tenha oferecido outras espécies de resposta (exceção ou reconvenção)”. (MARINONI, Luiz Guilherme. Processo de Conhecimento. Revista dos Tribunais. Volume 2. 11ª edição. São Paulo. 2013. P. 123).

³⁴ “Desde logo, porém, merece ser esclarecido que, ainda que essa presunção possa ser considerada como válida, ela será apenas *iuris tantum*, advertindo-se, ademais, que o réu pode comparecer quando citado e apresentar apenas reconvenção e exceção (deixando, portanto, de oferecer contestação), comparecer no processo e nada apresentar como resposta, ou simplesmente não comparecer, ficando inerte.” (MARINONI, Luiz Guilherme. Processo de Conhecimento. Revista dos Tribunais. Volume 2. 11ª edição. São Paulo. 2013. P. 124).

³⁵ Art. 285. Estando em termos a petição inicial, o juiz a despachará, ordenando a citação do réu, para responder; do mandado constará que, não sendo contestada a ação, se presumirão aceitos pelo réu, comoverdadeiros, os fatos articulados pelo autor. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869.htm acesso em março de 2014.

³⁶ “A presunção de veracidade dos fatos afirmados pelo autor representa consequência de natureza material. A ausência de resposta, contudo, pode acarretar outros resultados, desta feita de natureza processual, a saber: fluência de prazos independentemente de intimações cartorárias e autorização para julgamento antecipado da lide.” (FILHO, Misael Montenegro. Curso de Direito Processual Civil. Editora Atlas, São Paulo, 2011. P. 249).

³⁷ Art. 320. A revelia não induz, contudo, o efeito mencionado no artigo antecedente:

II - se o litígio versar sobre direitos indisponíveis; http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869.htm - acesso em março de 2014.

haja vista que o direito em questão não permite que o seu titular se desfaça ou abra mão. Logo, conclui-se que o titular de um direito indisponível não pode alienar o seu direito. Assim, a Lei exige tal inaplicabilidade dos efeitos da revelia quando se trata de direitos indisponíveis, pois o processo poderia ser utilizado como um meio fraudulento de alienação desse direito³⁸.

Assim, é imperioso entender a vedação esculpida no supramencionado artigo 320 do Código de Processo Civil, como uma proteção, pois na maioria dos casos, o reconhecimento da revelia acarreta a vitória da parte contrária, o que de certa forma, por atitude reflexa do réu, poderia abrir ensejo à disponibilidade do direito. Dessa forma, o direito indisponível está protegido pela legislação, pela sua ampla importância para o ordenamento³⁹.

Em atenção ao exposto, evidencia-se que quando ré, a Fazenda Pública, o seu efeito material não é aplicado, mesmo quando se esteja diante da ausência de contestação. Tal fato se dá, mormente, em virtude do princípio da prevalência do interesse coletivo frente ao individual e da indisponibilidade do interesse público, os quais remontam a presunção de que os atos administrativos são legítimos⁴⁰.

A questão é hermenêutica: não poderia uma mera presunção relativa acarretar o afastamento da presunção de legitimidade dos atos administrativos. Daí se extrai a necessidade do autor produzir prova, mesmo que a Fazenda Pública ostente a condição de revel, haja vista o interesse da Administração, ou seja, do nosso ente em questão, a Fazenda Pública, ter supremacia no que se refere aos interesses dos meros particulares na relação processual.

É Relevante sustentar que tal presunção se interliga com a segurança jurídica. No caso da presunção de legitimidade dos atos administrativos, o objeto primordial é a facilitação

³⁸ “Ora, se o titular do direito indisponível não pode, validamente, alienar o seu direito – no plano das relações humanas, mesmo fora do processo –, seria um contrassenso permitir, ainda que de maneira indireta (e até mesmo de forma dissimulada), que essa disposição acontecesse dentro do processo. Assim, para o fim de evitar a utilização do processo como meio que possibilitaria (por meio de fraude) a alienação de direito indisponível, e especialmente, para manter a integridade da própria *ratio* do direito indisponível, quando a causa versar sobre esse tipo de direito não se admite que a revelia opere seu efeito material.” (MARINONI, Luiz Guilherme. Processo de Conhecimento. Revista dos Tribunais. Volume 2. 11ª edição. São Paulo. 2013. P. 125).

³⁹ “Na verdade, a proteção aqui examinada justifica-se porque *normalmente*, o reconhecimento dos fatos da causa conduzirá à vitória da parte autora e assim, ainda que por via reflexa e indireta, a atitude do réu revel pode abrir ensejo à disponibilidade do direito.” (MARINONI, Luiz Guilherme. Processo de Conhecimento. Revista dos Tribunais. Volume 2. 11ª edição. São Paulo. 2013. P. 126).

⁴⁰ “Vale dizer que os atos administrativos gozam de *presunção de legitimidade*, de maneira que cabe ao autor, numa demanda proposta em face da Fazenda Pública, demonstrar, e *comprovar*, as alegações contidas em sua petição inicial. Não o fazendo, mediante a produção de qualquer prova, só restará a consequência da improcedência.” (CUNHA, Leonardo Carneiro Da. A Fazenda Pública em Juízo. 11ª edição. 2013. São Paulo. Dialética. P. 103).

do exercício da função pública. Por tal motivo, prevalece tal legitimidade enquanto não houver sido produzida no processo prova em contrário que ponha fim a questão⁴¹.

Mesmo no que se refere ao efeito de julgamento antecipado da lide, este só irá incidir caso os fatos alegados pelo autor estejam suficientemente comprovados por documentos, pois havendo a revelia, isto, por si só, não poderá acarretar a veracidade dos fatos alegados pelo autor. Mas, estando os fatos alegados comprovados por documentos, poderá ocorrer o julgamento antecipado da lide, mas sob o crivo de não serem necessárias mais provas para o deslinde da questão, quedando-se suficiente os elementos já apresentados⁴².

É Oportuno ressaltar, contudo, que de acordo com o acima exposto, em virtude dos direitos defendidos pela Fazenda Pública, serem direitos indisponíveis, ou seja, inalienáveis, estes não podem entrar para o “rol” de presunção relativa da revelia, do artigo 319 do Código de Processo Civil.

Porém, deve-se atentar para o fato de que o que está em ênfase na questão é justamente a indisponibilidade do direito e a sua importância para o ordenamento jurídico. Ocorre que, nem todos os direitos defendidos pela Fazenda Pública são direitos indisponíveis, existindo relações jurídicas que são abarcadas por direitos disponíveis, e é neste ponto que muda o enfoque da aplicabilidade dos efeitos da revelia ao referido ente.

5 A FAZENDA PÚBLICA NA CONDIÇÃO DE RÉ, SOB O ENFOQUE JURISPRUDENCIAL DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Conforme pormenorizado no capítulo antecedente, a indisponibilidade do interesse público se deve as características peculiares de tais direitos, os quais não podem ser alienados, do qual a parte não pode abrir mão. De pronto, se pensa que os direitos defendidos pela Fazenda Pública em juízo são indisponíveis e que diante de tal premissa, a aplicação dos efeitos da revelia contra o referido ente seria um tanto descabida. Porém, deve-se levar em consideração que alguns direitos defendidos pela Fazenda Pública, são disponíveis, cabendo, portanto, a aplicação dos efeitos materiais da revelia.

⁴¹ “No caso da presunção de legitimidade dos atos administrativos, o objetivo não é, propriamente, a garantia da segurança jurídica, mas a facilitação do exercício da função pública. Desse modo, prevalece a legitimidade do ato administrativo enquanto prova em contrário não houver sido produzida no decorrer do processo.” (CUNHA, Leonardo Carneiro Da. A Fazenda Pública em Juízo. 11ª edição. 2013. São Paulo, Dialética. P. 104).

⁴² “Havendo a revelia da Fazenda Pública, não estarão, somente por essa circunstância, comprovados os fatos alegados pelo autor. É possível, todavia, que os fatos alegados estejam, todos eles, suficientemente comprovados por documentos. Nesse caso, haverá julgamento antecipado da lide, não porque houve revelia (CPC, art. 330, II), mas por não haver mais necessidade de outras provas, eis que suficientes os documentos contidos nos autos (CPC, art. 330, I).” (CUNHA, Leonardo Carneiro Da. A Fazenda Pública em Juízo. 11ª edição. 2013. São Paulo, Dialética. P. 104).

Assim, há de se entender que o direito defendido pela Fazenda Pública em Juízo é indisponível, visto que, é relativo ao interesse público primário. Se, portanto o interesse defendido estiver de acordo com o interesse público secundário, este deverá ser reputado como um direito disponível, e desta feita, passível da incidência dos efeitos materiais da revelia.⁴³

Diante de tal apontamento, entendeu o Superior Tribunal de Justiça – STJ - em sua 4ª (quarta) turma, no julgamento do Recurso Especial Nº 1.084.745 - MG (2008/0192667-6) que os efeitos materiais da revelia não são aplicados quando devidamente citados, deixa o Município de contestar o pedido do autor, desde que não se esteja diante de contrato administrativo⁴⁴.

Impende ressaltar, para melhor elucidação do entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça, que os contratos da administração são aqueles utilizados em sentido amplo, abrangendo todos os contratos em que a Administração Pública realiza celebração e, portanto, afere-se desde já, que nesses se incluem os contratos de direitos disponíveis, podendo ser regulados pelo direito público como pelo direito privado. Por outro lado, os contratos administrativos têm um condão mais específico para designar somente os

⁴³ <http://atualidadesdodireito.com.br/marciocavalcante/2013/01/14/revelia-e-fazenda-publica/> acesso em Março de 2014

⁴⁴ DIREITO CIVIL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE COBRANÇA AJUIZADA EM FACE DE MUNICÍPIO. CONTRATO DE DIREITO PRIVADO (LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS COM OPÇÃO DE COMPRA). AUSÊNCIA DE CONTESTAÇÃO. EFEITOS MATERIAIS DA REVELIA. POSSIBILIDADE. DIREITOS INDISPONÍVEIS. INEXISTÊNCIA. PROVA DA EXISTÊNCIA DA OBRIGAÇÃO. DOCUMENTAÇÃO EXIBIDA PELO AUTOR. PROVA DO PAGAMENTO. NÃO OCORRÊNCIA. ÔNUS QUE CABIA AO RÉU. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. CONCLUSÃO A QUE SE CHEGA INDEPENDENTEMENTE DA REVELIA. 1. Os efeitos materiais da revelia não são afastados quando, regularmente citado, deixa o Município de contestar o pedido do autor, sempre que não estiver em litígio contrato genuinamente administrativo, mas sim uma obrigação de direito privado firmada pela Administração Pública. 2. Não fosse por isso, muito embora tanto a sentença quanto o acórdão tenham feito alusão à regra da revelia para a solução do litígio, o fato é que nem seria necessário o apelo ao art. 319 do Código de Processo Civil. No caso, o magistrado sentenciante entendeu que, mediante a documentação apresentada pelo autor, a relação contratual e os valores estavam provados e que, pela ausência de contestação, a inadimplência do réu também. 3. A contestação é ônus processual cujo descumprimento acarreta diversas consequências, das quais a revelia é apenas uma delas. Na verdade, a ausência de contestação, para além de desencadear os efeitos materiais da revelia, interdita a possibilidade de o réu manifestar-se sobre o que a ele cabia ordinariamente, como a provados fatos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito do autor (art. 333, inciso II, CPC), salvo aqueles relativos a direito superveniente, ou a respeito dos quais possa o juiz conhecer de ofício, ou, ainda, aqueles que, por expressa autorização legal, possam ser apresentados em qualquer tempo e Juízo (art. 303, CPC). 4. Nessa linha de raciocínio, há nítida diferença entre os efeitos materiais da revelia - que incidem sobre fatos alegados pelo autor, cuja prova a ele mesmo competia - e a não alegação de fato cuja prova competia ao réu. Isso por uma razão singela: os efeitos materiais da revelia dispensam o autor da prova que lhe incumbia relativamente aos fatos constitutivos de seu direito, não dizendo respeito aos fatos modificativos, extintivos ou impeditivos do direito alegado, cujo ônus da prova pesa sobre o réu. Assim, no que concerne aos fatos cuja alegação era incumbência do réu, a ausência de contestação não conduz exatamente à revelia, mas à preclusão quanto à produção da prova que lhe competia relativamente a esses fatos. 5. A prova do pagamento é ônus do devedor, seja porque consubstancia fato extintivo do direito do autor (art. 333, inciso II, do CPC), seja em razão de mezinha regra de direito das obrigações, segundo a qual cabe ao devedor provar o pagamento, podendo até mesmo haver recusa ao adimplemento da obrigação à falta de quitação oferecida pelo credor (arts. 319 e 320 do Código Civil de 2002). Doutrina. 6. Recurso especial não provido. (STJ, Relator: Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, Data de Julgamento: 06/11/2012, T4 - QUARTA TURMA). <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22758217/recurso-especial-resp-1084745-mg-2008-0192667-6-stj/inteiro-teor-22758218> acesso em Março de 2014.

ajustes que a Administração celebra com a finalidade pública, consoante regime estritamente de direito público.⁴⁵

Sendo assim, entende-se que quando se trata de contrato celebrado pela Administração, regido pelo Direito Privado, esta se nivela ao particular, cabendo falar-se em horizontalidade na relação travada entre ambos. Ora, é salutar princípio de Direito Administrativo a supremacia do interesse público sobre o privado, no entanto, na ótica aqui observada, os direitos em questão encontram-se no mesmo patamar, podendo-se, diante disso, afirmar que as relações são horizontais entre as partes⁴⁶.

Acrescente-se que o interesse primário, ou seja, aquele travado nas relações dos contratos genuinamente administrativos é o interesse do corpo social da própria coletividade, o qual detém a supremacia sobre o interesse particular. Doutra banda, os interesses contidos nos contratos da administração referem-se aos interesses secundários, ou seja, é aquele que diz respeito ao aparelho estatal, enquanto entidade personalizada, isso quer dizer, o interesse meramente patrimonial, mas este só poderá ser levado a cabo pelo Poder Público quando estiver em consonância com o interesse primário⁴⁷.

Diante do caso supracitado, no qual se aborda o julgado realizado pela 4ª (quarta) turma do STJ, a empresa “XEROX COMÉRCIO E INDÚSTRIA LTDA” travou contrato de *leasing* (gênero específico do direito privado) com o município de MONTE CARMELO, por meio do qual se alugava máquinas fotocopiadoras. Ocorre que, o Poder Público passou a não mais adimplir a sua obrigação de pagar o aluguel referente às máquinas utilizadas, motivo pelo qual a referida empresa rescindiu o contrato e ajuizou ação de cobrança.

O Município fora devidamente citado na relação processual, no entanto, não apresentou contestação. O Magistrado decretou a revelia, e procedeu ao julgamento antecipado da lide disposto no artigo 330, II do Código de Processo Civil. De pronto, pode-se

⁴⁵ “A expressão **contratos da administração** é utilizada, em sentido amplo, para abranger todos os contratos celebrados pela Administração Pública, seja sob regime de direito público, seja sob regime de direito privado. E a expressão **contrato administrativo** é reservada para designar tão somente **os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público**.” (DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA. Direito Administrativo. 24ª Edição. Editora Atlas, São Paulo, 2011, P. 254).

⁴⁶ “Costuma-se dizer que, nos contratos de direito privado, a Administração se nivela ao particular, caracterizando-se a relação jurídica pelo traço da **horizontalidade** e que, nos contratos administrativos, a Administração age como poder público, com todo o seu poder de império sobre o particular, caracterizando-se a relação jurídica pelo traço da **verticalidade**.” (DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA. Direito Administrativo. 24ª Edição. Editora Atlas, São Paulo, 2011, P. 254).

⁴⁷ “Interesse público ou primário, repita-se, é o pertinente à sociedade como um todo, e só ele pode ser validamente objetivado, pois este é o interesse que a *lei* consagra e entrega à compita do Estado como representante do corpo social. Interesse secundário é aquele que atina tão só ao aparelho estatal enquanto entidade personalizada, e que por isso mesmo pode lhe ser referido e nele encanar-se pelo simples fato de ser pessoa, mas que só pode ser validamente perseguido pelo Estado quando coincidente com o interesse público primário.” (MELLO, Celso Antônio Bandeira De. Curso de Direito Administrativo. 30ª Edição. Editora Malheiros, São Paulo, 2013, P. 102).

afirmar que restou comprovado no julgado, que a supremacia do interesse público, ou seja, a sua indisponibilidade, não justifica que a Administração não cumpra as suas obrigações contratuais e quando judicializadas, não conteste a ação sem que lhe sejam atribuídos os ônus de sua inércia, não sendo possível afastar os efeitos materiais da revelia sempre que estiver em debate contrato regido predominantemente pelo direito privado.

Diante de tal patamar, é necessário, porém, destacar que o STJ, em reiteradas decisões sobre o tema, não aplica o efeito material da revelia, levando em consideração a sua indisponibilidade. O julgado colacionado acima, refere-se justamente a uma concepção nova e que, de certa forma, interpreta de forma concisa a questão, pois no âmbito da Superior Tribunal de Justiça, não pairam dúvidas de que o entendimento dos julgados partia do pressuposto de não incidência dos efeitos materiais da revelia, sempre que em tela direito indisponíveis.⁴⁸

Trata-se de um tema novo, e igualmente o julgado, porém, em total consonância com os conceitos expostos no referido estudo desde seu preâmbulo. Frise-se que o ponto máximo da pesquisa, refere-se justamente a questão travada neste ponto, qual seja, analisar e identificar que sempre que está em jogo direitos disponíveis relacionados ao interesse secundário da administração, deve-se voltar para o âmbito de relações de direito privado, de meros contratos travados pela administração, cabendo, portanto, se falar em revelia, bem como na aplicação de seus efeitos materiais ao ente público, que não deve, nem pode se omitir em adimplir as obrigações decorrentes dos contratos travados de forma horizontal com os particulares.

Além de todo o exposto, refere-se, ainda, a aplicabilidade prática do tema, as diversas lides que tramitam no judiciário brasileiro, envolvendo a Fazenda Pública, e abrindo, um novo precedente, no sentido de dar suporte aos particulares, e de certa forma, hipossuficientes na relação travada com a Administração Pública, a sua defesa, bem como ao comprometimento do referido ente nas relações travadas, e na sua consequente consecução.

⁴⁸ “ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. REVELIA. EFEITOS. FAZENDA PÚBLICA. INAPLICABILIDADE. ART. 320, INCISO II, DO CPC. 1. Não se aplica à Fazenda Pública o efeito material da revelia -presunção de veracidade dos fatos narrados pelo autor - pois seus bens e direitos são considerados indisponíveis, aplicando-se o artigo 320, II, do CPC. 2. Agravo regimental não provido. (STJ , Relator: Ministro CASTRO MEIRA, Data de Julgamento: 19/06/2012, T2 - SEGUNDA TURMA)”. <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22192210/agravo-regimental-nos-embargos-de-declaracao-no-recurso-especial-agrg-nos-edcl-no-resp-1288560-mt-2011-0252049-6-stj/inteiro-teor-22192211> acesso em Março de 2014.

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. FAZENDA PÚBLICA EM JUÍZO. EFEITO MATERIAL DA REVELIA. CONFISSÃO. NÃO APLICABILIDADE. 1. Não se aplica à Fazenda Pública o efeito material da revelia, nem é admissível, quanto aos fatos que lhe dizem respeito, a confissão, pois os bens e direitos são considerados indisponíveis. 2. Agravo regimental a que se nega seguimento. (STJ , Relator: Ministro OG FERNANDES, Data de Julgamento: 01/10/2013, T6 - SEXTA TURMA)”. <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24272037/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1170170-rj-2009-0238262-9-stj/relatorio-e-voto-24272039> acesso em março de 2014.

6 CONCLUSÃO

O presente estudo tomou como base demonstrar que os efeitos materiais da revelia não são aplicados quando o ente em questão seja a Fazenda Pública, em virtude desta ser titular e defender direitos indisponíveis. Porém, restou comprovado no decorrer da pesquisa, que nem todos os direitos defendidos pela Administração são indisponíveis, bem como que nem todo contrato celebrado é um contrato genuinamente administrativo.

Tomando como base todos os conceitos explanados, o primordial na questão é justamente o reconhecimento da Fazenda Pública como uma entidade da Administração Pública, envolvendo as pessoas jurídicas de Direito Público, bem como remetendo-se à ideia dos entes que se encontram diretamente ligados a questão das finanças e das políticas públicas e econômicas. Sendo assim, reitera-se que se considera Fazenda Pública, tão somente a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e as suas respectivas autarquias e fundações. Diante disso, parte-se do entendimento das prerrogativas da administração, como ente privilegiado na consecução de seus fins.

Além da supremacia do interesse público, foi feita análise do princípio da isonomia, levantando a tese Aristotélica “tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na medida de suas desigualdades”, atentando, assim, para a questão das prerrogativas processuais da Fazenda Pública, em virtude desta ser um ente que requer esta diferenciação por estar diante de uma posição privilegiada.

Ultrapassadas essas noções, quando se conhece o Regime Jurídico Administrativo, indubitavelmente se remete ao princípio da indisponibilidade dos interesses públicos, pois, a partir deste conhecimento, se passa a ter uma noção maior da não incidência da revelia quando em questão ações da Fazenda Pública que atuem neste sentido.

Sendo assim, vale salientar que não são todos os direitos defendidos pela Fazenda Pública que são necessariamente indisponíveis. Além dos contratos genuinamente administrativos, nos quais os princípios e regras de Direito Administrativo são utilizados com vistas a atender a consecução do bem social e de toda a sociedade, a Administração trava contratos da administração, os quais podem ser entendidos como um gênero mais flexível, haja vista estar-se diante de uma relação de interesse secundário da administração.

É oportuno destacar, então, que diante dos contratos da administração, o que se está em voga é justamente o interesse patrimonial da Fazenda Pública, ou seja, ela mesma como

sujeita de direitos e obrigações para com os particulares com a finalidade de atender aos seus próprios fins como pessoa jurídica, e não aos fins da sociedade e do bem comum.

Desta feita, em situações como essa, a relação da Administração com o particular é uma relação horizontal, na qual o ente ocupa a mesma posição em relação ao particular, sendo ela regida pelas regras de direito privado, e logo, não podendo se falar em supremacia do interesse público sobre o privado, nem tampouco em direitos indisponíveis.

Foi tal fundamentação que culminou com a decisão jurisprudencial interpretada e apresentada no presente estudo, pois o Superior Tribunal de Justiça entendeu, que quando se está diante de um contrato da administração, ou seja, um contrato que não é genuinamente administrativo, e devidamente citado, o ente público não contesta a ação, devem ser aplicados os efeitos materiais da revelia.

Ora, resta claro que os efeitos materiais aqui discutidos se referem a não apresentação de contestação pela parte ré, bem como da presunção relativa de veracidade dos fatos alegados pelo autor, quando diante de tal situação. Em sendo assim, em situações como a do caso concreto que a Fazenda Pública é devidamente citada e não contesta, esta deve arcar com o ônus de sua desídia, podendo-se afirmar com base neste novo precedente jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça que os efeitos materiais da revelia são aplicados ao caso concreto.

Ademais, registre-se que o entendimento pacífico, conforme elucidado, é de que os efeitos da revelia não se aplicam quando em lide direitos indisponíveis, e tendo como parte a Fazenda Pública, até porque tal colocação, caso fosse aplicada de forma contrária implicaria da alienabilidade do direito, o que sem dúvidas culminaria com um verdadeiro embaraço jurídico e incalculável ônus para a sociedade.

Por fim, cabe registrar a importância deste novo precedente jurisprudencial para o ramo do Direito Administrativo, bem como para o ramo do direito processual, os quais podem apresentar nova interpretação, pautada na argumentação de conceitos, bem como, de certa forma, serve como um embasamento para não conferir prerrogativas demasiadas a Fazenda Pública, deixando o particular em uma seara dificultosa.

Remete-se ao princípio da igualdade e do devido processo legal, os quais devem ser pautados como base em quaisquer relações jurídicas com o fim de atender ao melhor interesse social, bem como aos interesses dos particulares, sempre interligando um com o outro de acordo com as medidas de desigualdade conferidas em cada relação travada, atendendo a parte hipossuficiente de forma satisfatória.

7 REFERÊNCIAS

ATUALIDADES DO DIREITO. **Revelia e Fazenda Pública**. Disponível em: <<http://atualidadesdodireito.com.br/marciocavalcante/2013/01/14/revelia-e-fazenda-publica/>> Acesso em: 28 fev.2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 5.869 de 11 de Janeiro de 1973. Código de Processo Civil Brasileiro. **Diário Oficial da União**. Brasília: 17 janeiro de 1973. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 03 mar. 2014.

_____. Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília: 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccIVIL_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 23 abr. 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Dispõe Sobre A Revelia Da Fazenda Pública. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22758217/recurso-especial-resp-1084745-mg-2008-0192667-6-stj/inteiro-teor-22758218>>. Acesso em: 17 mar. 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Dispõe sobre a revelia da fazenda pública. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22192210/agravo-regimental-nos-embargos-de-declaracao-no-recurso-especial-agrg-nos-edcl-no-resp-1288560-mt-2011-0252049-6-stj/inteiro-teor-22192211>>. Acesso em 17 de Março de 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Dispõe sobre a aplicabilidade dos efeitos da revelia para a fazenda pública. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24272037/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1170170-rj-2009-0238262-9-stj/relatorio-e-voto-24272039>>. Acesso em: 18mar. 2014.

CUNHA, Leonardo Carneiro Da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 11 ed. São Paulo: Dialética, 2013.

MARINONI. Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Processo de Conhecimento**. 11.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MEIRELLES, H.; ALEIXO, D.; BURLE FILHO, J. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38.ed.São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30.ed.São Paulo: Malheiros, 2013.

MONTENEGRO FILHO, Misael. **Curso de Direito Processual Civil**. 7.ed.São Paulo: Atlas, 2011.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 24.ed. São Paulo: Atlas, 2011.