PRECLUSÃO ADMINISTRATIVA



Andrea Siqueira
Conselheira Substituta do TCE-RJ.
Póps graduada em Direito Municipal pela UFF

RESUMO: Este artigo trata do instituto da preclusão no âmbito do processo administrativo. Muito embora a preclusão seja um instituto próprio do processo judicial, a sua transposição para o processo administrativo deve levar em conta as peculiaridades e princípios próprios deste último, tais como o da verdade material, do formalismo moderado, da oficialidade e da estrita observância da Administração à legalidade. Examina as 3 (três) espécies de preclusão (temporal, lógica e consumativa) na fase recursal do processo de contas, ressaltando o cuidado que se deve ter na sua aplicação, a fim de evitar que formalismos processuais possam levar a Administração a arcar com o ônus de um processo judicial.

PALAVRAS-CHAVE: Preclusão; Processo administrativo; Verdade material; Formalismo moderado; Processo de contas.

ABSTRACT: This article deals with the estoppel institute in the scope of the administrative process. Although estoppel is an institute of judicial process, its transposition into the administrative process must take into account the peculiarities and principles proper to the judicial process, such as that of material truth, moderate formalism, officiality and strict observance of to legality. It examines the 3 (three) species of preclusion (temporal, logical and consumative) in the recursal phase of the accounts process, highlighting the care that must be taken in its application in order to avoid that procedural formalities can lead to Administration to bear the burden of a judicial process.

KEYWORDS: Preclusion; Administrative process; Truth material; Moderate formalism; Account process.

INTRODUÇÃO

Há vários aspectos de similitude entre os processos judicial e administrativo, já que ambos compreendem uma série de atos coordenados para a realização de um fim estatal que é a aplicação da lei. Nota-se, de antemão, a essência estritamente instrumental das duas espécies de processo, não constituindo este um fim em si mesmo considerado, mas sim, um meio para a realização do direito material no caso concreto.

Apesar das semelhanças entre ambos, há diferenças sensíveis entre as esferas judicial e administrativa, a começar por princípios específicos desta última seara, tais como: o da verdade material, do formalismo moderado, da oficialidade e da estrita observância da Administração à legalidade.

Mesmo sendo salutar a transposição de institutos processuais típicos dos processos judiciais para o processo administrativo, não se pode olvidar que se devem considerar as peculiaridades e os princípios próprios deste último. Neste sentido:

> "Existe pelo menos uma razão aceitável para que se faça a transposição de institutos como a coisa julgada, a prescrição e a preclusão: quer-se evitar que os litígios que se instauram na esfera administrativa se prolonguem indefinidamente no tempo, em prejuízo da segurança jurídica, em seu duplo aspecto: objetivo, que designa a necessária estabilidade das relações jurídicas; e subjetivo, que significa a confiabilidade que o administrado deve ter quanto à licitude das decisões administrativas. Este último equivale ao princípio da confiança legítima ou princípio da proteção da confiança.[1]

Sendo assim, deve haver muita cautela na transposição de institutos próprios do processo judicial, sendo recomendado um certo abrandamento na aplicação do princípio do formalismo e nos conceitos de coisa julgada, de prescrição e de preclusão, em especial porque as decisões administrativas são sempre passíveis de revisão pelos órgãos de controle dos Poderes Legislativo e Judiciário, em face da adoção, em nosso ordenamento, do sistema de jurisdição única.

Há, no âmbito federal, uma lei que rege os processos administrativos em geral, a Lei nº 9.784, de 29.1.1999. Da mesma forma, no Estado do Rio de Janeiro, tem-se a Lei nº 5.427, de 1.4.2009. Esta, em seu artigo 75, dispõe que "os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por legislação própria, aplicando-se-lhes os princípios e, subsidiariamente, os preceitos desta Lei". Assim, os processos instaurados nas Cortes de Contas possuem legislação

1 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites da utilização de princípios do processo judicial no processo administrativo. Fórum Administrativo - FA, Belo Horizonte, ano 13, n. 147, maio 2013.



específica que, no entanto, podem ter aplicação subsidiária da lei dos processos administrativos em geral.[2]

Com previsão na lei do processo administrativo estadual, em seu artigo 62, a preclusão pode ser conceituada como:

> "A contraface do prazo processual é a preclusão processual, como tal, se entendendo a perda de uma faculdade processual pela inércia ou intempestividade de seu exercício por parte de quem a podia fazer atuar.
> A toda evidência, a preclusão (qualquer que seja sua feição, a consumativa e a lógica) é uma decorrência inevitável da própria ideia de processo: curso em frente, mediante o cumprimento de etapas sequenciadas e concatenadas – por isso mesmo, estanques e sem retorno."[3]

A conceituação acima, de aplicação plena no processo judicial, deve sofrer temperamentos na esfera administrativa, em face, como visto alhures, dos princípios específicos que regem o processo administrativo, os quais serão considerados a seguir.

Do princípio do formalismo moderado

Um dos princípios que regem tanto o processo judicial, como o administrativo, é o da obediência às formas impostas por lei. No entanto, na esfera administrativa, ele não pode ter o mesmo rigor que no processo judicial, sob pena de, em determinadas situações concretas, infringir direitos individuais, assim como o próprio interesse público.

Ao contrário do processo judicial, em que prevalecem direitos disponíveis das partes, no âmbito do processo administrativo, em regra, encontram-se em jogo interesses que afetam a toda coletividade.

Assim, quando em confronto a segurança jurídica (alcançada com a solução do litígio) e a verdade material (em que se busca a solução justa para o caso concreto), em um juízo de razoabilidade e ponderação de interesses, deve prevalecer o direito material em detrimento do processual, mesmo que, para isso, seja necessário um menor rigor na aplicação das normas que regem o processo.

Ao fazer alusão a este princípio, Maria Sylvia Zanella Di Pietro esclarece:

> "No processo administrativo, se for dada preferência ao cumprimento da norma processual em detrimento do direito material, chegar-se-á ao fim da instância administrativa (também em nome da segurança jurídica), mas não se impedirá a instauração da instância judicial, com maiores ônus, não só para o particular, como também para a própria Administração Pública e para o erário.
> Por isso mesmo, ao tratar do tema do processo administrativo, tenho preferido falar em princípio do informalismo. Isto não significa ausência de formas, já que estas são essenciais para permitir o controle dos atos administrativos; mas significa a adoção de formas menos rígidas do que no processo judicial."[4]

2 Ressalte-se entendimento, ainda não consolidado do TCU, quanto à inaplicabilidade da lei do processo administrativo no processo de contas. "Representação. Processual. Decadência. A não-incidência da Lei nº 9.784/1999 e, portanto, o prazo decadencial previsto em seu art. 54, sobre os atos de controle externo a cargo do TCU repousa no entendimento de que a natureza desses atos não é tipicamente administrativa, mas especial, porquanto inerente à jurisdição constitucional de controle externo. Conhecimento. Julgamento de mérito prejudicado, AC 3256-49/12, Sessão 28/11/2012, Relator Ministro Augusto Nardes."
3 FERRAZ, Sérgio e DALLARI, Adilson Abreu. Processo Administrativo. São Paulo, Malheiros, 1ª edição, 3ª tiragem, 2003, p. 43.
4 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites da utilização de princípios do processo judicial no processo administrativo. Fórum Administrativo - FA, Belo Horizonte, ano 13, n. 147, maio 2013.

Do princípio da verdade material

No processo civil prevalece o princípio da verdade formal, não podendo o juiz ir além da instrução probatória que consta dos autos. No entanto, no processo administrativo, em face do interesse público em jogo, deve-se fazer uso de raciocínio diverso. Assim, a doutrina adverte:

> "Em oposição ao princípio da verdade formal, inerente aos processos judiciais, no processo administrativo se impõe o princípio da verdade material. O significado deste princípio pode ser melhor compreendido por comparação: no processo judicial normalmente tem-se entendido que aquilo que não consta dos autos não pode ser considerado pelo juiz, cuja decisão fica adstrita às provas produzidas nos autos; no processo administrativo o julgador deve sempre buscar a verdade, ainda que, para isso, tenha que se valer de outros elementos além daqueles trazidos aos autos pelos interessados.
> A autoridade administrativa competente para decidir não fica na dependência da iniciativa da parte ou das partes interessadas, nem fica obrigada a restringir seu exame ao que foi alegado, trazido ou provado pelas partes, podendo e devendo buscar todos os elementos que possam influir no seu convencimento.
> [...]
> Isso se deve, por sua vez, ao princípio da indisponibilidade dos interesses públicos. Não pode o julgador cingir-se ao que pareceu conveniente ao interessado, ou aos interessados, trazer ao processo; seu dever é sempre o de assegurar a melhor satisfação possível ao interesse público."[5]

Do princípio da oficialidade

Por força do princípio da oficialidade, no processo administrativo, diferentemente do que ocorre no processo judicial, a autoridade competente para decidir tem também o poder/dever de inaugurar e impulsionar o processo, até que se obtenha um resultado final conclusivo. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

> "O princípio da oficialidade autoriza a Administração a requerer diligências, investigar fatos de que toma conhecimento no curso do processo, solicitar pareceres, laudos e informações, bem como rever os próprios atos e praticar tudo o que for necessário à apuração dos fatos e à correta aplicação da lei. A oficialidade está presente: (i) no poder de iniciativa para instaurar o processo; (ii) na instrução do processo; e (iii) na revisão de suas decisões."[6]

Da preclusão

Trata-se de instituto inserido na categoria genérica dos "prazos extintivos", a qual inclui, ainda, a prescrição e a decadência, cujos conceitos não devem ser confundidos.
A preclusão é a perda de uma faculdade processual, em face da inércia do interessado, que deixa de praticar determinado ato dentro do prazo legal. Na decadência opera-se o fenômeno da extinção do próprio direito, na prescrição, da pretensão, e, na preclusão, da faculdade processual.
Deve-se ter em mente, no entanto, que a preclusão deve ser utilizada com menos rigor no processo administrativo. Tal a *mens legis* do § 2º do artigo 62 da Lei Estadual do Processo Administrativo:

> "Art. 62. [...]
> § 2º. O não conhecimento do recurso não impede a Administração de rever de ofício o ato ilegal, desde que não ocorrida a preclusão administrativa."

Referindo-se ao dispositivo legal acima, Maria Sylvia Zanella Di Pietro dispõe:

> "Quanto à preclusão, é possível ocorrer nos processos administrativos, nas três modalidades já assinalas (temporal, lógica e consumativa), porém com maiores limitações do que no processo judicial. Isto porque, estando a Administração Pública sujeita à observância do princípio da legalidade, sempre se reconhece a ela o poder-dever de rever os próprios atos, para anulá-los, convalidá-los ou revogá-los. Mesmo que o interessado tenha perdido o prazo para adotar as providências que lhe cabem, como o de produzir a prova dos fatos que tenha alegado ou o de recorrer da decisão que lhe é desfavorável, a Administração pode rever a sua decisão, não só em decorrência do respeito à legalidade, como também pela aplicação dos princípios da oficialidade, da verdade material e da indisponibilidade do interesse público."[7]

Das espécies de preclusão

A doutrina faz alusão a 3 (três) tipos de preclusão, a saber:

> "a) temporal – quando resulta do esgotamento do prazo para exercício de determinada prerrogativa processual, como ocorre, por exemplo, com a perda do prazo para recorrer ou a perda do prazo para a Administração invalidar os atos nulos;

5 FERRAZ, Sérgio e DALLARI, Adilson Abreu. Processo Administrativo. São Paulo, Malheiros, 1ª edição, 3ª tiragem, 2003, p. 86/87.
6 Obra já referida.
7 Obra já referida.





> b) lógica – quando resulta da incompatibilidade de uma conduta com outra já exercida; por exemplo, a impossibilidade de aplicação de penalidade depois que a autoridade decidiu pela inexistência de infração;
> c) consumativa – quando resulta do exaurimento de uma prerrogativa, porque já foi exercida; por exemplo, a Administração já decidiu favoravelmente ao interessado, em última instância; não poderá alterar essa decisão, a menos que instaure novo processo administrativo em que se assegure o direito de defesa e o contraditório."[8]

Dos limites à preclusão no processo administrativo

No capítulo que trata da "comunicação dos atos", o artigo 22 da Lei Estadual nº 5.427/2009 exige que o órgão competente determine a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências.
Logo a seguir, o artigo 23 dispõe que o desatendimento da intimação não importa no reconhecimento da verdade dos fatos, nem na renúncia a direito material pelo administrado. Em comentário aos artigos acima, Maria Sylvia Zanella Di Pietro esclarece:

> "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.
> Portanto, a inércia do interessado ou o seu atraso em atender às intimações do Poder Público não acarretam a revelia, não impedem a participação do interessado nos atos posteriores do processo, não obstam o seu direito de defesa e contraditório e não acarretam a preclusão, para a Administração Pública, do dever de adotar as providências necessárias para buscar a verdade material."[9]

Depreende-se da leitura do excerto doutrinário acima que não há que se falar no fenômeno da revelia nos processos administrativos em geral. No processo das cortes de contas, há previsão legal expressa da revelia, conforme Lei Orgânica desta Casa:

> "Art. 17. [...]
> § 3º. O responsável que não atender à citação ou à notificação será considerada revel pelo Tribunal, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo."

Apesar da previsão legal, não se pode olvidar que tal instituto deve ser visto com extrema cautela no processo de contas, já que seus efeitos não podem autorizar a conclusão no sentido da presunção da veracidade dos fatos, em face dos princípios específicos que regem a instância administrativa. Nesse diapasão:

> "Significativa que a evolução do pensamento jurídico vem impondo restrições aos efeitos da revelia, no que se refere especialmente à confissão, restringindo o seu alcance. [...]
> A propósito, cabe lembrar que ser revel é um direito do acusado, o qual não pode ser penalizado apenas por exercer essa faculdade."[10]

8 Idem.
9 Idem.
10 JACOBY FERNANDES, J.U. Tribunais de Contas do Brasil, volume 3. Belo Horizonte: Fórum, 3ª edição, 2012, p. 762/763.

Da aplicação das espécies de preclusão na fase recursal do processo de contas

Da preclusão temporal

Dispõe a Lei Estadual do Processo Administrativo, em seu artigo 62, inciso I, que:

> "O recurso não será conhecido quando interposto:
> I - fora do prazo; [...]"

Trata-se a tempestividade de um dos pressupostos de admissibilidade dos recursos, que, se ausente, não permite o conhecimento da respectiva espécie recursal.

Sendo tal afirmativa uma verdade absoluta no processo civil, o mesmo não pode ser afirmado no âmbito do processo administrativo. Assim, apesar do reconhecimento da preclusão temporal no recurso intempestivo, há que se considerar os princípios específicos que regem o processo administrativo, de modo a, em determinadas situações concretas, possibilitar à autoridade administrativa a desconsideração do juízo negativo de admissibilidade e a consequente análise do mérito recursal. Nesse diapasão, entendimento doutrinário a seguir:

> "Embora o processo administrativo seja formalizado por escrito e em obediência ao rito previsto na lei, não são exigidas solenidades rígidas, salvo aquelas essenciais à garantia dos administrados (arts. 2º, § único, VIII e IX, e 22 da Lei nº 9.784/1999). O processo possui caráter instrumental (instrumentalidade das formas) e não pode ser considerado um fim em si mesmo, admitindo-se, portanto, a superação de formalidades excessivas.
>
> A Administração Pública deve buscar a verdade real sobre os fatos subjacentes ao processo administrativo, não se restringindo às versões e às provas apresentadas pelos interessados. Há uma forte ligação entre a busca da verdade real e o princípio da oficialidade, uma vez que a Administração deve produzir, de ofício, provas necessárias ao conhecimento dos fatos."[11]

Especificamente em relação ao andamento processual nas cortes de contas, J.U. Jacoby Fernandes dispõe:

> "As leis orgânicas estabelecem um prazo para cada recurso. A inobservância do prazo implica o não conhecimento do recurso, tornando definitiva a decisão contrária ao recorrente.
> Esse pressuposto merece ser suavizado, frente aos princípios do informalismo moderado e da verdade material, que devem reger a maioria dos processos administrativos, e deveriam também reger os processos nos Tribunais de Contas. Como ficou estabelecido anteriormente, esse abrandamento não justifica a inobservância geral de prazos ou autoriza o descaso e a desordem processual, mas apenas admite que, em restritíssimas hipóteses, devidamente justificadas, para fazer prevalecer a verdade material, seja moderado o rigor formal do processo."[12]

Registre-se que o Tribunal de Contas da União, em casos excepcionais, aplica os princípios acima a fim de relevar o atendimento de requisitos de admissibilidade de recursos, conforme julgado a seguir:

11 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Editora Método, 2013, p.323.
12 JACOBY FERNANDES, J.U. Tribunais de Contas do Brasil. Belo Horizonte: Editora Fórum, 3ª Edição, p.612.



> "Com tanto mais razão, o processo de controle externo possui considerados os princípios do formalismo moderado e da verdade material, mecanismos mais flexíveis de ponderação de formalidades e valoração de fatos, facilitados até mesmo pela ausência de impedimento de iniciativa própria do Tribunal em aduzir provas e outros elementos de convicção para decidir sobre a matéria. Aqui nos remetemos especificamente aos balizamentos adotados em julgados em que o TCU assentiu, excepcionalmente, em relevar o atendimento de requisitos de admissibilidade de recursos, pedidos de reexame e embargos de declaração interpostos a suas decisões, por reconhecer a materialidade ou gravidade dos fatos ou em razão da potencialidade de incidir prejuízos ao interesse de agentes jurisdicionados por excesso ou rigor das formas, a exemplo das seguintes ementas de decisões:
> '1. Com base nos princípios da verdade material e do formalismo moderado, é possível, em caráter excepcional, conhecer de Recurso Revisão quando ausentes os requisitos do art. 35 da Lei nº 8.443/92.' (Acórdão nº 37/2007-Plenário, TC-015.141/1999-3, Ata 4).
> '2. É possível, em caráter excepcional, relevar a ausência de preenchimento dos pressupostos de admissibilidade contidos no art. 35 da Lei 8.443/92, com fundamento no princípio do [formalismo moderado] e da verdade material, sobretudo se detectado rigor excessivo no julgamento pela irregularidade das contas."[13]

Conclui-se, por conseguinte, que a preclusão temporal, em regra, é aplicável aos processos das Cortes de Contas, principalmente quando o interessado se limita a repetir as razões já trazidas aos autos. No entanto, caso o interessado junte novas razões ou documentos novos, surge a possibilidade, em caráter excepcional, de se relevar o pressuposto processual da tempestividade.

Da preclusão consumativa

A Lei Estadual do Processo Administrativo também reconhece a preclusão consumativa, conforme dispositivo a seguir:

> "Art. 62. O recurso não será conhecido quando interposto:
> [...]
> IV - após exaurida a esfera administrativa."

A preclusão consumativa decorre do exaurimento do processo administrativo, com o término da possibilidade do direito de recorrer, em face da extinção de uma prerrogativa, porque já fora exercida.

13 Acórdão nº 324/2007-Plenário, TC-575.582/1996-0.

Também aqui há temperamentos quanto a essa espécie de extinção do direito de recorrer, quando se está a tratar de processos administrativos, até porque a revisão de ofício de ato ilegal não constitui decisão discricionária da Administração, mas sim, o poder-dever de revisão do ato quando constatada a existência de vício que o invalide ou em busca da verdade real.

Assim, há julgados do Tribunal de Contas que aplicam a preclusão consumativa, como regra:

> "Pedido de reexame. Processual. Não é possível a interposição de petição com informações complementares, devido à ocorrência de preclusão consumativa. Negado provimento.
> [VOTO]
> 7. Registro, finalmente, que a Recorrente, em 17/9/2007, por meio do expediente protocolado sob o nº 428024992, reiterou suas razões de recorrer, já externas no presente Pedido de Reexame, protocolizado em 13/11/2006. Nos termos do art. 278, §3º, do Regimento Interno/TCU, com a interposição do recurso em 13/11/2006, ocorreu a preclusão consumativa, não sendo possível a interposição de petição com informações complementares. Assim, determinei, por meio do despacho [...] a restituição do documento à Recorrente, esclarecendo que naquela etapa processual somente caberia a apresentação de memorial e a realização de sustentação oral.
> [ACÓRDÃO]
> 9.1. conhecer do Pedido de Reexame [...], para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo em seus exatos termos o Acórdão 957/2006 - 2ª Câmara (Ata 12/2006);"[14]

| 14 AC-0028-01/08-2. Sessão: 29/01/2008, Grupo: I, Classe: I, Relator: Ministro Ubiratan Aguiar.



> "Pedido de Reexame. Processual. Não se conhece de pedido de reexame interposto pela segunda vez, por estar materializada a hipótese da preclusão consumativa. Não conhecimento.
> [ACÓRDÃO]
> 9.1. não conhecer do pedido de reexame interposto por [ex-Coordenador-Geral de Exames para Certificação do INEP], ante a ocorrência de preclusão consumativa;
> 9.2. notificar o recorrente.
> [VOTO]
> Em apreciação, nesta fase processual, recurso inominado interposto por [*omissis*] (ex-Coordenador-Geral de Exames para Certificação do INEP) contra o Acórdão 374/2011 - Plenário.
> 2. Tal decisão foi prolatada em sede de processo de representação sobre a identificação dos custos adicionais provocados pelo vazamento das provas do Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM/2009, bem como dos motivos que ensejaram a não realização do exame.
> 3. No mencionado acórdão, o Tribunal resolveu aplicar ao responsável, ora recorrente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, em razão de pagamentos por serviços não prestados.
> 4. Contra tal acórdão o recorrente, em peça inominada, interpôs recurso, que, acolhido como pedido de reexame, não foi conhecido por ser intempestivo e não ter apresentado fatos novos, nos termos do Acórdão 1654/2011- Plenário.
> 5. Mais uma vez, o mencionado ex-gestor do INEP se insurge contra o que foi decidido no Acórdão 374/2011 - Plenário.
> 6. A Secretaria de Recursos, ao examinar o pedido, conforme excertos da instrução que transcrevi no relatório precedente, propõe, em suma, não conhecer do recurso, em razão de ter ocorrido preclusão consumativa.
> 7. De fato, neste processo, esta é a segunda vez que o recorrente interpõe pedido de reexame. Em que pese o não conhecimento do primeiro recurso, verifico que o instituto da preclusão está presente.
> 8. Neste caso, está materializada a hipótese da preclusão consumativa, ou seja, extinguiu-se a faculdade de praticar determinado ato processual.
> 9. O instituto da preclusão consumativa, que tem por pressuposto a impossibilidade de se realizar um ato processual já praticado anteriormente, não sendo importante se esse ato logrou alcançar êxito, tem origem nos princípios do Direito e está presente no Código de Processo Civil (art. 473), sendo que nesta Corte encontra-se positivado no § 3º do art. 278 do Regimento Interno.
> 10. Com efeito, é direito dos interessados e partes se insurgir contra as decisões prolatadas por esta Corte. Os recursos, previstos nos artigos 31 a 35 da Lei 8.443/1992 e 277 a 289 do RI/TCU, são os mecanismos processuais viáveis para que os legítimos interessados exerçam tal faculdade.
> 11. É aceitável que se apresentem os mais variados argumentos para tentar impugnar as decisões do TCU. As altercações irão variar conforme as vicissitudes de cada caso, bem como de cada agente envolvido. Portanto, em tese, a qualquer tempo haverá ensejo para apresentação de novas considerações contrárias aos acórdãos do Tribunal.
> 12. Todavia, o instituto da preclusão está presente na processualística desta Corte de Contas para tornar o processo mais célere, ou seja, levá-lo adiante,

impedindo eternos retornos no curso do procedimento.
Por tais razões acolho a proposta da Serur [...]."[15]

No entanto, em face dos princípios que regem a atividade administrativa, plenamente possível, em uma dada hipótese concreta, que esses prevaleçam em face da segurança jurídica protegida pela preclusão. Neste sentido, julgado do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

"PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL Nº 781.887. Ementa: Prestação de Contas Municipal — Prefeitura Municipal —Verificação de impropriedades passíveis de emissão de parecer prévio pela rejeição das contas — Apresentação extemporânea de documentos — Alegação de erro material e solicitação de correção de dados — Preclusão consumativa afastada pelo princípio da verdade material — Possibilidade de saneamento dos vícios apontados em qualquer fase processual — Acolhimento da defesa — Regularização das falhas descritas no exame inicial — Emissão de parecer prévio pela aprovação das contas.
[...] a apreciação das contas anuais oferecidas compreende a gestão como um todo, e não o exame individual de cada ato praticado pelo administrador no período. Dessa forma, a emissão de parecer prévio nestes autos não impede que se proceda a novo exame, em razão de falhas verificadas em inspeção ou denunciadas, tendo em vista os princípios da verdade material e da prevalência e indisponibilidade do interesse público, e diante da indeclinável competência desta Corte de Contas na busca da máxima efetividade no controle do cumprimento das normas constitucionais aplicáveis à espécie."[16]

Logo, em hipóteses especiais, é possível que se releve a preclusão consumativa em face de outros valores protegidos pela Constituição, em especial os direitos fundamentais individuais e em face do interesse público.

Da preclusão lógica

Conforme visto no presente texto, a preclusão lógica acarreta a perda da faculdade processual, em face da incompatibilidade de uma conduta com outra anterior.
Da mesma forma que nas demais espécies de preclusão, também cabível que esta ceda em prol do interesse público que rege a atividade administrativa. Neste sentido:

"[...] A informação superveniente apresentada pelo Departamento de Polícia Federal importa em verdadeira preclusão lógica do Pedido de Reexame inicialmente intentado, porquanto evidencia a prática de ato incompatível com o interesse de recorrer.
Contudo, se adotada essa postura, este Tribunal deverá não conhecer do Pedido de Reexame interposto pelo interessado e remeter ao juízo *a quo* o exame do novo ato de aposentação, escoimado da irregularidade impugnada pelo Acórdão nº 4.740/2009 – Primeira Câmara.
Entretanto, em nome da racionalidade administrativa, da economia processual e do formalismo moderado, julgo mais adequado encaminhamento proposto pela Unidade Técnica e albergado pelo Ministério Público.
[...]".[17]
"Trata-se de recurso de revisão interposto pelo Sr. Milton Mateus de Brito Lobão, ex-Prefeito de Augusto Corrêa/PA, contra o Acórdão 144/2002-2ª Câmara, que julgou irregulares as contas especiais abertas em nome do referido responsável tratadas neste processo, condenando-o ao pagamento do débito de R$ 27.839,70, em virtude de omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados pelo Termo de Responsabilidade 3221/1998, firmado entre o Município de Augusto Corrêa e o Ministério da Previdência e Assistência Social. O compromisso visava à aquisição de matéria-prima para o Centro de Geração de Emprego e Renda daquele município.
[...]
6. Ao pedir parcelamento e recolher o débito, o recorrente 'inadvertidamente' praticou ato incompatível com intuito de recorrer – renúncia tácita. Esse ato poderia ter ocasionado o não conhecimento do presente recurso, por preclusão lógica.
7. Entretanto, esta unidade ao proceder ao exame preliminar de admissibilidade, considerando as particularidades do processo nesta Corte de Contas; e tendo em vista que o responsável não adotou comportamento incompatível com o desejo de reverter o mérito do julgamento, propôs o conhecimento do Recurso de Revisão. O Ministro-Relator ratificou esse exame e determinou a análise do mérito. [...]".[18]

Conforme se observa nos julgados acima, o Tribunal de Contas da União, em casos excepcionais, em um juízo de ponderação, releva a preclusão lógica, a depender da situação concreta em análise.

15 AC-2624-40/11-P, Sessão: 28/09/2011, Grupo: I, Classe: I, Relator: Ministro José Muúcio Monteiro – Fiscalização.
16 Relator Ministro Hamilton Coelho, 2ª Câmara, Sessão 05/08/2010, Revista Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, v. 77, n. 4, ano XXVIII.
17 Acórdão nº 3.079/2011, 1ª Câmara, Proc. 014.565/2008-0, Nat.: pedido de reexame em processo de aposentadoria, Sessão: 17/05/2011, DOU 23/05/2011.
18 Acórdão 25/2008, Plenário, Processo 012.790/2001-7.



Não se olvide, no entanto, que, em regra, principalmente em face da ausência de novos elementos nos autos, a preclusão lógica deve ser reconhecida. Nesse diapasão:

> "Recursos de Reconsideração. Processual. A posterior solicitação de parcelamento do débito é ato incompatível com a continuidade do recurso, pois demonstra a aceitação tácita do acórdão. Dessa forma, opera-se a preclusão lógica. Recurso não conhecido.
> [VOTO]
> 10. No que se refere ao recurso interposto pelo Município de Itaquaquecetuba/SP, observo que, após a admissão da peça recursal, o ente solicitou o parcelamento do débito (fl. 592). Trata-se, portanto, de ocorrência da preclusão lógica, que se configura na 'impossibilidade em que se encontra a parte de praticar determinado ato ou postular certa providência judicial em razão da incompatibilidade existente entre aquilo que agora a parte pretende e sua própria conduta processual anterior' (SILVIO, Ovídio Batista. Curso de Processual Civil. 5ª ed. São Paulo: RT, 2000, v. 1, p. 209).
> 11. A posterior solicitação de parcelamento do débito é ato incompatível com a continuidade do recurso, pois demonstra a aceitação tácita do Acórdão 7.354/2010 – 1ª Câmara. Por essa razão, o recurso não deve ser conhecido."[19]

| 19 AC – 0875-05/12-1. Sessão: 28/02/12. Ministro-Relator: Valmir Campelo.



ESTUDOS
6 | PRECLUSÃO ADMINISTRATIVA

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A preclusão, em detrimento do administrado, é muito mais limitada no processo administrativo do que no judicial, até mesmo porque a aplicação rígida dos prazos e formalismos processuais poderá levar a Administração a arcar com o ônus de um processo judicial.

É certo que os jurisdicionados também possuem deveres e ônus dentro do processo administrativo, dentre eles o dever de colaboração com a Administração, a fim de alcançar a decisão que melhor se adeque aos interesses da coletividade. Evidente, portanto, que o administrado tem que cumprir as normas procedimentais previstas em lei.

As regras procedimentais, no entanto, cedem espaço aos princípios do formalismo moderado, da oficialidade, da verdade material e do interesse público. A consequência é que o desrespeito aos prazos processuais pelo administrado não impede a Administração de rever os seus atos, se reconhecer a procedência das alegações ou provas, ainda que extemporâneas ou exaurida a oportunidade de sua apresentação.

REFERÊNCIAS

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Limites da utilização de princípios do processo judicial no processo administrativo**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 13, n. 147, maio 2013.

FERRAZ, Sérgio e DALLARI, Adilson Abreu. **Processo Administrativo**. São Paulo, Malheiros, 1ª edição, 3ª tiragem, 2003.

JACOBY FERNANDES, J.U. **Tribunais de Contas do Brasil**, volume 3. Belo Horizonte: Fórum, 3ª edição, 2012.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Método, 2013.