

Da citação antecipada na ação de improbidade administrativa

Henrique Jorge Dantas da Cruz*

1 Introdução

Em junho de 1992, foi sancionada e promulgada a Lei 8.429. Foi um relevante passo para a concretização do art. 37, § 4º, da CF/1988. No capítulo do processo judicial, é previsto que o juiz, antes de receber a petição inicial, deverá *notificar* o demandado para ele oferecer manifestação por escrito (art. 17, § 7º, da Lei 8.429/1992), de forma que a citação só ocorrerá após o recebimento da petição inicial (art. 17, § 9º, da Lei 8.429/1992).

Com base numa interpretação sistemática, levando em conta os valores da Constituição Federal e o art. 238 do atual Código de Processual Civil, fiz uma releitura desses dois parágrafos, notadamente a respeito da “notificação” e da “citação”, no sentido de que a citação ocorre já no primeiro momento.

2 Da antinomia entre o art. 238 do CPC e a Lei 8.429/1992

Antigamente (art. 213 do CPC/1973), citação era o ato pelo qual se chama a juízo o réu ou o interessado a fim de se defender. A literalidade do CPC revogado espelhava uma finalidade: defender-se. Já o atual trouxe um novo fim. Agora, a citação destina-se a convocar quem não é parte no processo a integrá-lo: “Art. 238. Citação é o ato pelo qual são convocados o réu, o executado ou o interessado para integrar a relação processual.”

A primeira indagação que surge é: com a notificação do art. 17, § 7º, da Lei 8.429/1992, o requerido passa a integrar a relação processual? A resposta é desenganadamente positiva.

Se a citação é o ato de comunicação responsável pela transformação da estrutura do processo, até então linear — integrado por apenas dois sujeitos, autor e juiz — em triangular¹, e, com a notificação, é conferido um prazo processual preclusivo de 15 dias para o notificado

se manifestar por escrito no processo e ainda juntar documentos e justificações para convencer o juiz de não receber petição inicial, fica evidente que a relação processual é “triangularizada” a partir da comunicação referida no art. 17, § 7º, da Lei 8.429/1992. Essa fase já revela, inclusive, o exercício do contraditório, pois o demandado tem a possibilidade de exercer influência sobre o juiz no sentido da rejeição da inicial.

Há mais. Contra o recebimento da inicial, ele pode interpor agravo de instrumento (art. 17, § 10, da Lei 8.429/1992). Assim, indubiosamente, ele, com a “notificação” já passa a integrar a relação processual.

É essa a razão principal da releitura aqui proposta. O demandado deve ser citado com o ato do § 7º, uma vez que, a partir desse momento, já há sua convocação para integrar a lide, e ele já pode se manifestar nos autos, juntar provas, interpor recurso dentro do prazo processual previsto. Não há como defender que, apesar de todas essas faculdades e ônus processuais, o demandado ainda não integra a relação processual.

Há ainda um obstáculo a ser superado: o CPC (lei posterior geral) pode suplantar lei anterior especial? A resposta é igualmente positiva.

Classicamente, em situação de antinomia aparente, lei anterior especial prevalece sobre uma lei posterior geral. Mas nem sempre é assim. A respeito desse conflito:

Mister observar, nesta situação, um choque entre os critérios de especialidade e cronológico, gerando uma antinomia de segundo grau (a qual se dá entre os critérios para solvê-las). O critério da hierarquização é que resolve esta antinomia complexa. Na prática, o intérprete do sistema tem hierarquizado, em geral, o critério da especialidade como superior, porque se entende, como Francesco Ferrara, que o Direito Especial “è un sistema autonomo di principî elaboratosi per un particolare atteggiamento di certi rapporti”; mas uma eventual coordenação entre princípios reclama o exame comparativo entre as normas, até porque inviável a construção de uma solução unívoca para qualquer antinomia. Deste modo, especialmente perante uma antinomia entre os critérios, melhor se verifica

* Juiz federal.

¹ REsp 1280855/SP, rel. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 06/03/2012, DJe de 09/10/2012.

a presença do princípio hierarquizador e, por força deste, da interpretação tópico-sistemática².

Notificar pessoalmente um sujeito e depois citá-lo pessoalmente significa formalismo ultrapassado e destituído de valor. Assim, diante dessa situação, deve o juiz abandonar a retórica vazia e, em associação com o resultado que será produzido sobre a realidade, adequar a atividade jurisdicional aos valores reinantes da ordem jurídica:

Atualmente, para a aplicação da lei, diante do pluralismo que caracteriza a sociedade contemporânea, é imprescindível compreender o caso concreto. É preciso, antes de aplicar a lei, atribuir sentido e valor ao litígio. Ou seja, a jurisdição não mais se limita a tornar a lei — abstrata e genérica — particular quando da resolução do caso concreto, pois necessariamente deve atribuir sentido ao caso concreto para interpretar a lei e solucionar o litígio, exatamente por ser indiscutível que a sociedade e os casos concretos não podem ser regulados sem se considerarem as suas especificidades³.

O inciso LXXVIII do art. 5º e o art. 37, *caput*, ambos da CF/1988, outorgaram normatividade ao direito à tempestividade da tutela jurisdicional e ao princípio da eficiência da prestação jurisdicional. O direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito também está positivada no art. 4º do CPC.

A citação para apresentar defesa prévia e sua intimação para apresentar contestação em nada viola o direito de defesa. Ainda mais, se o processo for eletrônico, quando sua íntegra é acessível 24 horas por dia via internet. O demandado continua tendo a chance de apresentar argumentos de fato e de direito antes e depois de recebida a inicial. Por conseguinte, nenhum prejuízo é-lhe causado em ser inicialmente citado, como, aliás, ocorre em praticamente todas as demandas cíveis e penais.

Além disso, a experiência demonstra que a esmagadora maioria dos demandados em ações de improbidade administrativa tem a oportunidade de se manifestar no prévio procedimento administrativo — notadamente, quando o autor da ação é o Ministério Público, a União ou autarquias e fundações federais —

e as alegações da contestação praticamente replicam, quando não dizem menos, o que já foi exposto da defesa preliminar. Há ainda um dado curioso, qual seja, a dificuldade, às vezes verificada, de o oficial de justiça encontrar o já notificado para citá-lo.

Em acréscimo a esses argumentos, será evitado desperdício de força de trabalho, de tempo e de dinheiro, já que não haverá mais necessidade de serem expedidas duas cartas, uma para notificar e a outra para citar, nem o oficial de justiça diligenciará em duas oportunidades.

As luzes do atual CPC sobre a Lei 8.429/1992 revelam que realizar inicialmente a citação, além de prejudicar o demandado em absolutamente nada, conduz a ação mais rapidamente à sentença, o que é, inclusive, objeto da Meta 4 do CNJ.

3 Das considerações finais

Interpretar é sistematizar. E bem interpretar é aperfeiçoar.

O intérprete deve ser menos passivo do que o exegeta submerso por paradigmas tradicionais impostos despoticamente ao julgador. Ele deve expandir o sistema ao proporcionar soluções integradoras e não fragmentárias.

Nesse caso, o princípio constitucional da razoável duração do processo, a ausência de prejuízo ao demandado e os resultados empírico-pragmáticos foram decisivos. Acelerar o julgamento de ações civis de improbidade administrativa corresponde a dar uma resposta rápida à sociedade contra atos que prejudicaram nosso patrimônio moral e material e ao próprio demandado injustamente acusado. Essa tese trouxe solução compatível com os limites da ordem jurídica, sem excluir ou usurpar o papel do legislador.

Seguir literalmente o que consta da Lei 8.429 é valorizar o peso morto do formalismo puro destituído de valor e finalidade. É fazer com que a letra prevaleça sobre o espírito atual positivado no novo Código de Ritos.

Na verdade, melhor seria se não houvesse essa previsão legal de notificação prévia, principalmente se o demandado tivesse sido instado previamente na esfera administrativa. Fica, portanto, um apelo para a comissão de juristas responsável pela elaboração de anteprojeto de reforma da Lei de Improbidade Administrativa refletir sobre o assunto.

² FREITAS, Juarez. *A Interpretação Sistemática do Direito*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 107.

³ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Processo Civil*. Vol. 01. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 444.

O Direito é um sistema aberto em virtude da incompletude do conhecimento científico e da modificabilidade da própria ordem jurídica. Apesar dos trabalhos legislativos, o passar do tempo, no mais das vezes, revela a *vontade do sistema*. E a construção

interpretativa acima delineada não viola qualquer direito, verdadeiramente, realça os valores do nosso sistema jurídico. É, pois, solução integradora e justa no cerne do sistema, gerando direito, e não violação dele.