

# A COMPETÊNCIA NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

## THE COMPETENCE IN THE ADMINISTRATIVE IMPROBITY ACTION.

*Maria Charpinel Santos<sup>1</sup>*

**RESUMO:** A Lei de Improbidade Administrativa, importante Lei que tem por objetivo a proteção do Erário e da probidade administrativa, editada em um momento crítico da história do país, após 20 anos de vigência ainda apresenta divergência e pontos obscuros em seu texto. Um deles é a falta de previsão quanto à competência para processar e julgar as demandas de improbidade. Com essa lacuna, há quem defenda que se deve aplicar a regra ordinária de competência prevista no artigo 94 do CPC, a qual estabelece que o foro do domicílio do réu seja o competente. De outro giro, há ainda quem sustente que o foro competente seja o do local do dano, conforme expressa o artigo 2º da Lei de Ações Cíveis Públicas, que, como a Lei de Improbidade, integra o microssistema de ações coletivas e prevê expressamente a proteção ao patrimônio. Ainda questiona-se que, caso opte-se pela aplicação da regra da LACP, qual seria o foro competente para aqueles atos ímprobos aos quais a ocorrência de dano não se faz necessária? A partir de um estudo detido do instituto da competência, do microssistema coletivo e da própria Lei de Improbidade Administrativa, chega-se a uma conclusão acerca da debatida lacuna legal, primando sempre por atender aos ditames do Estado Democrático de Direito.

**Palavras-chave:** Competência; Microssistema de ações coletivas; Lei de Improbidade Administrativa.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito Processual Civil (UFES). Graduada em Direito (FDV). Advogada. E-mail: mariacharpinel@gmail.com

**ABSTRACT:** Administrative Improbability Law, major law that aims to protect the Exchequer and administrative probity, edited at a critical moment in the history of the country, after 20 years of operation still diverge and shady spots in your text. One is the lack of foresight as to the jurisdiction to adjudicate the claims of misconduct. With this gap, some argue that we should apply the ordinary rule of jurisdiction laid down in Article 94 of the CPC, which provides that the domicile of the defendant is the responsible. In another turn, there are still those who argue that the competent court is the site of damage, as expressed in Article 2 of the Law of Public Civil Actions, which, as the Law of Improbability, integrates the microsystem of collective actions and expressly provides for the protection to equity. Yet one wonders who, if they choose, by applying the rule of LACP, what would be the appropriate forum for those dishonest acts to which the occurrence of damage is not necessary? From a careful study of the institute of competence, the collective microsystem and Administrative Improbability Law, we arrive at a conclusion about the debated loophole, always striving to meet the dictates of the Democratic state law.

**Keywords:** Competence; microsystem of collective actions; Administrative Improbability Law.

## INTRODUÇÃO

A Lei de Improbidade Administrativa, Lei n. 8.429 de 1992 surgiu em uma conjuntura especialmente conturbada da nossa história: momento em que o país vivenciava o maior escândalo de corrupção até então, que culminou no *impeachment* de um presidente da República.

Diante do descaso com a *res publica* e com o próprio povo brasileiro, surgiu uma imensa comoção social por honestidade, por uma política austera e respeitável, que existisse pelo povo e para o povo – como realmente deveria ser – e não pela satisfação de interesses privados.

Nesse contexto foi sancionada a Lei de Improbidade Administrativa, que por muitos é considerada como o principal instrumento jurídico destinado ao combate à corrupção e ao mau uso do dinheiro público, ou seja, à proteção do Erário de forma geral. Tal norma apresenta-se como um componente do microsistema de ações coletivas pelo fato de que todos esses pleitos visam à plena defesa de interesses difusos e coletivos.

Contudo, mesmo após mais de duas décadas de vigor no ordenamento jurídico nacional, a Lei de Improbidade ainda é criticada por apresentar pontos escusos e indefinidos, cabendo às academias jurídicas propor soluções às dificuldades observadas no cotidiano. Uma dessas situações é a inexistência de previsão na Lei 8.429/92 da competência para processar e julgar as ações de improbidade.

A competência ordinária comum para as ações civis, determinada pelo artigo 94 do Código Processualista Civil, traz o foro do domicílio do réu como competente. Posto isso deve ser esta a norma aplicável para as demandas de improbidade administrativa?

Há quem sustente que este emprego não deva ocorrer, uma vez que o Código de Processo Civil, lei n. 5.869/73, possui caráter extremamente individualista. Por conseguinte, deveria ser aplicada subsidiariamente a Lei de Ações Cíveis Públicas, haja vista que a ação de improbidade administrativa possui natureza de ação civil pública e que a Lei 7.347/85, além de prever em seu corpo a proteção ao patrimônio público, integra, assim como a Lei 8.429/92, o microssistema de ações coletivas.

Outro questionamento importante surgiria no caso de se aplicar o disposto na Lei de Ações Cíveis Públicas subsidiariamente às ações de improbidade, qual seja, a regra da competência do local do dano: no caso da improbidade administrativa qual seria o local do dano?

E no que tange àqueles atos ímprobos (previstos nos artigos 9º e 11º da Lei 8.429/92) nos quais não há dano ao erário? Eles existem uma vez que o artigo 21 da mesma norma versa que para que haja a caracterização de um ato como ímprobo não é necessária a ocorrência de dano. O que dizer sobre a competência para julgar ações que possuam como objeto esses atos?

Essa questão assume hoje papel de grande relevância, tendo em vista a inegável importância da Lei de Improbidade no Brasil: é preciso que os pontos divergentes ou lacunosos da legislação em apreço sejam solucionados para que haja uma aplicação uniforme da mesma por todo o território nacional, primando pela probidade na Administração, pelo devido processo legal, segurança jurídica e, conseqüentemente, pelo atendimento aos ditames do Estado Democrático de Direito.

Essa é a ideia central do presente trabalho: contribuir para uma melhor compreensão da Lei de Improbidade Administrativa, para que assim haja, destarte, uma aplicação mais eficiente desse importante instrumento jurídico na luta contra a corrupção e em favor de uma política mais digna, a qual poderá fazer com que o povo brasileiro enxergue a política de outra forma.

O método de pesquisa utilizado foi a consulta bibliográfica da doutrina jurídica brasileira.

## **1 A NECESSIDADE DE ESTUDAR O INSTITUTO DA COMPETÊNCIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

O processo existe como meio de desempenho da função jurisdicional do Estado, com vistas a assegurar a observância e o cumprimento das diversas normas que regulam a convivência pacífica e harmoniosa em sociedade.

Nesse contexto, em razão do princípio constitucional do direito de ação, o Estado, por meio do Poder Judiciário, é compelido a proclamar como a norma concreta se revela e cabe àquela situação que lhe fora apresentada, solucionando-a.

Nesse ínterim, foram postos e normatizados diversos institutos com o escopo de orientar, conduzir, e estabelecer diretrizes para a melhor formação e atuação do comando jurídico<sup>2</sup>, isto é, para uma melhor fruição do direito de ação. Dentre eles pode-se destacar a competência, elemento de inegável importância para a concretização do devido processo legal.

A competência pode ser definida em uma primeira acepção, segundo as sábias palavras do mestre de Giuseppe Chiovenda (2000, p. 183), como sendo “o conjunto de causas nas quais pode ele exercer, segundo a lei, sua jurisdição”.

Logo, competência deve ser entendida como a quantidade limitada de jurisdição atribuída a cada órgão individualmente considerado, ou seja, cada um dos mais diversos órgãos integrantes do Poder Judiciário tão somente exercerá jurisdição - poderá “dizer o direito” - dentro das medidas que lhe fixem as normas sobre competência.

Por conseguinte, em grossas e clássicas linhas, competência se delimita a medida de jurisdição: normas constitucionais, leis processuais esparsas no ordenamento jurídico e também normas de organização judiciária estabelecem limites e determinam a esfera de atribuições dos órgãos encarregados de concretizar a função jurisdicional estatal, cada um com referência a determinado grupo de litígios.

---

<sup>2</sup> CARNELUTTI, Francesco. *Sistema de Direito Processual Civil*. 1ª ed., 2000, v. I, p. 3.

Nesse sentido, vislumbra-se que há uma clara relação de adequação legítima entre o processo e o órgão jurisdicional, o qual fará com maior conformidade à função estatal jurisdicional de dizer o direito, de dar uma resposta aos anseios da população às aquelas situações às quais o Estado foi chamado a intervir.

O legislador, por sua vez, ao estabelecer os critérios de competência, visa preponderantemente ao interesse público da perfeita atuação da jurisdição no caso concreto ou, ainda, ao interesse e comodidade da parte<sup>3</sup>.

Nesta seara, apreende-se que tão somente irá se compreender o instituto da competência com o estudo dos critérios pelos quais a mesma é determinada, que internamente são: em razão do valor da causa e em razão da matéria (critério objetivo), critério funcional e critério territorial.

Conforme ensinam com muita propriedade Grinover, Cintra e Dinamarco (2012, p. 271), entre Justiças diferentes, juízes superiores e inferiores, varas especializadas e entre juízes do mesmo órgão judiciário é o interesse público pela perfeita atuação da jurisdição que rege a distribuição de competências. Por ser o interesse público o embasamento para esta delimitação específica de jurisdição, o sistema processual não tolera alterações nessas imposições.

Em outra vertente, é o interesse na comodidade das partes que prevalece unicamente nos casos da distribuição territorial da mesma, e em razão da predominância desse interesse dos integrantes da lide, o ordenamento aceita que sejam feitas modificações no estabelecimento dos foros competentes.

Todavia, é importante notar que tais critérios não são absolutos, podendo sofrer variações com base nos elementos da lide (interesse, bem e sujeitos), como ocorre, por exemplo, no caso das ações de natureza coletiva, que possuem um microsistema próprio, o qual abarca as Leis de Ação Popular, Ação Civil Pública, de Improbidade Administrativa, o Mandado de Segurança Coletivo e o Código de Defesa do Consumidor.

## 1.1 A COMPETÊNCIA NAS AÇÕES COLETIVAS

---

<sup>3</sup> CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini. DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 28ª ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2012, p. 266

Não obstante estarem previstas as normas gerais relativas à processualística civil – a qual abarca o instituto da competência – no Código de Processo Civil, inúmeras outras leis dispersas no ordenamento também trazem regras acerca de vários elementos processuais, como, por exemplo, leis de organização judiciária e Lei de Ação Civil Pública.

No que diz respeito à jurisdição civil adotada pelo atual Código de Processo Civil Brasileiro, o qual traz o regramento geral às ações civis, faz-se *mister* citar o artigo 94 desta Lei, que estipula que o foro de competência ordinária para ações civis é o do domicílio do réu<sup>4</sup>.

Tal referência torna-se importante visto que o Código de Processo Civil é a Lei geral que regulamenta o processo judicial civil no Brasil, devendo ser aplicada em todos os casos para os quais não há regramento específico.

Decerto aqui se faz indispensável salientar um pormenor que deve ser observado: a competência nas ações de cunho coletivo deve ser analisada sob uma ótica um pouco diferenciada se comparada às ações civis individuais tradicionalmente previstas pelo Código de Processo Civil. Isso ocorre uma vez que, nas demandas coletivas, os objetos são direitos em que os titulares são a própria coletividade, considerada dessa forma.

Consequentemente, muitas vezes essa coletividade compõe-se de pessoas que não possuem a mínima interligação entre si, além de existir a possibilidade de que esses indivíduos estejam espalhados em todo o território nacional, fato este que corrobora a necessidade de uma regra especial de competência para as ações coletivas, que foi expressamente colocada no art. 2º da Lei de Ações Cíveis Públicas.

A Lei de Improbidade, por sua vez, não traz especificações no que tange à competência para julgar e processar as suas ações. Destarte, como proceder? Aplicar o Código Processualista residualmente em razão da não disciplina da Lei 8.429/92 sobre o instituto da competência?

De outro giro, faz-se necessário indagar outro ponto: em se tratando das ações coletivas e do microsistema que rege as mesmas, a Lei de Ação Civil Pública, importante integrante deste e, assim como a Lei de Improbidade Administrativa, também trazer a tutela da probidade na Administração Pública (artigo 1º, IV, Lei 7.347/85), versa expressamente que a competência para julgar tais ações é a do foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência territorial e absoluta para processar e julgar a causa, menção esta que confronta

---

<sup>4</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Competência no Processo Civil*. 1ª ed. São Paulo: Editora Método. 2005, p. 67.

flagrantemente a regra da disposição posta no Código processualista civil para competências de foro.

Fundado ainda nas disposições apresentadas, cabe ainda verificar outro ponto: no caso das condutas previstas nos artigos da Lei de Improbidade Administrativa que não preveem ocorrência de dano para configuração de condutas ímprobas, qual será o foro competente para julgar essas demandas?

Para responder essas indagações, é indispensável fazer algumas considerações acerca da Lei de Improbidade Administrativa e do microsistema da tutela dos interesses difusos e coletivos.

## **2 A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O MICROSSISTEMA DA TUTELA COLETIVA E DIFUSA**

Os processos coletivos possuem uma função muito mais ampla do que os processos individuais na esfera da sociedade: adéquam-se à litigação do próprio interesse público, isto é, foram especialmente desenvolvidos e destinados para aquelas demandas judiciais que visam à satisfação de interesses coletivos, com maior referência ao rastreo dos objetivos e fundamentos constitucionais bem como à salvaguarda da harmonia na comunidade.

No Brasil, as ações coletivas são regidas por leis esparsas no ordenamento que, conjuntamente consideradas e analisadas, integram o microsistema processual coletivo, acerca do qual é de suma importância tecer algumas explicações.

Primeiramente, é bom frisar que a decodificação e os microsistemas estão sendo mais bem vistos no mundo contemporâneo, e uma das razões para tal fato é que a modernidade vislumbra essa necessidade da existência de regras heterotrópicas em uma mesma norma, com o intuito primordial de conceder maior efetividade àqueles ditames materiais postos.

A codificação engessa os princípios e diretrizes que devem ser perseguidos aos aplicadores do Direito, fato este que inexiste com a descodificação, marcada pela grande flexibilização de suas regras e com normas de tessitura aberta.

Optou-se, assim, pela descodificação no caso das demandas coletivas visto que somente com um regramento não se ambicionou esgotar toda e qualquer normatização relativa à tutela difusa e coletiva, levando-se em consideração também, desse modo, o grande

dinamismo e as diversas realidades que surgem a cada dia. Alia-se a tais fundamentos o fato de que esse microsistema encontra-se relativamente alheio ao individualismo do processo civil brasileiro, apresentando particularidades técnicas que justificam sua autonomia perante o sistema processual.

Nesse íterim, confere-se que as ações coletivas no Brasil fazem parte de um microsistema processual para a tutela coletiva, que cuida - com normatividade e principiologia próprias aos seus fundamentos e objetivos - procedimentalmente da tutela de massa que se encontra à margem do Código de Processo Civil, pelo caráter eminentemente individual deste<sup>5</sup>.

Dessa forma, as ações coletivas reunidas nesse microsistema processual são todas regidas por uma sistematização própria e adequada às suas finalidades básicas, as quais possuem as como principais justificativas generalizadas o acesso à justiça e a economia processual, conforme aduzem Hermes Zanetti e Fredie Didier (2012, p. 25).

Ressalta-se ainda que, no que diz respeito ao microsistema de pleitos coletivos, não se analisa somente uma regra específica de uma determinada norma, mas deve-se avaliar e considerar todo o microsistema, uma vez que este detém, se inteiramente considerado, preceitos e mandamentos únicos e exclusivos das demandas comunitárias.

O microsistema coletivo existe, destarte, para que haja exatamente essa maior atenção à coletividade, haja vista que o sistema processual brasileiro, leia-se, especialmente o Código Processual Civil, subsiste tão somente em função das mais variadas demandas individuais possíveis no ordenamento.

Assim sendo, conforme já explanado, o interesse público, nesses casos que atendem a coletividade é evidente, uma vez que os processos coletivos servem, basicamente, às demandas judiciais que envolvam interesses que vão muito além dos interesses privados e individuais, mas sim aqueles que se destinam ao bem estar comunitário e à plena satisfação dos objetivos constitucionais da sociedade<sup>6</sup>.

Nesse contexto se insere a Lei de Improbidade Administrativa, criada em um momento de grande instabilidade das instituições públicas, descrença na política e na democracia, onde o país vivenciava o *impeachment* de um presidente e clamava por uma resposta: a origem desta Lei deu-se, portanto, como busca ao anseio comunitário por um

---

<sup>5</sup> MAZZEI, Rodrigo Reis. A ação popular e o microsistema da tutela coletiva, in Luiz Manoel Gomes Junior (Coord.). *Ação Popular - Aspectos controvertidos e relevantes - 40 anos da Lei 4.717/65*. São Paulo: RCS, 2006

<sup>6</sup> DIDIER JR, Fredie; ZANETTI JR, Hermes. *Curso de Direito processual Civil: processo coletivo*. 7ª ed. Salvador: Editora Juspodivm. 2012.

adequado funcionamento das instituições, que configura condição essencial ao Estado Democrático de Direito<sup>7</sup>.

Ademais, a lei em questão nasceu com embasamento na própria Constituição Federal de 1988 em seu artigo 37, parágrafo 4, para dar concretude e eficácia ao mesmo dispositivo, uma vez que este coloca que os atos de improbidade administrativa importam em determinadas punições na forma de lei, sem o prejuízo de ação penal, o que a caracteriza como sendo uma ação de caráter eminentemente repressivo destinada a mais que tutelar direitos, mas também aplicar penalidades.

Por conseguinte, a lei em apreço prevê sanções políticas, administrativas e civis ao administrador público que, no desempenho de suas funções públicas, pratica ato ímprobo que importe em enriquecimento ilícito para si mesmo ou para outrem, que cause prejuízo aos cofres públicos, ou ainda que atente contra os princípios que regem a Administração Pública no Brasil.

O objeto da lei é a própria probidade administrativa, que delimita-se como própria à essência da democracia, sendo talvez o mais importante dever do administrador. José dos Santos Carvalho Filho (2013, p. 65), em seus apontamentos sobre a probidade aduz que a atuação do administrador deve, em qualquer hipótese, pautar-se pelos princípios da moralidade e da honestidade, quer em face dos administrados, quer em face da própria Administração.

Nesse sentido também se posiciona a Comissão Nacional para revisar o trabalho da Constituição da Índia<sup>8</sup>:

Probity in governance is an essential and vital requirement for an efficient and effective system of governance and for socio-economic development. An important requisite for ensuring probity in governance is absence of corruption. The other requirements are effective laws, rules and regulations governing every aspect of public life and, more important, an effective and fair implementation of those laws, etc.

Isto posto, pode-se afirmar que a Lei de Improbidade Administrativa, segundo os dizer da própria legislação, regula “sanções contra atos de improbidade administrativa que foram por ela classificados como atos que importem enriquecimento ilícito; que causem prejuízo ao erário; que atentem contra os princípios da administração pública”.

---

<sup>7</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo*. 2ª ed. rev. e atualizada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2009, p. 106.

<sup>8</sup> NATIONAL COMMISSION TO REVIEW THE WORKING OF THE CONSTITUTION, 2001, New Delhi. *Probity in governance*. Disponível em: <<http://lawmin.nic.in/ncrwc/finalreport/v2b1-12.htm>>. Acesso em: 01. dez. 2013.

Nesse contexto de busca por uma Administração Pública proba, que satisfaça os anseios democráticos e promova uma sociedade mais justa e de promoção dos direitos fundamentais, a Lei de Improbidade vem tutelar e buscar punições para aqueles que infrinjam esses ideais sociais, esses direitos transindividuais à probidade e honestidade na Administração.

Logo, sua natureza jurídica caracterizar-se-á por ser a de uma ação civil, o que se conclui por uma simples leitura do artigo 37, parágrafo 4 da Carta Constitucional, ao afirmar que sanções de improbidade devem ser impostas sem prejuízo da ação penal. Como é vedado o *bis in idem* no país, a única assertiva correta é de que a ação de improbidade administrativa não possui, de forma alguma, natureza penal, conforme aduz o professor Américo Bedê Freire Júnior<sup>9</sup>.

Também é possível observar a classificação da ação de improbidade administrativa como uma ação coletiva em razão da assertiva de que a tutela da probidade administrativa configura um interesse difuso, aliado à disposição do art. 1º da Lei 7.347 de 1985 (Lei de Ação Civil Pública), que prevê que se regem por aquela norma as ações de responsabilidade por danos morais ou patrimoniais causados “a qualquer outro interesse difuso ou coletivo”, o que abarca, inegavelmente, a probidade administrativa e a tutela do patrimônio público<sup>10</sup> em consonância com o entendimento de Marcelo Abelha Rodrigues (2004, p. 33).

Nesse contexto conclui-se que, fazendo parte a Lei de Improbidade Administrativa do microsistema processual das ações coletivas e muito embora a mesma possua regramento próprio, pode o operador do direito se valer da aplicação subsidiária de dispositivos e regras jurídicas do direito processual civil coletivo para sanar um caso de tutela da probidade administrativa.

Nesse sentido existe um princípio que elucida exatamente o que fora explanado, o chamado princípio do microsistema, que prima pela aplicação integrada das leis para a tutela coletiva.

Esclarece tal postulado que os processos coletivos são regidos por uma rede normativa própria, com fundamentos e preceitos particulares e que existem com o escopo de melhor atender às necessidades e objetividades específicas da tutela coletiva. Por conseguinte, essas normas integradas descrevem com maior precisão suas finalidades de, além da tutela dos

---

<sup>9</sup>FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. *A natureza jurídica da ação por ato de improbidade administrativa*. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; OLIVEIRA, Alexandre Albagli; GHIIGNONE, Luciano Taques (orgs.). *Estudos sobre improbidade administrativa em homenagem ao professor J.J. Calmon de Passos*. 2ª ed. 2012. atualizada e ampliada atualiza atualizada e ampliada. Salvador: Editora Judpodivm, 2012.

<sup>10</sup> MIRANDA, Gustavo Senna. *Princípio do juiz natural e sua aplicação na Lei de Improbidade Administrativa*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

direitos coletivos, também oferecer uma maior efetividade na atividade jurisdicional prestada àquele determinado caso concreto.

Dessa maneira, ensinam Didier e Zanetti que antes mesmo de se voltar os olhos para a norma específica que regula determinado ato ou conduta inserida na tutela coletiva, deve-se analisar todo o microsistema de modo global, a integrar a totalidade das normas para absorver dessa análise, a melhor solução para a situação.

*A posteriori*, no que tange à aplicação do Código de Processo Civil às demandas coletivas, há que se salientar: não é absolutamente impossível e inadmissível o seu emprego, muito embora as possibilidades sejam bem reduzidas, quer dizer, somente no caso de não haver nenhuma previsão de determinada situação no microsistema coletivo, é que se recorre ao Código para resolver uma vicissitude. Sua aplicação, desse modo, é residual, conforme dispõe o artigo 22 da Lei de Ação Popular.

## 2.1 A CONTROVÉRSIA ACERCA DA COMPETÊNCIA NA LEI DE IMPROBIDADE: APLICAÇÃO DA REGRA DA LEI DE AÇÕES CIVIS PÚBLICAS OU DA REGRA GERAL DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL?

Após todo o exposto acerca do microsistema da tutela coletiva e difusa, da Lei de Improbidade Administrativa e até mesmo do Código de Processo Civil, paira sobre o ordenamento jurídico uma dúvida existente acerca de uma lacuna deixada pela Lei 8.492/92: a falta de previsão quanto à competência para processar e julgar as demandas fundadas nessa importante norma.

Assim sendo, na seara processual no que diz respeito à competência, cabe ao operador do direito encontrar um subterfúgio para suprir essa lacuna legal.

Surge então um importante e questionamento: se a Lei de Improbidade Administrativa é indubitavelmente caracterizada como uma ação civil pública, não possui regramento específico sobre competência e faz parte do microsistema processual das ações coletivas (e, portanto, podem ser utilizadas regras relativas às ações coletivas), deve-se aplicar a regra de competência expressa no artigo 2º da Lei de Ações Cíveis Públicas (Lei 7.347 de 1985)? Ou deve-se seguir a regra geral do artigo 94 do Código de Processo Civil, a qual deve ser aplicada residualmente para casos lacunosos?

Ainda assim, cabe indagar – caso se opte pelo cabimento da aplicação do artigo da Lei de Ação Civil Pública – em que lugar o dano se concretiza?

Merece destaque também a seguinte discussão: caso aplique-se a regra existente na Lei de Ação Civil Pública, que prima pelo local do dano, questiona-se: todos os atos ímprobos causam “dano”? O que dizer então dos artigos 9º e 11º da Lei de Improbidade, que são aqueles delimitadores de atos ímprobos, respectivamente, em que o agente se enriquece ilicitamente em razão do exercício de sua função pública, e aqueles em que há violação dos princípios da Administração Pública – ou seja, não há necessidade expressa da caracterização de dano, conforme dispõe o art. 21, inciso I da própria Lei?

Para responder tais questionamentos, é importante ter em mente a premissa maior do microsistema de ações coletivas: o interesse público da coletividade em ver satisfeita com eficácia uma tutela sua apresentada ao Poder Judiciário.

Com essa noção, defendemos que seja aplicada subsidiariamente à Lei de Improbidade Administrativa a regra da Lei de Ação Civil Pública, uma vez que essa norma foi desenvolvida primordialmente para melhor atender aos anseios e necessidades da sociedade comunitariamente considerada, bem como também traz em seu rol a proteção ao patrimônio público.

Dessa maneira, o foro competente para processar e julgar as demandas de improbidade administrativa será aquele do local onde ocorreu o dano.

É possível aqui questionar onde ocorreu o dano: o dano, conforme traz Sérgio Cavalieri Filho em sua obra, na visão mais tradicional e patrimonialista pode ser classificado como uma diminuição patrimonial a alguém ou alguma coisa. No sentido mais contemporâneo do conceito, pode-se asseverar que o dano seria qualquer tipo ou espécie de subtração ou diminuição de um bem jurídico, seja ele qual for.

Nesse diapasão, no caso de uma demanda por improbidade administrativa, o dano se daria na localidade que se deixou de receber um benefício do Poder Público em razão da prática do ato desonesto objeto da ação, no local onde é possível verificar realmente que a população sofreu um prejuízo efetivo e concreto com aquela ação imoral praticada. Apesar de todo o povo brasileiro ter a capacidade de alegar que sofreu um dano – mesmo que imaterial, como o dano moral -, aquela determinada comunidade, que deixou de ter uma escola construída, por exemplo, sofrerá muito mais os efeitos da conduta errônea do administrador.

Diante disso, é certo afirmar que o dano, apesar de imaterialmente poder ser verificado em toda a extensão do território brasileiro, se apresenta em maior escala e dimensão, realmente trazendo um prejuízo efetivo e real ao cotidiano das pessoas naquelas localidades

comunitárias que deixam de ter acesso a um direito garantido em razão da má-fé de administradores públicos.

Assim, em consonância com os conceitos de dano tradicional e contemporâneo, o dano ocorre efetiva e realmente onde se sofre “na pele”o prejuízo, onde se sente a dor pela desonestidade alheia, onde se confere uma modificação da realidade causada pela conduta errada praticada. Nessa acepção, o dano causado pelas condutas ímprobas faz vítimas reais.

Em outra vertente, no caso de as ações tratarem de condutas que não trouxeram de forma efetiva o dano, os princípios do acesso à justiça, do devido processo legal coletivo, da universalidade da jurisdição, da participação, da economia processual e também, de maneira especial, o da primazia do conhecimento do mérito do processo coletivo que regem o microsistema coletivo devem ser observados: o estabelecimento e divisão da jurisdição existem para as ações coletivas em razão do fato de que, do modo estabelecido, haverá uma maior atendimento aos citados princípios, ou melhor, será mais plenamente observada a facilidade na colheita de provas e no processamento da ação, bem como no maior acesso e comodidade dos vitimados às demandas.

Nesse sentido explana Hely Lopes Meirelles<sup>11</sup>: “onde ocorreu o dano, ou onde se teme venha a ocorrer, o que se justifica pela facilidade, na obtenção da prova testemunhal e de realização das convenientes perícias”.

Isso posto, verifica-se que para que haja o atendimento aos princípios do processo coletivo, bem como uma busca efetiva pelos fundamentos do Estado Democrático de Direito, é necessário que se aplique de forma ampla e irrestrita as regras e postulados do processo coletivo dentro do microsistema, que existe em razão da tutela coletiva.

À guisa de conclusão, sustentamos que, por ter a ação de improbidade administrativa caráter eminentemente coletivo, e ser integrante do microsistema processual, deve ser aplicada às mesmas a regra da competência existente na Lei de Ação Civil Pública, uma vez que essa norma foi criada com o precípuo escopo de atender às necessidades comunitárias nas ações em apreço da melhor maneira possível.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

---

<sup>11</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança*. 14 ed. São Paulo: Malheiros Editores.p. 123. 1992

O presente trabalho analisou a dúvida existente relativamente à lacuna acerca da competência para processar e julgar ações fundadas na Lei de Improbidade Administrativa.

Por ser esta uma lei civil, apresentam-se duas possibilidades: ou aplica-se a regra subsidiária do Código de Processo Civil, a qual estabelece ser o domicílio do réu o foro competente, ou emprega-se a Lei de Ação Civil Pública - norma integrante do microssistema processual coletivo assim como a Lei de Improbidade – e que define como sendo competente o foro do local do dano.

Após serem feitas algumas considerações em relação ao microssistema coletivo no Brasil, pode-se atestar que este existe em razão da necessidade de uma tutela melhor, mais eficiente àquelas ações que não possuem caráter eminentemente individual, ou seja, vem o microssistema para complementar o sistema processual pátrio, que conta, quase que tão somente, com a tutela do interesse particular.

Nessa acepção, é certo dizer que as normas integrantes desse microssistema foram assim postas com o intuito de tornar mais hábil a tutela dos interesses comunitários, devendo ter sua aplicação priorizada em casos que envolvam interesses grupais.

Por essa razão advogamos no sentido de que é a regra do local do dano, estipulada na Lei de Ações Cíveis Públicas, que necessariamente deve ser aplicada nas ações embasadas na Lei de Improbidade Administrativa, haja vista que essa regra foi criada com o escopo principal de conferir maior concretude e eficácia à tutela dos interesses coletivos.

No tocante ao estabelecimento do local do dano, entreve-se que o dano é sentido efetiva e realmente naqueles locais onde houve o prejuízo, onde o ato ímprobo do administrador público fez vítimas fatídicas, onde sentiu genuinamente os malefícios da conduta em apreço.

Outrossim, no que tange aos casos em que não houver efetivo dano, a competência para processar e julgar tal ação será daquele foro em que houver maior facilidade na colheita de provas e no processamento da ação, ou ainda onde haja maior facilidade para aqueles vitimados em participar do curso dessa demanda. Assim, para esses casos não haverá uma regra específica, ou seja, dependerá da situação concreta e do bom senso juristas operadores do caso, em consonância sempre com os princípios basilares do ordenamento e também do microssistema de ações coletivo.

Por fim, é importante frisar ainda que não há certo ou errado na estipulação da competência para processar e julgar ações de improbidade administrativa: tanto a aplicação da norma geral presente no artigo 94 do Código de Processo Civil quanto a aplicação da regra da Lei de Ação Civil Pública são corretas segundo dispõe o estudo das lacunas normativas e do

próprio sistema processual civil brasileiro, ou seja, aplicar o Código de Processo Civil às ações de improbidade não é completamente errado. Seria aceitável se não houvesse outra regra específica – que integra, bem como a lei lacunosa, o microssistema de ações coletivas -, e pelo fato de que sua aplicação possivelmente trará maior efetividade e maior plenitude à tutela jurisdicional tendo em vista que o microssistema foi criado com pormenores mais específicos a esse tipo de amparo legal.

Assim, o que se analisou neste trabalho diz respeito à eficiência e à busca do melhor resultado possível na aplicação das normas ditas: ou seja, estudou-se a aplicação de qual das normas melhor condiziria com os objetivos e fundamentos da Lei de Improbidade Administrativa, satisfazendo, assim, as próprias premissas do ordenamento jurídico pátrio.

## REFERÊNCIAS

BUENO, Cássio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende. *Improbidade Administrativa questões polêmicas e atuais*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

BRASIL. *Constituição [da] República Federativa do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. Lei nº. 8.429, de 2 de junho de 1992. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 03 jun. 1993.

BRASIL. Lei nº. 7.347, de 24 de julho de 1985. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jul. 1985.

CARNELUTTI, Francesco. *Sistema de Direito Processual Civil*, v. II. 1ª ed. São Paulo: Editora ClassicBook, 2000.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Ação Civil Pública: comentários por artigo*. 6ª ed. rev, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

\_\_\_\_\_. *Manual de Direito Administrativo*. 26 ed. rev, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de Direito Processual Civil*, v. I. 3ª ed. Campinas: Editora Bookseller, 2002.

\_\_\_\_\_. *Instituições de Direito Processual Civil*, v. II. 2ª ed. Campinas: Editora Bookseller, 2000.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini. DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 28ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

DIDIER JR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*, v. I. 15ª ed. rev, atualizada e ampliada. Salvador: Editora Judpodivm, 2013.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes. *Curso de Direito processual Civil: processo coletivo*. 7ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2012.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*, v. I. 4ª ed. rev. e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Improbidade administrativa e crimes de prefeitos*. 2ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. A natureza jurídica da ação por ato de improbidade administrativa. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; OLIVEIRA, Alexandre Albagli; GHIIGNONE, Luciano Taques (orgs.). *Estudos sobre improbidade administrativa em homenagem ao professor J.J. Calmon de Passos*. 2ª ed. 2012

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

LAKATOS, Eva M. e MARCONI, Marina A. *Metodologia Científica*. Editora Atlas S.A., São Paulo SP. 1991, p.47

LOBO, Arthur Mendes. A ação prevista na lei de improbidade administrativa: competência, legitimidade, interesse de agir e outros aspectos polêmicos. São Paulo: Revista dos Tribunais. In: *Revista de Processo*, 2007 p. 47 – 75.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos; COSTA, Eduardo José da Fonseca; COSTA, Guilherme Recena (coords). *Improbidade Administrativa: aspectos processuais da Lei 8.429/92*. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

MACEDO, Magda Helena Soares. *Manual de metodologia da pesquisa jurídica*. 2ª ed. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2001.

MAZZEI, Rodrigo Reis. A ação popular e o microsistema da tutela coletiva, in Luiz Manoel Gomes Junior (Coord.). *Ação Popular - Aspectos controvertidos e relevantes - 40 anos da Lei 4.717/65*. São Paulo: RCS, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança*. 14 ed. São Paulo: Malheiros Editores.p. 123. 1992

MIRANDA, Gustavo Senna. *Princípio do juiz natural e sua aplicação na Lei de Improbidade Administrativa*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

NATIONAL COMMISSION TO REVIEW THE WORKING OF THE CONSTITUTION, 2001, New Delhi. *Probity in governance*. Disponível em: <<http://lawmin.nic.in/ncrwc/finalreport/v2b1-12.htm>>. Acesso em: 01. Dez. 2013.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Competência no Processo Civil*. São Paulo: Editora Método, 2005.

PIZZOL, Patricia Miranda. *A competência no Processo Civil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de direito processual civil, v. I*. 3ª ed. rev, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

SEVERINO, A. J. *Metodologia do trabalho científico*. 20. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil, v. I*. 52ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2011.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo*. 2ª ed. rev. e atualizada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.