
**POSSIBILIDADE DE CONDENÇÃO EM DANO MORAL COLETIVO NA AÇÃO
DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Possibility of condemnation of collective moral damage in Administrative Improbity Action

Indiara Monique Frizon Taparello¹

Centro Universitário Arnaldo Horácio Ferreira – Luís Eduardo Magalhães/Bahia
indy_frizon@hotmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/9361698689903128>

RESUMO: O trabalho possui como objeto o estudo da possibilidade de condenação em dano moral coletivo na ação de improbidade administrativa. A gestão pública brasileira convive, cotidianamente, com a instauração de investigações e processos de responsabilização na seara administrativa, civil e penal de agentes públicos e privados, que violam as regras basilares da boa administração pública. É no campo da abordagem dedutiva que se desenvolve a pesquisa. Uma análise acerca do dano moral coletivo, presente no primeiro capítulo, concentra as discussões sobre os requisitos que norteiam o reconhecimento dessa espécie de dano, assim como o alcance da responsabilidade civil. No segundo capítulo, concentrou-se a abordagem sobre os aspectos fundamentais da improbidade administrativa, a fim de compreender o alcance terminológico do ato ímprobo, assim como as espécies de sanções estabelecidas pela legislação. No terceiro capítulo, serão apresentados os fundamentos que sustentam a possibilidade de condenação em dano moral coletivo na ação de improbidade administrativa, como mecanismo de reparação da sociedade pela falha (dolosa) na gestão dos interesses públicos. Entendida como importante instrumento de tutela coletiva, a ação de improbidade administrativa deve buscar a responsabilização pessoal, a reparação do dano patrimonial e extrapatrimonial.

Palavras-chave: Ato de improbidade administrativa. Dano Moral Coletivo. Reparação. Responsabilidade civil.

ABSTRACT: The objective of this work is to study the possibility of being sentenced for collective moral damages in administrative misconduct actions. Brazilian public management lives, on a daily basis, with the establishment of investigations and accountability processes in the administrative, civil and criminal areas of public and private agents, who violate the basic rules of good public administration. It is in the field of deductive approach that research is developed. An analysis of collective moral damage, present in the first chapter, focuses discussions on the requirements that guide the recognition of this type of damage, as well as

¹ Especialista em Direito Constitucional Aplicado e Direito Penal. Graduada em Direito pelo Centro Universitário Arnaldo Horácio Ferreira (UNIFAAHF). Professora de Direito Constitucional e de Introdução ao Estudo do Direito no Centro Universitário Arnaldo Horácio Ferreira (UNIFAAHF). Assessora Técnico-Jurídica no Ministério Público do Estado da Bahia.

* **Editora Responsável:** Fabiana Regina da Silva Grossi. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8006397305740459>.

the scope of civil liability. In the second chapter, the approach focused on the fundamental aspects of administrative improbity, in order to understand the terminological scope of the improbable act, as well as the types of sanctions established by legislation. In the third chapter, the foundations that support the possibility of sentencing for collective moral damages in the action of administrative improbity will be presented, as a mechanism for compensating society for the (intentional) failure in the management of public interests. Understood as an important instrument of collective protection, the action for administrative improbity must seek personal accountability and reparation for pecuniary and non-pecuniary damage.

Keywords: Act of administrative improbity. Collective Moral Damage. Repair. Civil responsibility.

SUMÁRIO: INTRODUÇÃO; 1 ASPECTOS GERAIS SOBRE A RESPONSABILIDADE CIVIL; 1.1 O DANO MORAL COLETIVO; 2 NOÇÕES FUNDAMENTAÇÕES SOBRE A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA; 3 A POSSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO EM DANO MORAL COLETIVO NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA; CONSIDERAÇÕES FINAIS; REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

O trabalho possui como objeto o estudo da possibilidade de condenação em dano moral coletivo na ação de improbidade administrativa.

A gestão pública brasileira convive, cotidianamente, com a instauração de investigações e processos de responsabilização na seara administrativa, civil e penal de agentes públicos e privados, que violam as regras basilares da boa administração pública.

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992 – substancialmente modificada pela Lei nº 14.230/2021) estabelece que independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, *civis* e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações: perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos; pagamento de multa civil; proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

A partir disso, é possível notar que a ação de improbidade administrativa busca responsabilizar agentes públicos e privados pela má gestão (dolosa – a partir de recente

alteração legislativa) da “coisa pública”. Ocorre que o ato ímprobo ultrapassa a barreira do ilícito administrativo, alcançando, dessa forma, toda sociedade local.

É dentro desta sistemática que se encontra o objeto principal da pesquisa. O dano moral coletivo surge como importante instrumento de reparação social.

Quanto à metodologia, para a construção dos argumentos, optou-se por dividir o trabalho em três capítulos de desenvolvimento. No primeiro capítulo, para realizar as considerações gerais sobre a responsabilidade civil e o dano moral coletivo, apresentando o panorama doutrinário e jurisprudencial.

No segundo capítulo, o estudo será direcionado para aspectos fundamentais da improbidade administrativa, a fim de compreender o alcance terminológico do ato ímprobo, assim como as espécies de sanções estabelecidas pela legislação.

Estabelecido este panorama legislativo, no terceiro capítulo serão apresentados os argumentos que sustentam a possibilidade de condenação em dano moral coletivo na ação de improbidade administrativa.

A partir destas ponderações, o intuito da pesquisa é o de que seja possível compreender a importância da completa reparação no campo da improbidade administrativa, por se tratar de ato imoral qualificado e que deve ser combatido por todos os operadores do direito.

1 ASPECTOS GERAIS SOBRE A RESPONSABILIDADE CIVIL

A partir das mudanças ocorridas na sociedade, novas espécies de dano foram surgindo, como forma de reparar integralmente as consequências de atos ilícitos ou abuso do direito. Cada qual com suas características principais, mas que possuem uma finalidade em comum: demonstrar que não existem direitos absolutos e que eventuais abusos devem ser combatidos.

A responsabilidade civil pode ser contratual ou extracontratual (também denominada de aquiliana), configuradas a partir da (in)existência de eventual vínculo negocial.

Os casos de inadimplemento de uma obrigação configuram a responsabilidade contratual, fundados nos arts. 389 (descumprimento de obrigação positiva), 390 (descumprimento de obrigação negativa) e 391 do Código Civil (consagra o princípio da responsabilidade patrimonial, prevendo que pelo inadimplemento de uma obrigação respondem

todos os bens do devedor – ressalvada a regra de impenhorabilidade estabelecida no art. 833 do Código de Processo Civil).

Em sentido oposto, a responsabilidade extracontratual está fundada, a partir do Código Civil de 2002, no ato ilícito (art. 186) e no abuso do direito (art. 187).

O doutrinador Flávio Tartuce (2017, p. 500) adverte que esse modelo dual ou binário de responsabilidade foi adotado pela codificação civil de 2002, contudo, a tendência é unificar a responsabilidade civil, como consta, por exemplo, no Código de Defesa do Consumidor.

O ato ilícito é o ato praticado em desacordo com a ordem jurídica, violando direitos e causando prejuízos a outrem (TARTUCE, 2017, p. 502). Pode ser um ilícito civil, penal ou administrativo. Diante de sua ocorrência, surge a necessidade de reparar o dano. Tartuce (2017, p. 503) lembra que o dano é elemento fundamental do ato ilícito civil e para o correspondente dever de reparar (art. 927, *caput*, do Código Civil).

Destaca-se que, todavia, a existência de linha argumentativa que defende a responsabilidade sem dano, cujo aprofundamento não será realizado neste estudo.

Já o abuso do direito (teoria dos atos emulativos) amplia a noção de ilícito, abarcando aquele ato praticado em exercício irregular de direitos, ou seja, “o ato é originariamente lícito, mas foi exercido fora dos limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé objetiva ou pelos bons costumes” (TARTUCE, 2017, p. 504).

Dentro desta perspectiva, devem ser analisados os pressupostos do dever de indenizar. Carlos Roberto Gonçalves (2005, p. 32) aponta para os seguintes: a) ação ou omissão; b) culpa ou dolo do agente; c) relação de causalidade; d) *dano*.

A conduta humana pode ser causada por ação ou omissão voluntária (dolo) ou por negligência, imprudência ou imperícia (culpa). O liame entre a conduta e o resultado é chamado de nexo de causalidade.

Tartuce (2017, p. 538) apresenta os danos sob duas perspectivas: *danos tradicionais* (danos materiais e danos morais) e *danos contemporâneos* (danos estéticos, danos morais coletivos, danos sociais e danos por perda de uma chance).

O Enunciado 456 da V Jornada de Direito Civil prevê que:

A expressão "dano" no art. 944 abrange não só os danos individuais, materiais ou imateriais, mas também os danos sociais, difusos, coletivos e individuais homogêneos a serem reclamados pelos legitimados para propor ações coletivas.

Atendendo ao objetivo principal desta pesquisa, maiores considerações serão realizadas sobre o *dano moral coletivo*.

A reparação dos danos imateriais encontra previsão no art. 5º, V e X, da Constituição da República Federativa do Brasil, ao prever, respectivamente, que “é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, *moral* ou à imagem”, e que “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou *moral* decorrente de sua violação”.

Entendido como violação aos direitos da personalidade, a reparação dos danos morais não “requer a determinação de um preço para dor ou o sofrimento, mas sim um meio para atenuar, em parte, as consequências do prejuízo imaterial, o que traz o conceito de lenitivo, derivativo ou sucedâneo. Por isso é que se utiliza a expressão reparação e não ressarcimento” (TARTUCE, 2017, p. 542).

O enunciado 445 da V Jornada de Direito Civil estabelece que “o dano moral indenizável não pressupõe necessariamente a verificação de sentimentos humanos desagradáveis como dor ou sofrimento”.

Quanto à natureza jurídica da indenização por danos morais, Tartuce destaca três correntes doutrinárias e jurisprudenciais:

1ª Corrente: A indenização por danos morais tem mero intuito reparatório ou compensatório, sem qualquer caráter disciplinador ou pedagógico. Essa tese encontra-se superada na jurisprudência, pois a indenização deve ser encarada como mais do que uma mera reparação.

2ª Corrente: A indenização tem um caráter punitivo ou disciplinador, tese adotada nos Estados Unidos da América, com o conceito de *punitive damages*. Essa corrente não vinha sendo bem aceita pela nossa jurisprudência, que identificava perigos na sua aplicação. Entretanto, nos últimos tempos, tem crescido o número de adeptos a essa teoria.

3ª Corrente: A indenização por dano moral esta revestida de um *caráter principal reparatório e de um caráter pedagógico ou disciplinador acessório*, visando a coibir novas condutas. Mas esse caráter acessório somente existirá se estiver acompanhado do principal. Essa tese ainda tem prevalecido na jurisprudência nacional (2017, p. 556).

O Enunciado nº 379 da IV Jornada de Direito Civil estipula que “o art. 944, *caput*, do Código Civil não afasta a possibilidade de se reconhecer a função punitiva ou pedagógica da responsabilidade civil”.

Dentro da sistemática, verifica-se a possibilidade de o dano moral atingir, ao mesmo tempo, vários direitos da personalidade, de pessoas determinadas ou determináveis. Trata-se do dano moral coletivo - danos morais somados ou acrescidos (TARTUCE, 2017, p. 562).

1.1 O DANO MORAL COLETIVO

A violação generalizada aos direitos da personalidade possui, como premissa protetiva, a tutela da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CRFB-88), compreendida como valor fundamental geral para toda a ordem jurídica.

Neste particular, Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero (2017, p. 344) reconhecem que a dignidade da pessoa humana é simultaneamente limite e tarefa dos poderes estatais e da comunidade em geral, condição que também aponta para uma paralela e conexa dimensão defensiva (negativa) ou prestacional (positiva) da dignidade.

Os referidos autores destacam que:

Na sua atuação como limite, a dignidade implica não apenas que a pessoa não pode ser reduzida à condição de mero objeto da ação própria e de terceiros, mas também o fato de que a dignidade constitui o fundamento e conteúdo de direitos fundamentais (negativos) contra atos que a violem ou a exponham a ameaças e riscos, no sentido de posições subjetivas que têm por objeto a não intervenção por parte do Estado e de terceiros no âmbito de proteção da dignidade. Como tarefa o reconhecimento jurídico-constitucional da dignidade da pessoa humana implica deveres concretos de tutela por parte dos órgãos estatais, no sentido de proteger a dignidade de todos, assegurando-lhe também por meio de medidas positivas (prestações) o devido respeito e promoção, sem prejuízo da existência de deveres fundamentais da pessoa humana para com o Estado e os seus semelhantes. (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p. 344/345)

A temática atinente dano moral coletivo está diretamente relacionada com os direitos coletivos. Hugo Nigro Mazzilli (2011, p. 50) orienta que numa posição intermediária entre o interesse público e o interesse privado, existem os *interesses transindividuais* (também chamados de interesses coletivos, em sentido lato), que são compartilhados por grupos, classes ou categorias de pessoas.

A fim de sistematizar a defesa dos interesses transindividuais já iniciada pela Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), o Código de Defesa do Consumidor passou a distingui-los conforme sua origem:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

É possível notar que há duas categorias que envolvem um grupo determinável de pessoas (interesses individuais homogêneos e os interesses coletivos), e outra categoria composta por um grupo indeterminável de indivíduos (difusos).

A partir desta compreensão, considerando que atuação administrativa do Estado está diretamente ligada aos interesses de toda a coletividade (na tutela da “coisa pública”), não restam dúvidas de que a probidade administrativa (trabalhada no próximo capítulo) pode ser compreendida como verdadeiro direito difuso (portanto, passível de tutela na seara transindividual).

No julgamento do Recurso Especial nº 1.539.056 - MG (2015/0144640-6), o Superior Tribunal de Justiça pontuou que o dano moral coletivo caracteriza-se pela prática de conduta “antijurídica que, de forma absolutamente injusta e intolerável, viola valores éticos essenciais da sociedade”, implicando uma tríplice função: a) função dissuasória (dever de reparação, que tem por finalidade prevenir novas condutas antissociais); b) função sancionatório-pedagógica (punir o comportamento ilícito); c) função compensatória indireta (e reverter, em favor da comunidade, o eventual proveito patrimonial obtido pelo ofensor).

Leonardo Roscoe Bessa (2007, p. 247) aduz que a condenação judicial por dano moral coletivo é “sanção pecuniária, com caráter eminentemente punitivo, em face de ofensa a direitos coletivos ou difusos nas mais diversas áreas (consumidor, meio ambiente, ordem urbanística etc.)”.

Lembra o referido autor que:

O objetivo da lei, ao permitir expressamente a imposição de sanção pecuniária pelo Judiciário, a ser revertida a fundos nacional e estadual (art. 13 da Lei 7.347/85), foi basicamente de reprimir a conduta daquele que ofende direitos coletivos e difusos. Como resultado necessário dessa atividade repressiva

jurisdicional surgem os efeitos - a função do instituto - almejados pela lei: prevenir a ofensa a direitos transindividuais, considerando seu caráter extrapatrimonial e inerente relevância social (BESSA, 2007, p. 248).

Conforme explanado por Cristina Borges Riba Maksym (2021, p. 104), o dano moral coletivo é o “prejuízo experimentado no mundo concreto (elemento material) por uma coletividade (elemento quantitativo) em razão do comprometimento do fim de tutela de um bem jurídico indivisível (elemento qualitativo)” a partir da lesão de “interesse difuso ou coletivo relacionado com a dignidade (elemento formal)”.

O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial acima mencionado, relembrando os ensinamentos de Xisto Tiago de Medeiros Neto estabeleceu que:

A quantificação do dano moral coletivo reclama o exame das peculiaridades de cada caso concreto, observando-se a relevância do interesse transindividual lesado, a gravidade e a repercussão da lesão, a situação econômica do ofensor, o proveito obtido com a conduta ilícita, o grau da culpa ou do dolo (se presente), a verificação da reincidência e o grau de reprovabilidade social (MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. *Dano moral coletivo*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2007, p. 163-165). O *quantum* não deve destoar, contudo, dos postulados da equidade e da razoabilidade nem olvidar os fins almejados pelo sistema jurídico com a tutela dos interesses injustamente violados.

Diante disso, à luz da jurisprudência da Corte Cidadã (alguns exemplos: REsp 1.610.821/RJ; REsp 1.840.463/SP; REsp 1.637.910/RN; REsp 1.502.967/RS), tem-se que o dano moral coletivo é aferível *in re ipsa*, ou seja, é desnecessária a demonstração de prejuízos concretos ou de efetivo abalo moral, sendo suficiente a mera apuração de uma conduta ilícita violadora de direito sensível da sociedade.

2 NOÇÕES FUNDAMENTAIS SOBRE A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A previsão de meios de coibição à improbidade administrativa tem esteio constitucional, tendo sido o art. 37, § 4º, da CRFB/88 regulamentado pela Lei nº 8.429/1992, texto legal que instituiu os atos de improbidade administrativa e fixou as respectivas sanções.

Conforme ressalva feita por Marcelo Figueiredo (2013, p. 896), não há um ascendente histórico direto, em linha reta, do art. 37, § 4º, da CRFB/88, visto que o tema da moralidade administrativa do ângulo constitucional foi verdadeiramente inovador a partir de 1988

Para o regular exercício da atividade administrativa, os agentes públicos e privados devem observar os princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, eficiência e moralidade (art. 37, *caput*, da CRFB/88).

Neste particular, a partir das modificações implementadas pelo neoconstitucionalismo, tem-se que os princípios ganham força normativa.

Em lição sobre o assunto, Garcia e Alves constataam que o princípio da legalidade passou a ser visto como integrante de um princípio maior: o princípio da juridicidade, a fim de que o ordenamento jurídico como um todo. Passou a ser perquirida a correspondência dos atos com os valores que conduzem à concreção da própria noção de direito (GARCIA; ALVES, 2010, p. 61/62). Desse modo:

Com a constitucionalização dos princípios, que terminaram por normatizar inúmeros valores de cunho ético-jurídico, a concepção de legalidade cedeu lugar à noção de juridicidade, segundo a qual a atuação do Estado deve estar em harmonia com o Direito, afastando a noção de legalidade estrita – com contornos superpostos à regra -, passando a compreender regras e princípios (GARCIA; ALVES, 2010, p. 61).

Embora a observância do princípio da moralidade seja de fundamental importância para aferição da probidade, não é ele o único. Os atos dos agentes públicos devem observar a normatização existente, o que inclui toda a ordem de princípios, não apenas a moralidade (GARCIA; ALVES, 2010, p. 58).

O princípio da moralidade exige que a atuação administrativa seja ética, leal e séria (OLIVEIRA, 2018, p. 38). Ou seja, exige-se que honestidade no exercício da função pública.

Matheus Carvalho (2023, p. 80) destaca que, “interpretando a Constituição como uma norma posta integrante do ordenamento jurídico nacional, se admita que a atuação em desconformidade aos padrões de moralidade enseja uma violação ao princípio da legalidade”, visto que ele abrange os demais princípios e regras constitucionais.

A boa gestão administrativa exige tanto a satisfação do interesse público, como a observância de todo o balizamento jurídico que regula a atividade. Garcia e Pacheco (2010, p. 58) lembram que “o amálgama que une meios e fins, entrelaçando-os e alcançando uma unidade de sentido, é justamente a probidade administrativa. A improbidade aponta não só para uma desconsideração dos fins, como, também, para uma situação de ruptura entre meios e fins”.

André Ramos Tavares (2022, p. 1174) anota que a Constituição erigiu, ao lado da moralidade administrativa, uma especial forma de imoralidade, que considera improbidade. É uma especial ou qualificada forma de imoralidade.

Existem diversos instrumentos de controle da moralidade administrativa, tais como: ação de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da CRFB/88 e Lei nº 8.429/92); ação popular (art. 5º, LXXIII, da CRFB/88 e Lei nº 4.717/65); ação civil pública (art. 129, III, da CRFB/88 e Lei nº 7.347/85); as hipóteses de inelegibilidade previstas no art. 1º da Lei Complementar nº 64/90; as sanções administrativas e judiciais previstas na Lei nº 12.846/2013 (OLIVEIRA, 2018, p. 39).

Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2018, p. 869) define a ação de improbidade administrativa como sendo o instrumento processual que tem por objetivo aplicar sanções aos agentes públicos ou terceiros que praticarem atos de improbidade administrativa.

A Lei de Improbidade Administrativa estipulou uma série de atos de improbidade, dividindo em três grupos diferentes: a) ações ou omissões que geram enriquecimento ilícito, e detrimento da função pública (art. 9º); b) ações e omissões que causam dano ao erário (art. 10); c) ações ou omissões que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

Importante modificação implementada pela Lei nº 14.230/2021 está relacionada a exigência de dolo específico do agente (art. 1º, § 1º). Conforme o texto legal, considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 da lei, não bastando a voluntariedade do agente (art. 1º, § 2º).

Quanto as sanções, o art. 37, § 4º da CRFB/88 estabelece que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Já a Lei de Improbidade Administrativa, após a reforma operada pela legislação acima mencionada, estabelece o seguinte quadro de sanções:

Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

I - na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente,

ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos;

II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos;

III - na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos; Dentre desta sistemática de sanções, visualiza-se a possibilidade de condenação em danos morais coletivos, conforme abaixo delineado.
[...]

O fato é que tanto a Constituição Federal quanto a Lei de Improbidade Administrativa exigem a integral reparação do dano ocasionado pelo ato ímprobo.

A possibilidade de condenação em dano moral coletivo surge como importante mecanismo de reparação.

3 A POSSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO EM DANO MORAL COLETIVO NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O ressarcimento integral do dano ocasionado pelo ato de improbidade administrativa é fundamental na tutela da moralidade pública.

Quanto à tutela ressarcitória cabível em face do agente público ímprobo, Maksym (2021, p. 15) anota que “tem sido admitida tanto na ação popular e na ação civil pública quanto na ação de improbidade”. Destaca que a “possibilidade de a ação de improbidade ser uma via processual cabível para ressarcimento de dano moral é uma discussão relativamente recente e há doutrina e jurisprudência tanto favoráveis como contrárias a tal assertiva”.

Importantes ponderações são realizadas pelos doutrinadores Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2010, p. 558), ao destacar que os membros da coletividade têm o direito de exigir dos administradores públicos que atuem com estrita observância ao princípio da juridicidade, o que pode ser considerado um direito transindividual e indisponível, de natureza eminentemente *difusa*. Contudo, essa concepção não deve ser conduzida a extremos,

“culminando em identificar a ocorrência do dano moral sempre que for violado algum princípio administrativo ou mesmo lesado o erário” (GARCIA; ALVES, 2010, p. 558).

Garcia e Alves (2010, p. 556) apontam para a existência de danos não-patrimoniais subjetivos (dor física e moral) e danos não-patrimoniais objetivos (ofensas ao bom nome, à reputação).

Assim, o questionamento que se impõe está relacionado com a possibilidade de o ato de improbidade administrativa causar essas duas espécies de dano. Considerando que a pessoa jurídica não pode sofrer uma dor moral, o prisma de análise há de ser deslocado para a coletividade, que efetivamente poderá experimentar um sofrimento com o dano a bens jurídicos de natureza não-econômica (GARCIA; ALVES, 2010, p. 557).

Os referidos autores lembram que por ser desnecessária a demonstração da efetiva dor e sofrimento para a configuração do dano moral (já que é *in re ipsa*), tem-se um importante indicativo da possibilidade de sua defesa no plano transindividual, envolvendo o montante da indenização em benefício de toda a coletividade, que é vista em sua inteireza. Logo, sequer é preciso recorrer à figura dos danos punitivos (GARCIA; ALVES, 2010, p. 557).

Garcia e Alves destacam que:

A Lei nº 8.429/92, como temos defendido, não se destina unicamente à proteção ao erário, concebido como patrimônio econômico dos sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa, devendo alcançar, igualmente, o patrimônio público em sua acepção mais ampla, incluindo o patrimônio moral. Danos ao patrimônio histórico e cultural, bem como ao meio ambiente, afora o prejuízo de ordem econômica, mensurável com valoração do custo estimado para a recomposição do *status quo*, causam evidente comoção no meio social, sendo passíveis de caracterizar um dano moral coletivo, o qual encontra previsão expressa no art. 1º da Lei nº 7.347/85, com a redação dada pela Lei nº 8.884/94 (GARCIA; ALVES, 2010, p. 557).

Quanto à possíveis dificuldades práticas na reparabilidade do dano moral coletivo, Garcia e Alves trazem algumas orientações. A primeira dificuldade:

[...] é constatada pelo fato de a Lei nº 8.429/92 somente abordar os danos causados ao patrimônio das pessoas jurídicas referidas em seu art. 1º, o que poderia não incluir o dano moral causado à coletividade. Para contornar o obstáculo, deve-se observar que o patrimônio público, de natureza moral ou patrimonial, em verdade, pertence à própria coletividade, o que, *ipso facto*, demonstra que qualquer dano causado àquele erige-se como dano causado a esta. Assim, ao se falar num dano dessa natureza, apesar da separação das partes que atingem a pessoa jurídica lesada e a coletividade, não se está instituindo uma verdadeira dicotomia entre os sujeitos passivos do ilícito, mas,

unicamente, individualizando uma parcela do dano experimentado pelo verdadeiro titular do bem jurídico, o povo (GARCIA; ALVES, 2010, p. 558).

Como segunda dificuldade, Garcia e Alves aduzem que ela é vislumbrada no mecanismo a ser utilizado para a identificação do dano.

Aqui, necessário aquilatar a natureza do bem imediatamente lesado pelo ímprobo, a natureza dessa lesão e a dimensão do impacto causado na coletividade, o que permitirá a aferição da comoção e do mal-estar passíveis de individualizar um dano moral de proporções coletivas (GARCIA; ALVES, 2010, p. p. 558).

Em seguida, os autores apontam para uma terceira situação:

Não se pode deixar de mencionar a dificuldade em se mensurar o valor da indenização a ser fixada a título de compensação pelo dano moral causado, o que, em passado recene, chegou a ser erguido à categoria de óbice intransponível à própria reparação do dano moral. Nessa última etapa, entendemos que o valor da indenização deve ser suficiente para desestimular novas práticas ilícitas e para possibilitar que o Poder Público implemente atividades paralelas que possam contornar o ilícito praticado e recompor a paz social (v.g.: o agente público que determine a destruição de área de proteção ambiental diuturnamente utilizada pela população local, além de ser condenado a recompô-la, deve ser condenado a indenizar o dano moral causado à coletividade, que se viu privada da utilização de uma área de lazer, sendo o numerário direcionado à implementação de atividades de natureza similar, como a criação de um horto) (GARCIA; ALVES, 2010, p. p. 558).

Sobre a temática, o Superior Tribunal de Justiça reconhece a possibilidade de condenação em danos morais coletivos na ação de improbidade administrativa, nos seguintes termos:

[...] 4. "A jurisprudência desta Corte orienta-se pela viabilidade de condenação por danos morais coletivos em sede de ação civil pública" (AREsp 1.069.543/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe 2/8/2017). Nesse mesmo sentido: AgRg no REsp 1.541.563/RJ, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 16/9/2015).

5. No que concerne aos elementos caracterizadores do dano moral coletivo, este Superior Tribunal já se manifestou no sentido de que "a possibilidade de indenização por dano moral está prevista no art. 5º, inciso V, da Constituição Federal, não havendo restrição da violação à esfera individual. A evolução da sociedade e da legislação tem levado a doutrina e a jurisprudência a entender que, quando são atingidos valores e interesses fundamentais de um grupo, não há como negar a essa coletividade a defesa do seu patrimônio

imaterial. O dano moral coletivo é a lesão na esfera moral de uma comunidade, isto é, a violação de direito transindividual de ordem coletiva, valores de uma sociedade atingidos do ponto de vista jurídico, de forma a envolver não apenas a dor psíquica, mas qualquer abalo negativo à moral da coletividade, pois o dano é, na verdade, apenas a consequência da lesão à esfera extrapatrimonial de uma pessoa" (REsp 1.397.870/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe 10/12/2014). [...]

7. A exigência de concurso público tem por escopo não apenas assegurar os critérios de probidade e impessoalidade da Administração, nos termos do art. 37, caput, da CF/1988, mas, ainda, permitir o recrutamento dos melhores dentre os candidatos às vagas, tanto assim que o descumprimento dessa diretriz está sujeito à nulidade, nos termos dos arts. 3º e 4º, I, da Lei da Ação Popular.

8. Nesse diapasão, evidencia-se que o ato ímprobo em tela efetivamente importou em abalo à confiança depositada pela comunidade local na Administração Pública [...]. Com efeito, havendo contratação de servidores sem concurso, há presunção legal de ilegitimidade dessa conduta e também de lesividade que ultrapassa a simples esfera da Administração Pública para atingir, concomitantemente, valores da coletividade, que, com razão, espera e exige dos administradores a correta gestão da coisa pública e, sobretudo, o estrito cumprimento das leis e da Constituição (STJ, AgInt no Agravo em Recurso Especial nº 538308 - SP (2014/0126670-7)).

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DANO AO ERÁRIO. MULTA CIVIL. DANO MORAL. POSSIBILIDADE. PRESCRIÇÃO. [...] 3. Não há vedação legal ao entendimento de que cabem danos morais em ações que discutam improbidade administrativa seja pela frustração trazida pelo ato ímprobo na comunidade, seja pelo desprestígio efetivo causado à entidade pública que dificulte a ação estatal. 4. A aferição de tal dano deve ser feita no caso concreto com base em análise detida das provas dos autos que comprovem efetivo dano (STJ, RECURSO ESPECIAL Nº 960.926 - MG (2007/0066794-2)).

Quanto à destinação, Garcia e Alves (2010, p. 559) informam que a indenização do dano moral coletivo não deve reverter à pessoa jurídica lesada. Apesar da unidade do ato ilícito, os seus efeitos devem ser compreendidos de forma bipartida, ou seja, aqueles causados ao sujeito passivo do ato de improbidade administrativa e aqueles causados à coletividade, aplicando-se, em relação aos últimos, o disposto no art. 13 da Lei nº 7.347/85 (“Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo...”).

Sobre este assunto, observa Xisto Tiago de Medeiros Neto:

O direcionamento da parcela pecuniária ao Fundo é de importância indiscutível por apresentar-se a lesão, em essência, ainda mais fluida e dispersa no âmbito da coletividade. Além disso, tenha-se em conta que a reparação em dinheiro não visa a reconstituir um bem material passível de quantificação, e sim oferecer compensação diante da lesão a bens de natureza

imaterial sem equivalência econômica, e sancionamento exemplar ao ofensor, rendendo-se ensejo para se conferir destinação de proveito coletivo ao dinheiro recolhido. (2004, p. 134., apud, BESSA, 2007, p. 259).

Com supedâneo no art. 1º, *caput*, da Lei nº 7347/1985, qualquer interesse transindividual que for violado (ambiental, consumerista, administrativo) poderá ensejar a reparação por meio do dano moral coletivo.

A partir disso, tem-se que não é qualquer ato ímprobo que pode ensejar a reparação por dano moral coletivo; para tanto, devem ser analisadas as consequências do ato e, com base no arcabouço fático-probatório, aferir a real existência e grau do dano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal deste estudo foi apresentar os argumentos legais, doutrinários e jurisprudenciais que defendem a possibilidade de condenação em dano moral coletivo na ação de improbidade administrativa.

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma nova modelagem principiológica aplicável à administração pública. O princípio da moralidade (compreendido como verdadeira norma jurídica e que possui força normativa) ganha centralidade na atividade administrativa, orientando para práticas leais, corretas e honestas.

Ao se desviar do padrão estabelecido pelo ordenamento jurídico de governança reta e pautada nas normas fundamentais de um sistema jurídico, de forma dolosa, o agente público pode ser responsabilizado nos termos da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992 – substancialmente modificada pela Lei nº 14.230/2021).

Além das sanções já previstas no referido diploma legal (perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos; pagamento de multa civil; proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário), a fixação de dano moral coletivo é medida que se impõe para o ressarcimento integral do dano.

O primeiro capítulo se ocupou das considerações gerais sobre a responsabilidade civil e o dano moral coletivo, apresentando o panorama doutrinário e jurisprudencial.

Em seguida, no segundo capítulo, o estudo concentrou-se na abordagem sobre os aspectos fundamentais da improbidade administrativa, a fim de compreender o alcance terminológico do ato ímprobo, assim como as espécies de sanções estabelecidas pela legislação.

Por fim, no terceiro capítulo foram apresentados os argumentos que sustentam a possibilidade de condenação em dano moral coletivo na ação de improbidade administrativa.

Destacou-se que a tutela da probidade administrativa configura verdadeira proteção de direito difuso, portanto, transindividual. Nesta perspectiva, pontuou-se que não é qualquer ato ímprobo que pode ensejar a reparação por dano moral coletivo; para tanto, devem ser analisadas as consequências do ato e, com base no arcabouço fático-probatório, aferir a real existência e grau do dano.

REFERÊNCIAS

BESSA, Leonardo Roscoe. **Dano Moral Coletivo**. Revista da EMERJ, v. 10, nº 40, 2007. Disponível em:

<https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista40/Revista40_247.pdf>.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de Setembro De 1990. (*Código de Defesa do Consumidor*).

Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm>.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de Junho de 1992 (**Lei de Improbidade Administrativa**).

Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm>.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de Julho de 1985 (**Lei de Ação Civil Pública**). Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm>.

BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. **AgInt No Agravo Em Recurso Especial Nº 538308 - Sp (2014/0126670-7)**. Relator: Ministro Sérgio Kukina. Julgado em 31 de agosto de 2020.

Disponível em:

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201401266707&dt_publicacao=04/09/2020>.

BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. **Recurso Especial Nº 960.926 - Mg (2007/0066794-2)**

Relator: Ministro Castro Meira. Julgado em 18 de março de 2008. Disponível em:

<<https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=763487&tipo=0&nreg=200700667942&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20080401&formato=PDF&salvar=false>>

CANOTILHO, J. J. Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; MENDES, Gilmar Ferreira. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 11 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.

FEDERAL, Conselho da Justiça. **Enunciado nº 379 da IV Jornada de Direito Civil**. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/517>>.

FEDERAL, Conselho da Justiça. **Enunciado nº 445 da V Jornada de Direito Civil**. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/366>>.

FEDERAL, Conselho da Justiça. **Enunciado nº 456 da V Jornada de Direito Civil**. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/403>>.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 5ª ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade Civil**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MAKSYM, Cristina Borges Ribas. **A reparação do dano moral coletivo por ato de improbidade administrativa**. Revista Digital de Direito Administrativo, vol. 8, n. 1, p. 99-120, 2021. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/172135/168339>>.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 24 ed. rev., ampl. E atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. – São Paulo : Saraiva, 2017.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**. 7 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: METODO, 2017.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 20 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.