



# REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

---

Seção: Artigos Científicos

## A reparação do dano moral coletivo por ato de improbidade administrativa

*Repair of collective moral damage by act of administrative improbity*

Cristina Borges Ribas Maksym

**Resumo:** A doutrina e a jurisprudência oscilam em reconhecer o dano moral coletivo. Esta relutância jurisprudencial, contudo, não é tão evidente quando se trata de condenar agentes ímprobos em reparar estes danos morais coletivos, causados em face da lesão à moralidade administrativa – havendo, nestas hipóteses, uma maior aceitação dos Tribunais. O presente artigo analisa referida problemática, por meio de revisão bibliográfica e da análise crítica da jurisprudência, verificando se os atos de improbidade administrativa podem lesionar interesse coletivo conexo com a dignidade ao ponto de motivar a reparação deste dano. Conclui-se que não é todo e qualquer ato ímprobo que gera dano moral coletivo, sendo necessário o preenchimento dos quatro requisitos deste prejuízo conexo à dignidade humana (elemento material, formal, qualitativo e quantitativo), não sendo cabível a consideração de um dano hipotético.

**Palavras-chave:** dano moral coletivo; dignidade da pessoa humana; agente público; responsabilidade civil; improbidade administrativa.

**Abstract:** *Doctrine and jurisprudence oscillate in recognizing collective moral damages. This jurisprudential reluctance, however, is not so evident when it comes to condemning corrupt agents in redressing these collective moral damages caused by injuring administrative morality – something that has been accepted by the courts. This article analyse this problem through literature review and critical analysis of jurisprudence, verifying if acts of improbity can damage collective interest related to dignity to the point of motivating the reparation of this damage. It is concluded that it is not every act of improbity that generates collective moral damage, and it is necessary to fulfil the four requirements of this damage related to human dignity (material, formal, qualitative and quantitative) - it is not possible to consider hypothetical damage.*

**Keywords:** *collective moral damage; dignity of human person; public agent; civil liability; administrative improbity.*

**Disponível no URL:** [www.revistas.usp.br/rdda](http://www.revistas.usp.br/rdda)

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v8i1p99-120>

## **A REPARAÇÃO DO DANO MORAL COLETIVO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

MAKSYM, Cristina Borges Ribas\*

*Sumário: 1. Introdução; 2. Os quatro requisitos que configuram o dano moral coletivo; 3. As ações de improbidade administrativa e a natureza jurídica das sanções previstas na Lei nº 8.429/1992; 4. O dever de reparação do dano moral coletivo por ato de improbidade; 5. A ação ressarcitória cabível em face do agente público ímprobo; 6. Conclusão; 7. Referências bibliográficas.*

### **1. Introdução**

O dano moral de titularidade coletiva é objeto de muitas controvérsias tanto na doutrina quanto na jurisprudência. Em razão de sua interdisciplinaridade, percebe-se uma carência de estudos acadêmicos aprofundados sobre este assunto – mormente quando se está a tratar do Direito Administrativo. A carência de um estudo aprofundado da doutrina reflete-se numa jurisprudência oscilante na aceitação da responsabilidade relativa a essa modalidade de danos, isto é, morais e de titularidade supraindividual.

Há ainda a questão da possibilidade de se condenarem agentes ímprobos por danos morais coletivos causados em face da lesão à moralidade administrativa – algo que vem sendo aplicado pelos Tribunais em ações de improbidade administrativa sem o devido respaldo teórico. O tema foi enfrentado pela Operação Lava Jato.

A face mais atual do dano moral talvez seja justamente esta condenação de reparação em decorrência de atos ímprobos contra a Administração Pública. Mas dela surgem diversas questões – desde se há fundamento jurídico para esta responsabilidade civil até se esta lesão é de interesse coletivo ou da própria pessoa jurídica de direito público. Outra questão se refere a qual seria a via processual adequada para a referida postulação e quem deteria tal legitimidade. São estas as questões analisadas no presente artigo.

### **2. Os quatro requisitos que configuram o dano moral coletivo**

Para a configuração da obrigação de indenizar, é indispensável que tenha sido produzido um dano concreto, individual ou coletivo, de natureza material ou moral (HACHEM, 2014, p. 547). O dano é, portanto, um dos pressupostos da responsabilidade civil (BITTAR FILHO, 2018), pelo que não há responsabilização sem dano,

---

\* *Mestra em Direito do Estado e especialista em Direito Ambiental, ambos pela Universidade Federal do Paraná, professora e advogada.*

embora possa haver sem culpa (*stricto sensu*) ou dolo e até sem a configuração de ato ilícito (CAVALIERI FILHO, 2008, p. 79-96).

De acordo com a teoria da diferença, o dano é a distinção entre a situação que existiria se não fosse o prejuízo e a que se tem em decorrência deste, ou seja, é a diferença matemática e calculável entre o que se tem e o que se teria se não houvesse o agravo (SEVERO, 1996, p. 4-8). Em concepção mais moderna, de acordo com a teoria do interesse, dano é a lesão a interesse juridicamente protegido (LEITE, 2015, p. 103-110; TEIXEIRA NETO, 2014, p. 115-137; DINIZ, 2019, p. 88).

Como lesão de um interesse, para a configuração do dano como um fato jurídico – e que seja, portanto, relevante para o Direito – é necessário que estejam configurados dois requisitos, um material e outro formal. O (i) requisito material representa o fato físico e o prejuízo em si (a lesão ao interesse ou a diminuição de bem) no mundo concreto, enquanto (ii) o elemento formal provém da norma jurídica, a previsão do Direito positivo do interesse como juridicamente protegido ou do bem como bem jurídico – a antijuridicidade do prejuízo. Disso decorre que, por carência de algum dos elementos, nem todos os danos vão lidar com a reação do ordenamento jurídico. (STEIGLEDER, 2017, p. 53-99)

O elemento formal é o que traz a feição do dano como injusto. Este trata da antijuridicidade do dano, ou seja, quando o dano resulta de um ato (ou omissão) que, ainda que não seja ilícito, enseja um dano anômalo e desproporcional de acordo com o ordenamento jurídico e a análise do caso concreto (FREITAS, 2006, p. 170-197). O dano é antijurídico<sup>1</sup> porque é causado contrariamente ao que foi juridicamente estabelecido. Daí que, por exemplo, a penhora do patrimônio em decorrência de uma cobrança legítima implica um prejuízo financeiro, mas não configura um dano indenizável, porque não é contrária ao ordenamento jurídico (MARTINS, 2010, p. 370-371).

Quanto ao dano moral especificamente, há farta divergência doutrinária e jurisprudencial sobre a sua concepção, especialmente porque o ordenamento jurídico brasileiro desde o Código Civil de 1916 adota uma “cláusula geral” que não delinea de forma expressa em que consiste o dano indenizável, ficando este ao critério do intérprete. Referida previsão genérica é influência francesa do Código Civil de Napoleão (SILVA, 2015, p. 333-348).

Esta dificuldade de definir o dano moral é perceptível também em outros ordenamentos. Na Alemanha, por exemplo, optou-se em 1900 com o Código Civil Alemão

---

1 Utiliza-se o termo ato antijurídico para aquele ato que é contrário ao Direito. Logo, o dano que resulta de um ato antijurídico é aquele prejuízo anômalo e desproporcional que não se considera razoável não reparar quando ponderado com os interesses contrapostos. Entretanto, é preciso destacar que o uso do termo “antijurídico” não é aceito por parte da doutrina que compreende que o ato mesmo quando ilícito ou injusto (contrário ao Direito) é também um ato jurídico, pois gera efeitos no plano jurídico, a exemplo de Pontes de Miranda. (MIRANDA, 1966).

(BGB) por um sistema restritivo em que o cabimento da reparação destes danos só era considerado cabível dentro das hipóteses taxativas da lei. Com a influência do BGB nas legislações do século XX, a Itália, através do atual Código Civil de 1942, passou a adotar este sistema restritivo da reparação por danos morais, o que levou a doutrina e a jurisprudência a contornarem os casos não contemplados em lei através de uma interpretação ampliativa desta (MARTINS, 2010, p. 345-346).

No Brasil, em razão da “cláusula geral” normativa e desta “interpretação ampliativa” de inspiração italiana acerca dos danos, este foi inicialmente construído pela noção de um sentimento humano negativo e subjetivo como humilhação, angústia, vergonha, medo, ansiedade e dor. Porém, referida noção confunde o prejuízo moral com suas possíveis (e não necessárias) consequências psicofísicas (TEIXEIRA NETO, 2014, p. 115-137), além de não corresponder a um conceito jurídico, e sim à descrição de algumas emoções e sensações que o ser humano pode enfrentar (MORAES, 2003, p. 129-140).

Ultrapassada esta noção de dano moral com características de sofrimento psíquico e subjetivo, a doutrina passou a concebê-lo ora com uma acepção negativa, ora com uma acepção positiva. Em síntese, aqueles que adotam a acepção negativa conceituam o dano moral como toda lesão a interesse que não possa ser avaliável pecuniariamente. Por sua vez, a acepção positiva avalia o dano moral como aquele que decorre de uma ofensa a bem ou interesse imaterial (TEIXEIRA NETO, 2014, p. 115-137).

Este critério negativo de caracterização do dano moral como “todo prejuízo que não é patrimonial” é logicamente inaceitável, porque não se pode definir o “ser” pelo “não ser”. (SILVA, 2009) Ademais, há casos em que a lesão, ainda que não avaliável pecuniariamente, não será relevante a ponto de merecer reação do ordenamento jurídico porque se faz ausente de elemento formal (TEIXEIRA NETO, 2014, p. 115-137).

E o critério positivo, contudo, como salienta Couto e Silva, é tão extenso que chega a ser prolixo e sem serventia, além de ser tautológico definir dano moral como a lesão a bem ou interesse imaterial (SILVA, 2009). E mais, em alguns casos, a lesão a bens imateriais (*v.g.*, violação à reputação ou imagem) gerará também um dano patrimonial, ou seja, com reflexos também no patrimônio do ofendido, reduzindo-o (TEIXEIRA NETO, 2014, p. 115-137).

Com a previsão da Constituição Federal sobre a reparação dos danos morais (art. 5º, V e X), a doutrina numa leitura civil-constitucional tem conceituado o dano moral como a lesão da própria dignidade humana, pois nesta era de incertezas, este é o princípio capaz de atribuir integração valorativa e sistemática a responsabilidade

extracontratual (MORAES, 2003, p. 59-75). Este entendimento vem sendo também adotado na jurisprudência.<sup>2</sup>

A dignidade, por sua vez, como um valor essencial, está atrelada aos direitos fundamentais (direito à vida, à igualdade e à integridade física e psíquica) e, como autonomia individual, determina que os sujeitos tenham liberdades tanto privadas como públicas. Serve, assim, de fundamento para um direito geral de personalidade, ou seja, ao direito de qualquer pessoa não ser impedida de desenvolver a sua própria personalidade e de se determinar de acordo com as suas opções – o que impõe, por consequência, a garantia de um mínimo existencial (BARROSO, 2012, p. 72).

É por isso que a lesão à vida, a discriminação ilegítima, a tortura, o trabalho escravo, a lesão injusta à honra ou à intimidade, a restrição antijurídica da liberdade de expressão ou a ausência de entrega de qualquer parcela que seja considerada integrante do mínimo existencial ensejam dano moral. Porque tais questões resultam, em última análise, em ofensas injustas à dignidade (elemento formal do dano) e comprometem o desenvolvimento e a construção da personalidade no mundo concreto (elemento material do dano).

A partir desta noção, somada à existência de interesses coletivos protegidos constitucionalmente que promovem esta dignidade, tem-se a possibilidade de haver danos morais coletivos.

Neste contexto, é preciso destacar que, em síntese, os elementos que caracterizam os direitos e interesses coletivos *lato sensu* (difusos e coletivos) são dois: (i) um elemento quantitativo, em razão de haver pluralidade de sujeitos com interesses convergentes, justapostos e correlatos; e (ii) um elemento qualitativo em razão destes interesses serem incidentes sobre o mesmo bem indivisível. Assim, só existirá um direito ou um interesse coletivo quando estiverem presentes os dois elementos.

Porém, a quantificação não é suficiente; de contrário qualquer litisconsórcio ativo ou passivo se traduziria em direitos metaindividuais (CUNHA, 1995, p. 224-235). Logo, para configuração do dano moral coletivo, é preciso que estejam presentes aqueles dois elementos, mas preenchidos, na verdade, quatro requisitos: (i) o requisito material, que representa o fato físico e o prejuízo em si (a lesão ao interesse ou a diminuição de bem) no mundo concreto, ou seja, o comprometimento do fim justificador da proteção jurídica conferida ao bem; (ii) o elemento formal, que provém da norma jurídica (a antijuridicidade da lesão à dignidade); (iii) o elemento quantitativo, que indica que referido prejuízo concreto deve atingir uma coletividade; e, por fim, (iv) o elemento qualitativo, que implica a indivisibilidade do referido bem atingido.

---

2 Entre outros precedentes: Superior Tribunal de Justiça do Brasil. Recurso Especial n.º 595.734/RS, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Rel. p/ Acórdão Ministro Castro Filho, Terceira Turma, julgado em 02/08/2005, DJ 28/11/2005.

Pode dizer-se, assim, que 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) pela lesão injusta de interesse difuso ou coletivo relacionado com a dignidade (elemento formal).<sup>3</sup>

Por conseguinte, com base especialmente no art. 1º, *caput*, da Lei da Ação Civil Pública n.º 7347/1985 (LACP), seja qual for o interesse transindividual em litígio (ambiental, trabalhista, administrativo), se lesionado, poderá estar configurado o dano moral coletivo, culminando na pretensão de reparação.

### **3. As ações de improbidade administrativa e a natureza jurídica das sanções previstas na Lei nº 8.429/1992**

O art. 37, *caput* da Constituição Federal (CF) prevê que a Administração Pública direta e indireta de qualquer um dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá, entre outros, ao princípio da moralidade. Já o §4º do referido dispositivo constitucional dispõe que os atos de improbidade administrativa importarão em quatro consequências, sendo elas: (i) a suspensão dos direitos políticos, (ii) a perda da função pública, (iii) a indisponibilidade dos bens e (iv) o ressarcimento ao erário. O respectivo parágrafo ainda dispõe que as referidas consequências serão aplicadas “na forma e gradação previstas em lei”, fazendo a ressalva de que tais punições podem ser aplicadas “sem prejuízo da ação penal cabível”. (BITENCOURT NETO, 2005, p. 102)

Destas consequências, é importante destacar que as três primeiras são penas e a última não o é: o ressarcimento ao erário é uma obrigação civil de reparação de dano patrimonial, apesar da insistência inexplicável da doutrina em tratá-lo como pena. (GABARDO; ROCHA, 2014, p. 257-274)

A lei que regulamenta o referido dispositivo constitucional, trazendo, portanto, as formas e gradações destas consequências, é a Lei de Improbidade Administrativa n.º 8429/1992 (LIA). Esta prevê três espécies de ato de improbidade: (i) aqueles que importam enriquecimento ilícito (art. 9º); (ii) os atos que causam prejuízo ao erário (art. 10) e, por fim, (iii) os atos que atentam contra os princípios da administração pública – entre estes, o princípio da moralidade (art. 11). Todas estas espécies, no entanto, possuem um epicentro estrutural comum, a violação da juridicidade.

---

<sup>3</sup> Felipe Teixeira Neto define o dano moral coletivo como “aquele decorrente da lesão a um interesse de natureza transindividual titulado (sic) por um grupo indeterminado de pessoas ligadas por relação jurídica base (acepção coletiva estrita) ou por meras circunstâncias de fato (acepção difusa) que, sem apresentar consequências de ordem econômica, tenha gravidade suficiente a comprometer, de qualquer forma, o fim justificador da proteção jurídica conferida ao bem difuso indivisível correspondente, no caso, à promoção da dignidade da pessoa humana.” (TEIXEIRA NETO, 2014, p. 179).

Salienta-se ainda que muitas das hipóteses do art. 9º da LIA constituem crime. Muitas das hipóteses do art. 10 também, além de estarem previstas concomitantemente na Lei n.º 8.666/1993, na Lei Complementar n.º 101/2000 ou na Lei de Ação Popular n.º 4.717/1965 (LAP). E diversas hipóteses estão previstas como infrações administrativas nos inúmeros Estatutos dos servidores existentes no país (GABARDO; ROCHA, 2014, p. 265). Neste contexto, se um ato de improbidade corresponder a um crime, a apuração da improbidade pela ação cabível será concomitante com o processo criminal. Ademais, quando praticado por servidor público, o ato de improbidade poderá corresponder também a um ilícito administrativo. Logo, um mesmo ato pode motivar a instauração de processos nas três instâncias (DI PIETRO, 2019, p. 816-843).

A LIA é, assim, uma importante legislação no combate à corrupção e ao desvio da finalidade pública pela Administração.

Os elementos do ato de improbidade, por sua vez, são o sujeito passivo que corresponde às entidades mencionadas no art. 1º da LIA<sup>4</sup>, enquanto o sujeito ativo é o agente público, ou terceiro particular, em colaboração com o Poder Público – além do requisito do ato antijurídico e do elemento subjetivo (dolo). Ademais, o “ato” de improbidade pode corresponder tanto a um ato administrativo como a uma conduta, mas também a uma omissão (DI PIETRO, 2019, p. 816-843).

Faz-se a ressalva, ainda, de que não há consenso na doutrina quanto à necessidade de elemento subjetivo da conduta (o dolo) para a configuração do ato de improbidade. DI PIETRO (2019, p. 825-840) entende que as três espécies de improbidade podem ser configuradas tanto por dolo quanto por mera culpa (*stricto sensu*), enquanto GARCIA E ALVES (2011, p. 531) afirmam que o ato meramente culposo (*stricto sensu*) será ímprobo apenas na espécie que causar prejuízo à administração (art. 10), nas outras duas espécies apontam a necessidade de dolo. LEAL (2014, p. 87-107), por sua vez, sequer exige a presença de mera culpa quando a improbidade é por violação a princípio (art. 11). Para BITENCOURT NETO (2005, p. 102) e GABARDO e ROCHA (2014, p. 257-274), contudo, como a improbidade se relaciona com desonestidade, não se pode dizer que esta ocorra quando de uma conduta meramente culposa, ou seja, quando o agente atue com imprudência, imperícia ou negligência. Para estes autores, portanto, é necessário o dolo para qualquer das espécies de improbidade.

De fato, o objetivo da LIA parece ser punir o administrador público desonesto, não o inábil ou o incompetente, pelo que se entende que o dolo é um elemento necessário

---

4 Lei de improbidade administrativa: “Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei”.

para a configuração do ato de improbidade e para a aplicação das respectivas sanções.

Este, contudo, não é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Para este Tribunal Superior, exige-se a presença de dolo apenas nos casos dos arts. 9º e 11, e ao menos a mera culpa nos termos da previsão literal do art. 10; entendimento do qual se discorda.<sup>5</sup>

Configurado o ato de improbidade, as consequências jurídicas deste estão previstas de forma graduada no art. 12 da LIA. Segundo este dispositivo legal, para as três hipóteses de improbidade, são sanções aplicáveis: a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e a proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente. Na hipótese do art. 9º (enriquecimento ilícito) e 10 (prejuízo ao erário), ainda é possível a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio.

E, por fim, quanto ao ressarcimento integral do dano, na hipótese dos art. 9º (enriquecimento ilícito) e 11 (violação aos princípios), esta reparação é possível “quando houver” este dano. Já para a hipótese do art. 10 da LIA (prejuízo ao erário), o ressarcimento integral do dano é necessário, já que este prejuízo é inerente a esta categoria.

Quanto à natureza jurídica destas sanções, para DI PIETRO (2019, p. 816-843) a ressalva contida no art. 37, §4º da CF (“sem prejuízo da ação penal cabível”) deixa claro que estas não possuem natureza penal, embora um ato de improbidade possa também corresponder a um crime. Logo, mesmo que um ato de improbidade possa motivar a instauração de processos nas três instâncias, na ação de improbidade, as sanções aplicáveis têm natureza civil.

Ademais, para DI PIETRO (2019, p. 816-830) o fato de que estas podem ser aplicadas ao particular, sobre os quais a Administração Pública não poderia exercer poder disciplinar, reforça a ideia da natureza civil das sanções.

Assim, a improbidade administrativa se caracteriza por um ilícito de natureza civil, embora possa ter consequências na esfera criminal (instauração de processo criminal) e administrativa (perda da função pública e instauração do processo administrativo).

---

5 “A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça é no sentido de que não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é a ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Assim, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92 é indispensável, para a caracterização de improbidade, que o agente tenha agido dolosamente e, ao menos, culposamente, nas hipóteses do artigo 10”. In: Superior Tribunal de Justiça do Brasil. Agravo Regimental no Recurso Especial n.º 1500812/SE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 21/05/2015, DJe 28/05/2015.



#### 4. O dever de reparação do dano moral coletivo por ato de improbidade

Feita uma breve análise sobre o ato de improbidade administrativa e suas consequências jurídicas, a primeira discussão importante para a presente análise é se este ato pode motivar a responsabilidade civil do ímprobo.

Como visto, a necessidade de ressarcimento do dano (“quando/se houver” este<sup>6</sup>) é prevista tanto no dispositivo constitucional (art. 37, §4º) como na LIA (art. 12). Ademais, o art. 5º da LIA<sup>7</sup> determina expressamente que o referido ressarcimento do dano deve ser integral. Logo, a reparação civil é um efeito que tanto a Constituição quanto a lei não dispensam (MATTOS NETO, 1997, p. 159-170).

Além disso, a responsabilidade civil decorre da própria submissão das pessoas naturais ou jurídicas, e do próprio Estado, ao ordenamento jurídico, dado que esta sequer precisaria estar expressamente prevista para ser considerada.

Outra discussão quanto à responsabilidade civil em decorrência dos atos de improbidade administrativa se refere à possibilidade de reparação por dano moral coletivo. Ou seja, questiona-se se há algum interesse transindividual eventualmente envolvido que possa motivar a reparação de um dano coletivo.

O entendimento da 1ª Turma do STJ é de que um ato de improbidade – como, por exemplo, o recebimento de vantagem patrimonial indevida por membro do Poder Legislativo em troca de apoio político aos interesses do Poder Executivo – não motivaria o que se tem entendido por dano moral coletivo por não envolver interesse metaindividual.<sup>8</sup> Há, contraditoriamente, algumas decisões esparsas da 1ª Turma reconhecendo a presença destes interesses difusos em discussões semelhantes (por caracterizarem também atos ímprobos), mas cuja ação não é de improbidade, e sim mera ação civil pública ressarcitória.<sup>9</sup>

---

6 Lei de improbidade administrativa: “art. 12. (...) I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver (...); II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano (...); III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, (...)”

7 Lei de improbidade administrativa: “Art. 5º Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano”.

8 Superior Tribunal de Justiça do Brasil. Agravo Regimental no Recurso Especial n.º 478.386/DF, Rel. Ministro Olindo Menezes (Desembargador Convocado Do Trf 1ª Região), Rel. P/ Acórdão Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, Julgado Em 20/06/2017, Dje 22/08/2017.

9 “À luz dos artigos 127 e 129, III, da CF/88, o Ministério Público Federal tem legitimidade para o ajuizamento de ação civil pública objetivando indenização por danos morais coletivos em decorrência de emissões de declarações falsas de exclusividade de distribuição de medicamentos usadas para burlar procedimentos licitatórios de compra de medicamentos pelo Estado da Paraíba mediante a utilização de recursos federais”. In: Superior Tribunal de Justiça do Brasil. Agravo Regimental no Recurso Especial n.º 1003126/PB, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 01/03/2011, Dje 10/05/2011.

Corroborando o posicionamento da 1ª Turma do STJ, a LIA dispõe no art. 5º sobre a necessidade de ressarcimento integral do patrimônio público, referindo-se expressamente às lesões ao patrimônio das pessoas jurídicas referidas no art. 1º, que são os referidos sujeitos passivos da ação.

Para contornar o referido entendimento de que os atos de improbidade gerariam no máximo danos morais aos entes associativos do art. 1º da LIA, GARCIA e ALVES (2011, p. 531) afirmam que o referido patrimônio das pessoas jurídicas, na verdade, já pertence à própria coletividade, e, portanto, compõe-se de um interesse não só individual, mas também difuso ou coletivo.

Acresce que é de interesse transindividual a exigência de que os administradores públicos atuem com estrita observância ao princípio da juridicidade, pelo que o ato de improbidade violaria este interesse difuso. (GARCIA; ALVES, 2011, p. 530-531)

Logo, a exigência da probidade administrativa é um interesse que pertence indeterminadamente a toda a sociedade – é um bem jurídico indivisível. Enfim, as vítimas diretas dos atos de improbidade administrativa são as instituições previstas no art. 1º da LIA e, indiretamente a coletividade, isto é, a sociedade (SOBRANE, 2010, p. 105-111).

A ação de improbidade é coletiva, pelo que o pedido abrangerá o restabelecimento da probidade administrativa com a declaração de nulidade do ato ímprobo e a aplicação de demais sanções previstas em lei (SOBRANE, 2010, p. 105-106).

HACHEM (2014, p. 190) também arrola a ação de improbidade como um mecanismo de tutela de direitos transindividuais, caracterizado pela indivisibilidade do bem jurídico protegido, titularizado por coletividades determinadas ou indeterminadas – tanto como a ação popular e a ação civil pública.

Neste sentido, contrariando o julgado da 1ª Turma anteriormente assinalado (AgRg no AREsp n.º 478.386/DF), é o entendimento da 2ª Turma do STJ que fundamenta que os pedidos referentes a probidade administrativa têm natureza difusa.<sup>10</sup>

Tratando-se, portanto, de interesses difusos ou coletivos, a discussão se centraliza em saber quando um ato de improbidade gera um dano moral coletivo. A doutrina se divide e há quem vá ao extremo de fundamentar que todo e qualquer ato de improbidade motiva o referido dano.

Esta linha de pensamento ressalta que a Administração Pública “é instrumento para a erradicação da pobreza, redução das desigualdades e construção de uma sociedade livre, justa e solidária” (PROLA JÚNIOR, 2009, p. 191-233), pelo que o patrimônio público se notabiliza como figura jurídica apta à proteção e promoção da pessoa

---

10 Superior Tribunal de Justiça do Brasil. Recurso Especial n.º 261.691/MG, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 28/05/2002, DJ 05/08/2002.

humana. A fundamentação deste entendimento está no artigo XXI da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, que estabelece “um direito humanitário relativo à administração pública transparente, isonômica e democrática”, além de diversos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais neste mesmo sentido (PROLA JÚNIOR, 2009, p. 195-200).

Logo, para esta corrente qualquer ato de improbidade, independentemente da hipótese legal e concreta, seria passível de reparação por dano moral coletivo para fins de proteção da dignidade. Ou seja, segundo este raciocínio, qualquer ato de improbidade viola interesses coletivos conexos à dignidade da pessoa humana, e assim automaticamente causa um dano moral transindividual (PROLA JÚNIOR, 2009, p. 191-233).

Esta linha de raciocínio é semelhante ao entendimento da jurisprudência trabalhista sobre dano moral coletivo por violação de norma laboral. No Direito Trabalhista, a fundamentação é de que o empregador que descumpre de forma contumaz a legislação trabalhista o faz por razões estratégicas e por julgá-las economicamente vantajosas, já que o preço jurídico da sua ilicitude corresponde apenas à aplicação de eventuais multas administrativas e ocasionais condenações individuais, o que comprometeria, portanto o direito de personalidade de todos os trabalhadores – não só daqueles que emprega, mas de toda a sociedade (MEDEIROS NETO, 2007, p. 50-60).

Para quem assim fundamenta, o resultado da ilicitude contumaz e repetitiva no contrato de trabalho seria “a precarização completa das relações sociais, que se baseiam na lógica do capitalismo de produção”, o que geraria dano moral de dimensão difusa (MAIOR, 2007, p. 1317-1323).

Semelhante entendimento se aplicaria no ato de improbidade, no sentido de que aquele que age desonestamente o faz porque seria vantajoso, gerando completa precarização da Administração Pública e, por consequência, atentando contra os fins sociais a que esta se presta – o que também geraria dano moral de dimensão difusa.

Estas hipóteses (tanto no Direito do Trabalho como no Direito Administrativo), como causam “rebaixamento no nível de vida”, são denominadas por alguns juristas de dano social em vez de dano moral coletivo (FRIEDE; ARAGÃO, 2016, p 207-233), nos termos da proposta de AZEVEDO (2004, p. 377-384).

Entretanto, entende-se que não há dano moral coletivo em razão apenas da violação a interesse que tenha alguma conexão com a dignidade da pessoa humana – ou dano social, pelo fato de o ato de improbidade ser moral e socialmente reprovável – sem que o referido ilícito prejudique o fim de proteção deste interesse metaindividual em específico e no caso concreto. Ou seja, sem que esteja preenchido o requisito material do dano moral coletivo.

Um ato ímprobo se configura pela não observância do agente às regras éticas, mas este ato, apesar de desonesto, pode não causar nenhuma lesão concreta à dignidade

humana coletivamente. E neste caso, portanto, não se terá dano moral coletivo (ou social), embora se tenha um ato antijurídico passível de sanção. Enfim, repita-se que não basta a mera violação a direito transindividual (o ato antijurídico) para a configuração de um dano moral coletivo.

Ademais, se todo e qualquer ato de improbidade fosse correspondente a dano moral coletivo (ou dano social), estar-se-ia ampliando tanto o instituto que haveria o risco de esvaziá-lo por completo, banalizando-o.

O dano moral – seja o individual, seja o coletivo – não guarda relação com consequências emocionais dos seres humanos, muito menos com a mera repercussão social negativa.

Discorda-se, portanto, do entendimento proferido na Operação Lava Jato, em sede recursal pela 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, de que os atos de improbidade culminam em dano moral “à legitimidade da Administração Pública em razão da ofensa de seus princípios norteadores, constitucionalmente assegurados” ou em decorrência do sentimento de “indignação social” em que a indenização teria importante papel punitivo.<sup>11</sup>

Isso porque se entende, assim como GARCIA E ALVES (2011, p. 531), que não é todo e qualquer ato de improbidade que pode gerar dano moral coletivo, sendo “necessário que tal ato cause evidente e significativa repercussão no meio social, não bastando meras presunções ou mesmo a simples insatisfação da coletividade com a atividade administrativa”.<sup>12</sup>

Entretanto, como a decisão proferida no âmbito da Operação Lava Jato foi apenas no sentido de permitir a inclusão da pretensão reparatória, sem ter julgado tais pretensões em seu mérito, não se sabe ainda qual será o entendimento meritório a ser proferido no caso. Ou seja, se prevalecerá uma responsabilização civil sem especificar o dano em concreto (tendo em vista o envolvimento de fatos de extraordinária relevância e repercussão) ou se haverá fundamentação, como se entende correto, de concretude e comprovação probatória deste dano, ainda que a partir de algumas presunções.

De qualquer forma, o entendimento de que a mera conduta pode gerar dano moral (conforme entendimento de MAZILLI, 2008, p. 145-200) corresponde a um viés radical aliado à teorização da responsabilização civil sem danos. A referida concepção representa um retrocesso de mais de dois mil anos de concepção da responsabilidade civil, pois se ocupa da mera ilicitude e busca tão somente punir a conduta lesiva. Discorda-se deste posicionamento, pois se entende que é necessária a

---

11 Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Agravo n.º 5003488-30.2017.4.04.0000, Terceira Turma, Relatora Vânia Hack De Almeida, juntado aos autos em 18/07/2018.

12 Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Sexta Turma, Agravo de Instrumento n.º 361042-0002110-35.2009.4.03.0000, Rel. Desembargadora Federal Consuelo Yoshida, Julgado em 17/12/2009, E-Djf3 Judicial 1 Data:26/01/2010.

demonstração concreta do dano como pressuposto para a imposição de qualquer forma da responsabilidade civil (CARRÁ, 2018. p. 53-71).

E este é o entendimento da 2ª Turma do STJ, que, num caso célebre sobre o assunto, firmou o entendimento de que a aferição do dano moral coletivo deve ser feita também no caso concreto com base em análise detida das provas dos autos que comprove efetivo dano à coletividade, os quais ultrapassam a mera insatisfação com a atividade administrativa.<sup>13</sup>

Neste caso do STJ, a ação de improbidade foi interposta em face de agentes públicos por irregularidades e desvio de verbas públicas que seriam utilizadas para a construção de um Centro de Saúde. A ausência da construção deste centro originou um serviço público de saúde ineficiente e responsável pela diminuição da qualidade de vida de inúmeras pessoas. Nesta hipótese, independentemente dos prejuízos individuais e também patrimoniais que podem estar presentes, há o preenchimento dos quatro requisitos necessários para a configuração do dano moral coletivo:

(a) Elemento material: este representa o prejuízo experimentado no mundo concreto. Referido prejuízo se relaciona com o comprometimento do fim que justifica a tutela daquele interesse. É, portanto, o prejuízo que implica a “subtração, destruição ou deterioração” a ponto de afetar um fim específico destes interesses protegidos pelo ordenamento, alterando “a utilidade geral” destes “ou do conjunto de objetos em que a eles estavam integrados”. E esta gravidade ocorre para o dano moral quando este prejuízo concreto compromete o desenvolvimento da personalidade, ou quando compromete a promoção, proteção ou defesa da dignidade (TEIXEIRA NETO, 2014, p. 115-137).

Sem a configuração deste elemento material, está-se a confundir o dano com o ato ilícito. Assim, dispor sobre uma responsabilidade civil sem considerar este elemento material é dispor sobre uma responsabilidade civil sem danos.

No caso citado (a ausência da construção do Centro de Saúde), o elemento material consiste na diminuição concreta da qualidade de vida de inúmeras pessoas.

(b) Elemento formal: refere-se à antijuridicidade da lesão à dignidade da pessoa humana. Provém, assim, da norma jurídica e da previsão do Direito positivo do interesse como juridicamente protegido ou do bem como bem jurídico. Trata-se, portanto, da presença de um interesse que não possa ser avaliável pecuniariamente ou de um interesse imaterial que seja conexo à dignidade (no caso citado, trata-se da proteção que é dada à saúde e a qualidade de vida, ambos conexos à dignidade).

No entanto, mais do que a presença deste interesse juridicamente protegido conexo à dignidade, o elemento formal é a lesão injusta a este interesse, ou seja, quando esta

---

13 Superior Tribunal de Justiça do Brasil. Recurso Especial n.º 960.926/MG, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, Julgado Em 18/03/2008, Dje 01/04/2008.

lesão resulta de um ato (ou omissão) que, ainda que não seja ilícito, enseja um dano anômalo e desproporcional de acordo com o ordenamento jurídico e a análise do caso concreto. Este dano é, portanto, antijurídico porque é causado contrariamente ao que foi juridicamente estabelecido (FREITAS, 2006, p. 170-197).

O elemento formal refere-se, assim, à noção de dano injusto ou antijurídico que afete aspecto fundamental da dignidade humana, não sendo razoável se ponderado com os interesses contrapostos em que não ocorra a sua reparação (MORAES, 2003, p. 165-181).

Sem a configuração deste elemento formal, ou está-se frente a um prejuízo não indenizável (por não ser injusto) ou está-se a tratar de danos de outras espécies que não o extrapatrimonial (porque não comprometem a dignidade).

(c) Elemento quantitativo: este requisito refere-se à pluralidade de sujeitos com interesses convergentes, justapostos e correlatos que deve experimentar o prejuízo no mundo concreto. É preciso, portanto, que uma coletividade seja afetada pelo dano para que este seja considerado como coletivo, seja esta coletividade de pessoas indeterminadas ou determináveis por certos vínculos jurídicos ou ligadas em razão do próprio dano.

No caso citado julgado pelo STJ, a ausência da construção do Centro de Saúde afetou toda a população que ficou sem respectivo serviço público.

(d) Elemento qualitativo: refere-se à presença de um bem indivisível afetado ou de uma providência juridicamente indivisível, ainda que faticamente pudesse se operar a sua divisibilidade. No caso citado, o serviço público de saúde é o bem indivisível afetado (CUNHA, 1995, p. 224-235).

Em outro caso semelhante, o STJ manteve também este entendimento de estar presente o dano moral coletivo em razão de o ato de improbidade ter vulnerado ainda mais o sistema público de saúde, que é imprescindível para o tratamento psicofísico da maioria das famílias brasileiras.<sup>14</sup>

Em julgado no Tribunal Regional da 3ª Região, entendeu-se pela inexistência de dano moral coletivo justamente pela ausência do elemento material. Neste caso, a União Federal ajuizou ação civil pública por ato de improbidade administrativa em razão de irregularidades no processo licitatório levado a efeito pela Municipalidade de Cananéia, para a aquisição de veículos (ambulâncias), utilizando verba que aquela repassou em decorrência de convênio celebrado entre as duas entidades de direito público. Entretanto, os magistrados fundamentaram que não teria ocorrido – apesar da irregularidade na licitação – qualquer prejuízo coletivo à dignidade (ou

---

14 Superior Tribunal de Justiça do Brasil. Agravo Regimental no Recurso Especial n.º 1242792/RJ, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, Julgado Em 16/08/2018, Dje 27/08/2018.

à saúde, já que se tratava da compra de ambulâncias) dos munícipes, não cabendo presumi-lo.<sup>15</sup>

O Tribunal exprimiu o mesmo entendimento noutro caso: no julgamento de um agente de Polícia Federal, responsável pelo controle migratório no Aeroporto Internacional de Guarulhos (SP), que aceitou vantagens indevidas, propiciando o uso de documentos públicos falsos por cidadãos chineses, consistentes em passaportes falsos, para possibilitar o embarque deles em voo com destino aos Estados Unidos da América, o Tribunal ressaltou que não houve dano moral coletivo configurado, uma vez que a conduta ímproba praticada pelo agente não prejudicou a prestação de serviços públicos a ponto de atingir negativamente uma coletividade.<sup>16</sup>

Ademais, havendo condenação, a verba referente ao dano moral coletivo deve ser encaminhada aos fundos públicos nos termos do art. 13 da LACP, e não à pessoa jurídica de direito público. (PROLA JÚNIOR, 2009, p. 191-233) Cogita-se, entretanto, que deveria prevalecer uma compensação específica deste dano moral coletivo, em vez de uma condenação meramente pecuniária.

## **5. A ação ressarcitória cabível em face do agente público ímprobo**

A última discussão pretendida sobre o tema se refere à definição de uma via processual cabível para a pretensão de reparação por dano moral coletivo causado por um ato de improbidade.

Neste contexto, a tutela ressarcitória tem sido admitida tanto na ação popular e na ação civil pública quanto na ação de improbidade. 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.

A ação de improbidade nos termos da LIA tem um especialíssimo procedimento, que prevê um juízo de delibação para recebimento da petição inicial (art. 17, §§ 8º e 9º), precedido de notificação do demandado (art. 17, § 7º). É uma ação de natureza coletiva, e se configura num mecanismo de tutela de direitos transindividuais, assim como a ação civil pública ou a ação popular. Isso porque o pedido da ação de improbidade abrange o restabelecimento da probidade administrativa com a declaração de nulidade do ato ímprobo e aplicação de demais sanções previstas em lei (SOBRANE, 2010, p. 105-111).

---

15 Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Sexta Turma, AI - Agravo De Instrumento - 361042 - 0002110-35.2009.4.03.0000, Rel. Desembargadora Federal Consuelo Yoshida, Julgado em 17/12/2009, E-DJF3 Judicial 1 Data:26/01/2010.

16 Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Terceira Turma, Apelação Cível n.º 2044809 - 0005954-71.2006.4.03.6119, Rel. Desembargador Federal Antonio Cedenho, Julgado Em 04/04/2018, E-Djf3 Judicial 1 Data:11/04/2018.

Neste sentido, a ação de improbidade terá pretensões declaratórias e constitutivas (referentes ao restabelecimento da probidade) e condenatórias (referente às sanções), ou seja, é uma ação de dupla-face (SOBRANE, 2010, p. 140-145).

A possibilidade de esta ação peculiar comportar condenação ressarcitória, entretanto, relaciona-se com a discussão acerca da natureza jurídica das sanções previstas na LIA – se são civis ou penais.

Via de regra, quem fundamenta que a natureza jurídica das sanções da LIA é penal compreende pela impossibilidade da discussão da obrigação civil de reparação na ação de improbidade pela incompatibilidade de ritos e discussões, nos termos do art. 327, §1º, III do CPC.

Este é o entendimento da primeira instância da Operação Lava Jato, que foi mantido em sede de julgamento liminar de agravo. Para o Juiz Federal Friedmann Anderson Wendpap, a ação de improbidade tem natureza penal, pois visa a punir o agente ímprobo por meio de uma ação célere e com razoável duração, sendo possível apenas a aplicação das penas expressamente previstas na LIA. Por tal razão, referido rito peculiar e célere de natureza penal não seria compatível com a análise de pleitos ressarcitórios de obrigação civil.<sup>17</sup>

Para o referido magistrado, a via própria para tais pretensões ressarcitórias seria apenas a ação popular ou ação civil pública, mas não a ação de improbidade. Referido entendimento, contudo, foi reformado posteriormente pela 3ª Turma do Tribunal Federal da 4ª Região para admitir os pedidos de reparação de danos morais na ação de improbidade.<sup>18</sup>

Também há entendimento jurisprudencial contrário à pretensão de reparação por dano moral na ação de improbidade na 1ª Turma do STJ<sup>19</sup> e na 1ª Seção do STJ<sup>20</sup>,

---

17 1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Curitiba. Ação civil de improbidade administrativa n.º 5006675-66.2015.4.04.7000. Juiz Federal Friedmann Anderson Wendpap. Decisão de 21/10/2016.

18 Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Agravo n.º 5003488-30.2017.4.04.0000, Terceira Turma, Relatora Vânia Hack de Almeida, juntado aos autos em 18/07/2018.

19 “A ação de improbidade administrativa, de matriz constitucional (art.37, § 4º e disciplinada na Lei 8.429/92), tem natureza especialíssima, qualificada pelo singularidade (sic) do seu objeto, que é o de aplicar penalidades a administradores ímprobos e a outras pessoas - físicas ou jurídicas - que com eles se acumpliciam para atuar contra a Administração ou que se beneficiam com o ato de improbidade. Portanto, se trata de uma ação de caráter repressivo, semelhante à ação penal, diferente das outras ações com matriz constitucional, como a Ação Popular (CF, art. 5º, LXXIII, disciplinada na Lei 4.717/65), cujo objeto típico é de natureza essencialmente desconstitutiva (anulação de atos administrativos ilegítimos) e a Ação Civil Pública para a tutela do patrimônio público (CF, art. 129, III e Lei 7.347/85), cujo objeto típico é de natureza preventiva, desconstitutiva ou reparatória”. In: REsp 827.445/SP, Rel. Ministro Luiz Fux, Rel. p/ Acórdão Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 02/02/2010, DJe 08/03/2010.

20 “Não se pode confundir a típica ação de improbidade administrativa, de que trata o artigo 17 da Lei 8.429/92, com a ação de responsabilidade civil para anular atos administrativos e obter o ressarcimento do dano correspondente. Aquela tem caráter repressivo, já que se destina, fundamentalmente, a aplicar sanções político-civis de natureza pessoal aos responsáveis por atos de improbidade administrativa (art. 12). Esta, por sua vez, tem por objeto consequências de natureza civil comum,



fundamentando que esta pretensão só seria cabível se esta ação adotasse um procedimento comum, o que a LIA não permite. Enfim, não seria possível a cumulação de vários pedidos na ação de improbidade, em razão destes comportarem procedimentos diversos, nos termos do art. 327, §2º do Código de Processo Civil (CPC).

Logo, por este raciocínio a ação de improbidade seria também meramente repressiva e punitiva e não reparatória. Estes precedentes também fundamentam que as penas por ato de improbidade estão exaustivamente previstas na LIA, e que, como não há previsão expressa de reparação do dano moral, a sua reparação não seria cabível nesta via processual. Ou seja, o ressarcimento teria que ser requerido na via própria, nos termos do *caput* do art. 12, que fundamenta que as sanções desta ação independem das demais “sanções cíveis cabíveis”.

Ainda em sentido contrário ao cabimento da improbidade como via processual ressarcitória de dano moral, há fundamento de que o art. 37, §4º da CF é expresso ao se determinar que o ato de improbidade motiva o ressarcimento “ao erário”, dispondo que este se dará na “forma da lei”, e a lei que regulamenta tal dispositivo é a LIA. Por tal razão, a ação de improbidade prevista pela LIA poderia comportar pedidos reparatórios, mas só de dano patrimonial na forma deste dispositivo constitucional. (SILVA, 2009)

Assim, caberia ao Ministério Público propor a ação civil pública por ato de improbidade em defesa da proteção ao patrimônio público, mas considerado apenas os danos ao erário.<sup>21</sup>

Diferentemente destes, mas ainda no sentido de negar cabimento ao pleito ressarcitórios, vai o entendimento de Mancuso, para quem a ação de improbidade não abarca interesses transindividuais, o que explicaria a limitação do rol de legitimados ativos para a ação de improbidade, e a impossibilidade de conter pedido referente à reparação de dano moral coletivo. (MANCUSO, 2012, p. 98) Para SOBRANE (2010, p. 105-111), no entanto, são justamente os legitimados pela LIA que justificam a transindividualidade dos interesses desta ação, pois não caberia ao Ministério Público, nos termos da vedação do art. 129, IX da CF, representar judicialmente interesses próprios de entidade pública.

A verdade é que a LIA é repleta de controvérsias e divergências, o que pode dar margem para uma diversidade de interpretações. A mesma lei traz, por exemplo, como já descrito, a previsão expressa no seu art. 5º, em que o ressarcimento do dano será integral – o que culmina também na interpretação de são cabíveis tanto a reparação do dano moral à pessoa jurídica como a do dano moral coletivo.

---

suscetíveis de obtenção por outros meios processuais”. In: REsp 1163643/SP, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, julgado em 24/03/2010, DJe 30/03/2010.

21 Superior Tribunal de Justiça do Brasil. Embargos de Declaração no Recurso Especial n.º 895.530/PR, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 14/04/2009, DJe 06/05/2009.

Ademais, entende-se que a leitura e a interpretação da LIA devem ser sistemáticas, ou seja, sem ser *contra legem*, mas considerando todo o sistema jurídico. (FREITAS, 1996, p. 65-84) Neste contexto, a reparação integral do dano parece ser o caminho mais lógico, considerando a feição contemporânea dos direitos fundamentais, a necessidade de responsabilização civil daquele que causa dano num Estado de Direito, os fins da própria LIA – combater os atos corruptivos –, além da busca pela maximização dos princípios supremos, entre os quais avulta nestas hipóteses o da probidade administrativa.

Neste contexto, a doutrina favorável a que a ação de improbidade contenha pretensão referente à reparação de dano moral, a exemplo de DI PIETRO (2019, p. 816-843), fundamenta-se no entendimento de que a ação de improbidade tem natureza de ação civil pública, sendo cabível à LACP, portanto, desde que não contrarie a LIA. É comum, aliás, rotular tais demandas de “ação civil pública de improbidade administrativa”. Esta interpretação se dá em razão da ação civil pública ter cabimento em razão de qualquer interesse difuso ou coletivo, inclusive aquele referente à improbidade.

Como a ação civil pública pode ter natureza ressarcitória – sendo a ação de improbidade uma espécie desta –, ela também pode conter tal pretensão.

Assim, como a ação de improbidade administrativa é uma espécie de ação civil pública e visa a apurar atos praticados contra a Administração – e, por tal razão, tem natureza coletiva ao proteger direitos de toda a sociedade –, entende-se que são cabíveis tanto o pedido de reparação por dano moral coletivo como o por dano institucional.

Este também é o posicionamento da 3ª Turma do Tribunal Regional Federal, fundamentado em decisão proferida no âmbito da Operação Lava Jato<sup>22</sup> – e é também o entendimento da 2ª Turma do STJ.<sup>23</sup>

Por outro lado, questiona-se, quando a ação de improbidade é interposta apenas pelo sujeito passivo (a pessoa jurídica interessada), se este teria legitimidade e representatividade adequada para requerer a condenação do agente público e do particular para reparação de um dano moral coletivo?

Nos termos do artigo 17 da LIA, a ação de improbidade “será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada”. O artigo 17, §4º, por sua vez, prevê que, se o Ministério Público não intervier como parte no processo que apure a ocorrência de ato contrário à Administração, ele atuará obrigatoriamente, como fiscal da

---

22 Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Agravo n.º 5003488-30.2017.4.04.0000, Terceira Turma, Relatora Vânia Hack De Almeida, juntado aos autos em 18/07/2018.

23 Dentre outros: Superior Tribunal de Justiça do Brasil. REsp 960.926, MG, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe de 01.04.2008; Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n.º 1666454/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 27/06/2017, DJe 30/06/2017.

lei, sob pena de nulidade do feito. Por conseguinte, quanto a este questionamento referente à legitimidade da pessoa jurídica para a pretensão de um interesse de natureza difusa, é importante salientar que, embora a lei não disponha expressamente sobre esta legitimidade para agir, isso não indica que o interesse da demanda seja de natureza exclusivamente individual da pessoa jurídica. Ao contrário, ratifica-se que, mesmo para as demais pretensões (constitutivas e condenatórias), o interesse envolvido é eminentemente difuso (SOBRANE, 2010, p. 105-111).

Entende-se que isso ocorre em razão do que Bitencourt e Reck denominam de “princípio da titularidade ampliado”, em que o direito de ação referente a atos corruptivos decorre de um direito difuso que, portanto, é titularizado por qualquer pessoa, no caso da ação popular, ou com amplo rol de legitimados, no caso das ações civis públicas, na qual se inclui a ação de improbidade (BITENCOURT; RECK, 2015, p. 123-140).

Logo, não parece haver vedação para que o sujeito passivo pleiteie, também a reparação pelo dano moral coletivo via ação civil pública de improbidade, especialmente considerando a necessidade de reparação integral pelo ato corruptivo.

## 6. Conclusão

O presente artigo tratou sobre a responsabilidade civil de titularidade coletiva no Direito Administrativo, ou seja, se é possível que casos de improbidade administrativa sejam passíveis de condenação ao dever de indenizar do agente público ou particulares ímprobos por dano moral coletivo.

Considerando todo o exposto, conclui-se que a determinação de reparação do dano moral coletivo em ações de improbidade administrativa é possível, quando por lesão a interesse difuso e coletivo que tenha tido o comprometimento do fim de tutela do bem jurídico indivisível atingido, e que tal fim esteja relacionado à dignidade –, cujas pretensões podem ser requeridas tanto pela pessoa jurídica interessada como pelo próprio Ministério Público, nos termos da CF, da LIA, da LACP e da LAP.

Enfim, como a ação de improbidade administrativa é uma espécie de ação civil pública e visa apurar atos praticados contra a administração – e, por tal razão, tem natureza coletiva ao proteger direitos de toda a sociedade –, entende-se que é cabível o pedido de reparação por dano moral coletivo, desde que preenchidos os quatro requisitos deste prejuízo.

## 7. Referências bibliográficas

AZEVEDO, Antônio Junqueira de. Por uma nova categoria de dano na responsabilidade civil: o dano social. In: FILOMENO, José Geraldo Brito; WAGNER JÚNIOR, Luiz Guilherme da Costa; GONÇALVES, Renato Afonso (Coord.) *O Código Civil e sua interdisciplinaridade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 377-384.

- BARROSO, Luís Roberto. *A dignidade da pessoa humana no Direito Constitucional contemporâneo*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 72.
- BITENCOURT NETO, Eurico. *Improbidade administrativa e violação de princípios*. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2005.
- BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Construção pragmático-sistêmica dos conceitos básicos do Direito Corruptivo: observações sobre a possibilidade do tratamento da corrupção como um ramo autônomo do Direito. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 15, n. 62, p. 123-140, out./dez. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v15i62>
- BITTAR FILHO, Carlos Alberto. *Do dano moral coletivo no atual contexto jurídico brasileiro*. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anejos/30881-33349-1-PB.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2018.
- CARRÁ, Bruno Leonardo Câmara. A (in)viabilidade do dano moral coletivo. In: ROSENVALD, Nelson; TEIXEIRA NETO, Felipe (Coord.). *Dano moral coletivo*. Indaiatuba –SP: Editora Foco, 2018, p. 53-71.
- CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 8. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2008.
- CUNHA, Alcides A. Munhoz. Evolução das ações coletivas no Brasil. *Revista de Processo*, São Paulo, n. 77, ano 20, p. 224-235, jan./mar. 1995.
- DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro: 7: responsabilidade civil*. 33. ed. rev. atual., São Paulo: Saraiva, 2019.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 32ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- FREITAS, Juarez. Responsabilidade civil do Estado e o princípio da proporcionalidade: vedação de excesso e de inoperância. In: FREITAS, Juarez (Org.). *Responsabilidade civil do Estado*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 170-197.
- FREITAS, Juarez. Do Princípio da Proibição Administrativa e de sua Máxima Efetivação. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, n.º 204, p. 65-84, abr./jun. 1996. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v204.1996.46754>.
- FRIEDE, Reis; ARAGÃO, Luciano. Dos danos sociais. *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 19, n.75, p 207-233, jul/set. 2016.
- GABARDO, Emerson; ROCHA, Iggor. Improbidade administrativa e suspensão dos direitos políticos no contexto da preponderância pragmática do interesse público. In: SANTANO, Ana Cláudia; SALGADO, Eneida Desiree. (Org.). *Direito Eleitoral: debates ibero-americanos*. Curitiba: Íthala, 2014, p. 257-274.
- GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 6ª edição. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2011.

- HACHEM, Daniel Wunder. *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária*. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.
- LEAL, Rogério Gesta. Imbricações necessárias entre moralidade administrativa e probidade administrativa. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 87-107, jan./mar. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v14i55>.
- LEITE, José Rubens Morato. *Dano Ambiental - do Individual ao Coletivo*. 7ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.
- MAIOR, Jorge Luis Souto. O Dano Social e sua reparação. *Revista LTr*, São Paulo, vol. 71, n. 11, p. 1317-1323, nov. 2007.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. Responsabilidade civil do Estado, nexos causal e imputação objetiva. In: GUERRA, Alexandre Dartanhan; PIRES, Luis Manuel Fonseca; BENACCHIO, Marcelo (Orgs.). *Responsabilidade civil do Estado: desafios contemporâneos*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 370-371.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Jurisdição coletiva e coisa julgada: teoria geral das ações coletivas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.
- MATTOS NETO, Antônio José de. Responsabilidade Civil Por Improbidade Administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 210, p. 159-170 out./dez. 1997. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v210.1997.47093>.
- MAZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*, 21ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Ed. Saraiva, 2008.
- MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. *Dano moral coletivo*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2007.
- MIRANDA, Pontes de. *Tratado de direito privado: parte especial: tomo LIII: direito das obrigações: fatos ilícitos absolutos: atos-fatos ilícitos absolutos: atos ilícitos absolutos: responsabilidade: danos causados por animais: coisas inanimadas e danos: estado e servidores: profissionais*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1966.
- MORAES, Maria Celina Bodin. *Danos a pessoa humana: uma leitura civil-constitucional dos danos morais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- PROLA JÚNIOR, Carlos Humberto. Improbidade administrativa e dano moral coletivo. *Boletim Científico ESMPU*, Brasília: a. 8, n.º 30/31, p. 191-233, jan./dez. 2009.
- SEVERO, Sérgio. *Os danos extrapatrimoniais*. São Paulo: Saraiva, 1996.
- SILVA, Clovis V. do Couto e. O conceito de dano no Direito Brasileiro e Comparado. *Revista de direito civil contemporâneo*, v. 2, n. 2, p. 333-348, jan./mar. 2015.

SILVA, Almiro do Couto e. Notas sobre o dano moral no Direito Administrativo. *Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 18, abr./mai./jun., 2009. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-18-ABRIL-2009-ALMIRO%20COUTO.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2018.

SOBRANE, Sérgio Turra. *Improbidade administrativa: aspectos materiais, dimensão difusa e coisa julgada*. São Paulo: Atlas, 2010.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade civil ambiental, as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro*. 3 ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2017.

TEIXEIRA NETO, Felipe. *Dano moral coletivo: a configuração e a reparação do dano extrapatrimonial por lesão aos interesses difusos*. Curitiba: Juruá, 2014.