



IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E COLETIVIZAÇÃO DO DANO MORAL

Ana Flávia Costa Sordi*
Nilson Tadeu Reis Campos Silva**

Resumo:

O presente trabalho tem o objetivo de demonstrar a possibilidade de condenação por danos morais nas hipóteses de atos de improbidade administrativa, através da interpretação da legislação e da jurisprudência brasileira acerca da responsabilidade civil e das sanções previstas para as condutas ímprobos, em especial na Lei nº 14.230/2021 que alterou a Lei nº 8.429/1992. Para tanto, discute-se a necessidade de superação do enfoque meramente patrimonial e econômico em relação aos danos causados pelas condutas ilícitas, com a análise do princípio da reparação integral deles, máxime daqueles que possuem natureza extrapatrimonial e que atingem os interesses transindividuais. Foram examinadas as divergências doutrinárias sobre o tema, bem como a existência de respaldo para a configuração de violação aos direitos transindividuais, a fim de que sejam dirimidas eventuais dúvidas nesse sentido, incluídos os danos morais coletivos cuja gênese comumente é associada à corrupção. Por meio de uma abordagem hipotético-dedutiva, com pesquisa documental e bibliográfica, demonstrou-se a possibilidade de atos de improbidade administrativa serem passíveis de reparação por parte do agente público e/ou particulares ímprobos por lesão moral coletiva, sem que haja prejuízo às demais penalidades previstas em lei nas outras esferas.

Palavras-chave:

Improbidade Administrativa; Dano Moral Coletivo; Responsabilidade Civil; Danos Transindividuais; Princípio da Reparação Integral

IMPROBITY AND COLLECTIVIZATION OF MORAL DAMAGE

Abstract:

The present work aims to demonstrate the possibility of conviction for moral damages in the hypothesis of acts of administrative misconduct, through the interpretation of brazilian legislation and jurisprudence on civil liability and the penalties provided for unimpeachable conduct, especially in Law No. 14,230/2021 that amended Law No. 8,429/1992. Therefore, we discuss the need to overcome the purely patrimonial and economic approach in relation to the damage caused by illicit conduct, with the analysis of the principle of integral reparation of them, a concern of those who have an extrapatrimonial nature and that reach the transindividual interests. Doctrinal divergences on the subject were examined, as well as the existence of support for the configuration of violation of transindividual rights, in order to resolve any doubts in this sense, including

* Advogada, Pós graduanda em Direito Público e Administrativo (Universidade Presbiteriana Mackenzie), Mestranda em direito (UEL), anaflaviacsordi@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-3829-4185>, <https://lattes.cnpq.br/2688560224236495>

** Professor Associado de Direito Administrativo (UEM), Pós-doutorado em Direito (FDLisboa), nilson8951@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-4158-0502>, <http://lattes.cnpq.br/3455325182787783>





collective moral damages whose genesis is commonly associated with corruption. Through a hypothetical-deductive approach, with documentary and bibliographic research, it was demonstrated the possibility of acts of administrative improbity to be subject to redress by the public agent and/or individuals unproven by collective moral injury, without prejudice to other penalties provided for by law in other spheres.

Keywords:

Administrative dishonesty; Collective Moral Damage; Civil Liability; Transindividual Damages; Principle of Integral Reparation

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 incluiu a moralidade administrativa como princípio do Estado Democrático de Direito, no intuito de viabilizar a maior proteção da sociedade quanto a eventuais condutas abusivas do agente público. Para melhor regulamentação do tema, foi criada inicialmente a Lei 8.429/92, que tratava, entre outras questões, das cominações aplicáveis aos responsáveis por atos de improbidade administrativa.

Ambos os dispositivos retro mencionados, preveem a possibilidade de reparação integral do dano, quando este ocorresse devido aos atos de improbidade administrativa, de modo que se possibilita a análise da admissibilidade de indenização por dano moral coletivo oriundo de atos ímprobos, em especial após a promulgação da Lei 14.230/2021.

Diante das previsões legais trazidas, bem como a alteração da Reforma da Lei de Improbidade Administrativa, que afastou a modalidade culposa dos atos ímprobos, a hipótese levantada neste estudo é a da admissibilidade da reparação judicial do dano moral ou extrapatrimonial coletivo por ofensa a direitos ou interesses transindividuais, em particular em relação à prática de atos de improbidade administrativa.

Estruturalmente, o trabalho está subdividido em quatro partes: inicialmente trata da responsabilidade civil e do dano moral coletivo, em seguida enuncia as alterações da Lei 14.230/2011 e as discussões doutrinárias quanto a existência de comprovação de dolo, partindo para a análise da admissibilidade do dano moral coletivo em relação à improbidade administrativa. Por fim, serão elucidados os critérios para a fixação do *quantum* indenizatório, sendo apontados os parâmetros utilizados para tal, com base no ordenamento jurídico vigente.

1. DO DANO MORAL COLETIVO E A RESPONSABILIDADE CIVIL

A responsabilidade civil possui vínculo inseparável com o instituto do dano moral, sendo que, na contemporaneidade, há três tendências doutrinárias sobre tema, quais sejam a expansão dos danos indenizáveis, a coletivização dos danos, e a objetivação da responsabilidade civil.

Fernando Noronha (1999) elucida, nesse sentido, que a evolução tecnológica e as mudanças na vida social acabaram por contribuir para o aumento do potencial lesivo dos indivíduos na sociedade. Tal fator, teria gerado uma expansão das lesões indenizáveis que, por consequência, acarretou a extensão do dever de indenizar danos extrapatrimoniais,



proporcionando uma reparação civil mais abrangente, permitindo-se abarcar ainda danos de natureza coletiva e difusa, tal como aspirava a sociedade pós-moderna.

Positivando a possibilidade de reparação para os direitos da personalidade, a Constituição Federal, reconheceu expressamente essa espécie de indenização, que foi corroborada pelo Código Civil de 2002 (BRASIL, 2002), no art. 927.

Por sua vez, a Súmula nº. 37 do Superior Tribunal de Justiça sistematizou a possibilidade de cumulação de indenização por dano extrapatrimonial e material, mesmo que oriunda do mesmo fato gerador, o que antes não ocorria no ordenamento jurídico.

Possuindo embasamento legal, a responsabilidade civil evoluiu, principalmente quanto aos danos extrapatrimoniais, que agora puderam considerar fatores íntimos do ser, ponderando acerca dos sentimentos destes, no tocante à dor, angústia e sofrimento. Através de uma concepção objetiva, entendeu-se pelo dano como sendo o prejuízo ou lesão aos direitos da personalidade, previamente dispostos na Constituição.

A doutrina traz, portanto, uma coletivização do direito (PROLA JÚNIOR, 2009) a qual passa a reconhecer a tutela dos direitos coletivos e difusos, de modo que altera o instituto da responsabilidade civil. Esta, anteriormente voltada à composição de danos individuais e privados, inicia a refletir sobre a reparação do dano moral com outros olhos, debruçando suas preocupações não só com o direito individual, mas também na sua natureza coletiva.

Com o surgimento dessas novas categorias de prejuízos e situações existenciais de dano não abordadas anteriormente, tornou-se possível a inclusão e configuração do dano moral de forma coletiva, que objetivava a reparação dos danos aos direitos da coletividade *latu sensu*, concretizando a dignidade transindividual.

Com a previsão nos incisos V e X, do art. 5º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o instituto do dano moral passou a ter o *status* de direito fundamental, dando-se ênfase à tutela de interesses transindividuais (artigos 6º; 7º; 170, incisos III, V, VI e VII; 194; 196; 203; 205; 215; 216; 220; 225; 226; 227 e 231, entre outros), existindo a previsão de instrumentos próprios à tutela de tais interesses (art. 5º, incisos XXXIV, LXX e LXXIII; e art. 129, inciso III). Na esfera infraconstitucional, contudo, houve sua previsão no art. 186, do Código Civil de 2002 (BRASIL, 2002).

Por conseguinte, a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), no art. 1º, *in verbis*, previu a ação de responsabilidade pelos danos extrapatrimoniais.



Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011).

I - ao meio-ambiente;

II - ao consumidor;

Já a Lei nº 8.078/90 contemplou como direito essencial do consumidor, no art. 6º, VI do dispositivo supracitado, a hipótese de reparação dos danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos (BRASIL, 1990).

A doutrina, então, passou a conceber que, para configuração do dever de indenizar, seria indispensável a produção de uma lesão real, individual ou coletiva, que tivesse natureza moral ou material (HACHEM, 2014, p. 547).

O dano, nessa concepção, seria um dos requisitos para possibilitar a responsabilidade civil, conforme Bittar Filho (2018). É dizer: sem dano, sem responsabilização.

Teorias acerca do dano foram criadas, tal qual a teoria da diferença que, como elucida Severo (1996, p. 4-8), dizia o dano resultaria na distinção entre o *status quo ante* e a que realmente se tem após sua existência. Há, ademais, a teoria do interesse, que traz o dano como o que fere o interesse juridicamente protegido (LEITE, 2015, p. 103-110; TEIXEIRA NETO, 2014, p. 115-137; DINIZ, 2019, p. 88).

Tais doutrinadores entendem que os parâmetros anteriormente adotados à culpa divergem do conceito de previsibilidade ora usado no resultado danoso, de forma que se altera suficientemente para convergir na noção de lesão à parâmetros objetivos, deslocando o foco da responsabilidade civil da conduta, até então utilizado. Nota-se, nesse caso, a imprescindibilidade da constatação de um requisito formal e outro material, para que se configure, enfim, o dano.

O material seria caracterizado pelo fato e a lesão *per se*, afastando-se de conceitos abstratos, de modo a representar qual foi a real afronta ao interesse coletivo ou individual e/ou a diminuição do bem jurídico ora tutelado. Enquanto isso, o requisito formal seria responsável pela norma jurídica, isto é, antijuridicidade do prejuízo apontado.

Com a tendência de ampliação da tutela dos danos coletivos e efetivação dos princípios da reparação integral, bem como da Justiça Social, a jurisprudência passou a pacificar a

existência do dano moral coletivo como categoria autônoma de dano indenizável, como se nota na V Jornada de Direito Civil foi aprovado o Enunciado nº 456, *in verbis*:

A expressão ‘dano’ no art. 944 abrange não só os danos individuais, materiais ou imateriais, mas também dos danos sociais, difusos, coletivos e individuais homogêneos a serem reclamados pelos legitimados para propor ações coletivas. (Centro de Estudos Judiciários, 2006).

Quanto ao conceito de dano moral coletivo, sublinhe-se que:

[...] é a injusta lesão da esfera moral de uma dada comunidade, ou seja, é a violação antijurídica de um determinado círculo de valores coletivos. Quando se fala em dano moral coletivo, está-se fazendo menção ao fato de que o patrimônio valorativo de uma certa comunidade (maior ou menor), idealmente considerado, foi agredido de maneira absolutamente injustificável do ponto de vista jurídico; quer isso dizer, em última instância, que se feriu a própria cultura, em seu aspecto imaterial. Tal como se dá na seara do dano moral individual, aqui também não há que se cogitar de prova da culpa, devendo-se responsabilizar o agente pelo simples fato da violação (*damnum in re ipsa*). (BITTAR FILHO, 1994, p. 146.)

Diante disso, é demonstrado que ao contrário da reparação dos danos individuais anteriormente tutelados pelo ordenamento, os danos coletivos carecem de um tratamento específico na responsabilização do agente. Carece, portanto, de modificações na sistemática utilizada, não só procedimento para reparar a coletividade, mas também carece de adaptações nos objetivos buscados no arbitramento da indenização, como se verá nos tópicos a diante.

2. A NATUREZA JURÍDICA DAS SANÇÕES PREVISTAS NA LEI Nº 8.429/1992 E NA LEI 14.230/2021 PARA OS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Nos art. 37, *caput*, da Constituição Federal, há a previsão do princípio da moralidade para a Administração Pública, sendo este aplicável à qualquer um dos Poderes, independentemente da Administração ser direta ou indireta. No § 4º do dispositivo supracitado, há previsão expressa das consequências dos atos improbos (BITENCOURT NETO, 2005, p.



102), os quais ensejam a: (i) suspensão dos direitos políticos, (ii) perda da função pública, (iii) indisponibilização dos bens e (iv) ressarcimento ao Erário.

A Carta Magna preocupou-se em dispor, ainda, quanto as consequências que seriam aplicadas na forma e gradação da lei, ressaltando que tais penalidades podem ser aplicadas sem prejuízo da ação penal cabível. No objetivo de regulamentar o dispositivo constitucional supracitado, foi promulgada a Lei de Improbidade Administrativa nº 8.429/1992 (BRASIL, 1992), que dispunha de três espécies de ato de improbidade: atos de enriquecimento ilícito (art. 9º); atos que causam prejuízo ao erário (art. 10) e, enfim, atos contra os princípios da administração pública, estando incluso o princípio da moralidade (art. 11).

Na legislação em questão, o sujeito ativo seria o agente público ou um terceiro que colaborasse com este, enquanto o passivo seriam as entidades trazidas pelo art. 1º (BRASIL, 1992). Conforme dispunha a doutrina, a improbidade, à luz da disposição legal ora existente, poderia ser fruto tanto de uma conduta quanto de uma omissão (DI PIETRO, 2019, p. 816-843), sendo necessária a configuração de uma conduta antijurídica e do dolo, como elemento subjetivo.

Porém, até meados de 2011, inexistia consenso na doutrina quanto à sua necessidade de dolo para ser configurado o ato ímprobo. Di Pietro (2019, p. 825-840) entendia que, dentre as três hipóteses de improbidade, ambas poderiam ser configuradas por dolo ou por culpa.

Entretanto, havia doutrinadores que adotavam o entendimento que o ato culposos só seria ímprobo na espécie que causar real prejuízo à Administração Pública (GARCIA e ALVES, 2011, p. 531), como disposto no art. 10 da LIA (BRASIL, 1992), enquanto nas outras espécies seria necessário o dolo. Ao contrário destes, havia quem nem ao menos entendia como exigência a presença de mera culpa (LEAL, 2014, p. 87-107), nos casos em que a improbidade se caracteriza por violação a princípio, como o da moralidade, impessoalidade, dentre outros.

Já para Gabardo e Rocha (2014, p. 257-274) e Bitencourt Neto (2005, p. 102), a improbidade estaria vinculada à desonestidade, razão pela qual não haveria como se propor uma modalidade culposa, na qual o ato ímprobo se caracterizasse por imprudência, negligência ou imperícia. Os doutrinadores elucidam que é inequívoca a necessidade de dolo para todas as espécies de atos de improbidade.

No diapasão dessa vertente doutrinária, houve uma reforma da Lei de Improbidade Administrativa, com a promulgação da Lei nº 14.230/2021 (BRASIL, 2021), que alterou o entendimento antes dominante. A partir dela, cessou a possibilidade de haver uma modalidade

culposa nos atos de improbidade, ainda que por erro grosseiro, restando fixado que a conduta só seria ímproba se dolosa, encerrando quaisquer discussões e controvérsias nesse sentido.

A nova legislação também inovou no seu art. 1º, § 8º, ao dispor sobre a impossibilidade de configuração de ato ímprobo somente pela divergência de interpretação da lei, considerado que não seria plausível entender como ato de improbidade uma interpretação diversa do ordenamento jurídico. A propositura de ações de improbidade por esse fato gerador, traria um sentimento de medo ao agente público, prejudicando a sociedade, que já possui riscos e incertezas bem acentuados.

Em síntese, pela Reforma da Lei de Improbidade Administrativa, houve mudança ao ponto de não mais ser admitida a propositura de ação de improbidade fundada em suposta culpa do acusado, dada a exclusão da modalidade culposa ora prevista no art. 10 da Lei nº 8.429/1992, ou baseada em dolo genérico, em razão do novo comando do art. 1º, § 2º, da Lei nº 14.230/2021, além de condutas a par do rol taxativo do art. 11 desta lei.

Configurada a improbidade, mantiveram-se na Lei nº 14.230/2021 as sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/1992, quais sejam a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos, tal como o pagamento de multa e a proibição de contratar com a Administração, além da impossibilidade de auferir benefícios fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente. Houve limitação, porém, da sanção durante o período de 20 (vinte) anos.

Di Pietro (2019, p. 816-843) ressalva que as penalidades não possuem natureza penal, ainda que as condutas ímprobadas possam corresponder a um crime, em determinados casos. Então, embora o ato de improbidade possa levar à instauração de ações nas três instâncias, suas sanções normalmente têm natureza meramente civil. Pode, todavia, ter reflexos na esfera penal, gerando um processo criminal. Possível ainda ensejar a perda da função pública, através instauração do processo administrativo.

3. A INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL COLETIVO NOS ATOS DE IMPROBIDADE

A doutrina traz reparação civil como sendo um efeito que tanto a Constituição quanto a lei não dispensam (MATTOS NETO, 1997, p. 159-170). Assim, a responsabilidade civil decorreria da submissão das pessoas (jurídicas e físicas), juntamente com o Estado, ao ordenamento jurídico.



Corroborando com essa vertente teórica, houve a necessidade de previsão legal do ressarcimento do dano (“quando/se houver”), tanto no dispositivo constitucional (art. 37, §4º) como na Lei nº 14.230/2021 (art. 12):

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 (...). (BRASIL, 2021).

Na mesma lei, a norma do artigo 18 determina que o ressarcimento do dano em favor da pessoa prejudicada:

Art. 18. A sentença que julgar procedente a ação fundada nos arts. 9º e 10 desta Lei condenará ao ressarcimento dos danos e à perda ou à reversão dos bens e valores ilicitamente adquiridos, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito. (BRASIL, 2021).

Embora haja previsão legal e respaldo jurisprudencial para a responsabilidade civil, há controvérsia no que diz respeito a ocorrência da responsabilidade por atos de improbidade administrativa, havendo dúvidas quanto à existência de interesse transindividual que justifique eventual reparação do dano coletivo.

A 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça dispôs que um ato improbo não motivaria o dano moral coletivo por não envolver interesse metaindividual. Entretanto, há decisões desta Turma reconhecendo a presença destes interesses difusos em discussões semelhantes, que abordam também atos ímprobos, sendo, porém, uma ação civil pública ressarcitória. Neste viés, é o entendimento a seguir:

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. (BRASIL, 2011).

O entendimento doutrinário, por outro lado, é de que a exigência da atuação dos administradores públicos com estrita observância ao princípio da juridicidade é de interesse

transindividual (GARCIA; ALVES, 2011, p. 530-531), de modo que o ato de improbidade violaria este interesse difuso.

Deste modo, a probidade administrativa seria um interesse comum de toda a sociedade (SOBRANE, 2010, p. 105-111), sendo um bem jurídico indivisível, de modo que as vítimas diretas de sua afronta são, indiretamente, toda a coletividade.

Atualmente, ainda há uma corrente que entende que todo ato de improbidade é passível de reparação por dano moral coletivo, em detrimento à proteção da dignidade da pessoa humana. Carlos Humberto Prola Júnior (2009, p. 191-233), propõe que qualquer ato improbo viola interesses coletivos conectados com à dignidade, causando, portanto, um dano moral transindividual.

Tiago de Xisto (2007, p. 50-60), por sua vez, traz a possibilidade de convergir com o entendimento do direito trabalhista sobre a violação de norma laboral, haja vista a fundamentação de que o empregador que descumpra a legislação de forma cotidiana, ciente de que sua ilicitude levaria somente à aplicação de multas e eventuais condenações individuais, viola não só os direitos de personalidade daqueles que ele emprega, mas da sociedade por completo.

Entende-se que o resultado da ilicitude repetitiva no contrato de trabalho seria “a precarização completadas relações sociais, que se baseiam na lógica do capitalismo de produção” (MAIOR, 2007, p. 1317-1323), gerando dano moral de dimensão difusa.

Ao contrário de parte da doutrina, como Garcia e Alves (2011, p. 531), o acórdão proferido na Operação Lava Jato, em sede recursal pela 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (Agravo n.º 5003488-30.2017.4.04.0000), apontou 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.

A referida doutrina, porém, dispunha que nem todo ato improbo poderia gerar dano moral coletivo:

(...) 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 (GARCIA e ALVES, 2011).



A jurisprudência também reconhece a possibilidade de condenação por dano moral coletivo por atos de improbidade administrativa, como se demonstra abaixo:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. [...] RECONHECIMENTO DA EXISTÊNCIA DE PEDIDO DE REPARAÇÃO DOS DANOS MORAIS COLETIVOS. JULGAMENTO EXTRA PETITA NÃO CONFIGURADO. POSSIBILIDADE DE DEDUZIR PEDIDO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS EM AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE. RESPONSABILIDADE DOS RÉUS. CONFIGURAÇÃO DO DANO MORAL DIFUSO PASSÍVEL DE RESSARCIMENTO. [...] 8. Analisados os requisitos para condenação dos réus à reparação: (a) ocorrência e configuração de ato de improbidade; (b) responsabilidade dos réus (servidores públicos e terceiros); (c) configuração do dano moral difuso passível de ressarcimento. 9. Configurado o ato de improbidade administrativa porque: (a) o critério cronológico para o pagamento de precatórios estabelecido pela Constituição Federal foi adotado com a finalidade de fazer valer os princípios constitucionais da moralidade, da igualdade e da impessoalidade, uma vez que o importante não é apenas que o Poder Público quite os seus débitos, mas que o faça obedecendo à precedência cronológica; (b) é lícito ao Poder Público realizar acordos que atendam ao interesse público, no entanto, para a celebração de qualquer acordo que vise ao pagamento de precatório é essencial a obediência à ordem cronológica, sob pena de burla ao sistema e quebra do princípio da impessoalidade; (c) diante dos fatos narrados na petição inicial e das provas carreadas aos autos, o recebimento dos valores antes da data prevista para pagamento do precatório configura ato de improbidade que atenta contra os princípios da administração pública, previstos no art. 11, caput e incisos I e II da Lei nº 8.429/92. 10. Os terceiros que concorreram com a consumação do ato de improbidade, fizeram proposta e celebraram acordo com o DNER, bem como gozaram dos benefícios inerentes ao ato ímprobo, devem responder integralmente pelos danos causados. 11. Reconhecida a ocorrência de dano moral passível de indenização, já que a conduta dos réus desconsiderou princípios e regras caras à administração pública, que protegem a coletividade e que devem contribuir para o sentimento de moralidade e segurança jurídica que devem acompanhar o trato da coisa pública pelos respectivos gestores. 12. Sentença mantida na íntegra. (TRF-4 - APELREEX: 50086503120124047000 PR 5008650-31.2012.4.04.7000, Relator: CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR, Data de Julgamento: 21/01/2014, QUARTA TURMA)

No mesmo diapasão, é o julgado abaixo:



CONSTITUCIONAL. CIVIL. PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PERITO JUDICIAL. JUSTIÇA DO TRABALHO. PRESCRIÇÃO. DANOS MORAIS. INOCORRÊNCIA. (...) 9. A doutrina mais abalizada, bem como a jurisprudência, admite o ressarcimento de dano moral causado por ato de improbidade do agente público. Entretanto, não é todo e qualquer ato de improbidade que causa dano moral à coletividade. A identificação do dano moral demanda análise do conjunto probatório constante dos autos, devendo ser consideradas as circunstâncias que envolvem cada caso concreto. 10. Não basta somente a ocorrência do suposto ato ímprobo, faz-se necessário que tal ato cause evidente e significativa repercussão no meio social, não sendo suficientes meras presunções ou mesmo a simples insatisfação da coletividade com a atividade administrativa. (...) (TRF 3ª Região, Sexta Turma, Apelreex 0006786- 54.2003.4.03.6105, Rel. Desembargadora Federal Consuelo Yoshida, julgado em 06.06.2013, e-DJF3 Judicial 1 Data:14.06.2013). (BRASIL, 2013).

Reconhecida a possibilidade de reparação do dano moral por ato de improbidade, preocupa-se quanto a banalização e a indústria do dano moral, motivo pelo qual alguns tribunais condicionaram o reconhecimento da lesão reparável tão somente nas hipóteses em que “*o ato ímprobo cause evidente e significativa repercussão no meio social, não sendo suficientes meras presunções ou mesmo a simples insatisfação da coletividade com a atividade administrativa*” (TRF 1, 675320084013901, e-DJF1 de 29/11/13).

Em consonância com esse parecer:

É de se observar que a doutrina mais abalizada assim como a jurisprudência admitem o ressarcimento de dano moral causado por ato de improbidade do agente público. (...) De qualquer forma, não basta somente a ocorrência do suposto ato ímprobo, faz-se 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. (TRF 3, AI 00021103520094030000, e-DJF3 de 26/01/2010).

A fundamentação trazida, no entanto, ainda encontra divergência na doutrina e jurisprudência (PROLA JUNIOR, 2009, p. 225-226), de modo que aqueles que se opõem a ela pautam-se na ideia de que o dano moral é decorrência lógica do ato de improbidade.

Portanto, seus reflexos sociais seriam consequência dessa conduta ímproba e, ainda que seja relevante quando da fixação do *quantum* indenizatório, não altera sua configuração.

Dá Prola Júnior concluir que



O fenômeno da coletivização do direito, com o reconhecimento e a tutela de direitos coletivos e difusos, aliado à percepção de que o grupo social nada mais é do que o próprio homem em sua dimensão social, fez com que a teoria da responsabilidade civil, inicialmente voltada para a composição de danos individuais e privados, direcionasse sua atenção à reparação do dano moral (extrapatrimonial) coletivo (2009, p. 230).

4. PARÂMETROS PARA FIXAÇÃO DO QUANTUM INDENIZATÓRIO POR DANO MORAL COLETIVO E SUA DESTINAÇÃO

Quanto à liquidação do dano moral, quando este aborda as lesões coletivas, há um caminho ainda mais tortuoso que nos danos individuais, de modo que o magistrado encontra diversas dificuldades na apuração do quantum indenizatório, em virtude da inaplicabilidade de parte da lógica das demandas individuais aos processos de cerne coletivo. Pela natureza difusa dos bens jurídicos tutelados, nas hipóteses em questão não há o objetivo de retorno ao *status quo ante*, há a inibição de ações futuras que infrinjam esses bens, pautando-se no caráter preventivo e pedagógico.

Para alcançar essa função por meio da reparação do dano, o valor a ser condenado não pode ser irrisório, mas suficiente para atingir a tríplice função da reparação moral, a fim de que penalize o agente, evite a reincidência e desestime a prática das mesmas condutas por terceiros. Araújo Junior (2006, p. 79-87) defende que o juiz deve utilizar-se de sua sensibilidade como ser humano, fixando uma quantia justa a ponto a suprir a repercussão do dano.

Deverá, portanto, verificar como os danos morais refletiram nas relações familiares e sociais, qual foi o alcance econômico do valor arbitrado na coletividade e na vida do ofensor, o que ensejou o dano, ponderando ainda se a conduta foi culposa, dolosa ou acidental, dentre outros pontos.

Nesse tocante, é preciso apontar a diferença da quantificação da condenação quanto o dano é patrimonial e extrapatrimonial, visto que nas reparações a lesões materiais, há a possibilidade de avaliar economicamente o bem pela lógica do mercado, na qual se levanta o valor final a ser restituído, havendo um arbitramento objetivo no valor.

O mesmo não ocorre com os danos a bens imateriais, em razão da lógica mercadológica não se aplicar ao íntimo de um sujeito, não sendo precificáveis os sentimentos, emoções, liberdades e direitos. Indispensável, portanto, o arbitramento do valor através de critérios suficientes que garantam a eficácia da condenação e reparação.

Leite e Ayala (2012) apontam que há normas que versam especificamente sobre os danos extrapatrimoniais coletivos ou individuais, trazendo critérios para auxiliar na fixação do *quantum* indenizatório. Criou-se, no ordenamento, alternativas pela jurisprudência e doutrina para suprir essa necessidade emergente, sendo trazidas normas no Código Civil em seus arts. 944, 945, 946 e seguintes (BRASIL, 2002), que determinam que o valor das perdas e danos seja apurado por arbitramento.

Ao contrário da função típica prevalecente na seara dos danos individuais, quando há lesão a direitos essencialmente transindividuais, hipótese na qual a vítima não pode ser identificada, a função compensatória da reparação resta prejudicada pela indeterminação. Há, então, a predominância predominando as funções sancionatória, perante o ofensor, tal como a dissuasória, diante de terceiros. Impossível, deste modo, reparar diretamente a coletividade (MEDEIROS NETO, 2007, p. 160), pela inviabilidade de alcançar toda a extensão da lesão à sociedade, bem como ela impossibilidade de identificação dos indivíduos atingidos.

O *quantum* indenizatório, portanto, será destinado ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, o qual foi criado pela Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85), que em seu art. 13 assim dispõe:

Art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados. (BRASIL, 1985).

Com a aprovação da Lei da Reforma Trabalhista em 2017, foram trazidos critérios para serem observados na liquidação do dano, como no art. 223-G. A nova lei ratificou alguns pontos mencionados pela doutrina, como o grau de culpa e a situação econômica do agente. No tocante aos danos morais coletivos, a problemática da quantificação persiste, entretanto, aparenta ser menor pela melhora na delimitação do dano, que já não é mais algo tão subjetivo quanto o dano moral puro.

Ademais, nas ações de tutela coletiva, os parâmetros de liquidação trazidos pela Reforma Trabalhista devem ser considerados para fixar o *quantum* indenizatório. Xisto Tiago



de Medeiros Neto (2007, p. 163-166) propõe que na condenação por danos morais coletivos, deve ser observada a extensão, a natureza, a gravidade e a repercussão da ofensa, a situação econômica do ofensor, o grau de culpa e a dimensão dos efeitos do dano na coletividade.

Por fim, Tatiana Florence (2009) traz o entendimento que, se houver a arbitramento de parcela extra referente a função punitiva e pedagógica, cabe ao magistrado a consideração de pontos mais criteriosos, como os benefícios obtidos com o ilícito ou a finalidade dissuasiva futura perseguida.

CONCLUSÃO

O estudo tratou sobre a responsabilidade civil, com enfoque nos danos de titularidade coletiva, voltada ao Direito Administrativo, demonstrando a possibilidade de atos de improbidade administrativa serem passíveis de reparação por parte do agente público e/ou particulares ímprobos por lesão moral coletiva, sem prejuízo às demais sanções previstas em lei em outras esferas do direito.

Foi evidenciado que a reparação moral coletiva cumpre uma função essencial na sociedade, considerada sua capacidade de apaziguar conflitos sociais, nos quais se constatou uma lesão ao bem jurídico coletivo.

A função da indenização pelo dano coletivo seria não só a compensação do grupo lesado, mas também a punição do agente. Seria, ainda, uma lição para toda a sociedade, partindo do caráter pedagógico e preventivo da condenação, no intuito de inibir a ocorrência de novas lesões da mesma espécie pelo mesmo ou por outros sujeitos.

Como demonstrado, os valores arrecadados à título de indenizações poderão ser revertidos para a entidade titular do direito protegido; para um fundo de reconstrução de bens lesados; ou até mesmo para fundos específicos que terão a finalidade de tornar a medida mais eficaz.

No entanto, essa questão é criticada por parte da doutrina, uma vez que o valor seria administrado por um conselho integrado pelo próprio Estado, que pode ser, inclusive, o próprio causador de danos morais coletivos, na justificativa da impossibilidade de serem determinadas as vítimas da lesão discutida.

Deste modo, conclui-se que a reparação do dano moral coletivo em ações de improbidade administrativa é plenamente possível, desde que for configurada lesão a interesse



difuso e coletivo que tenha tido o comprometimento do fim de tutela do bem jurídico indivisível atingido, estando tal fim relacionado à dignidade.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO JÚNIOR, Francisco Milton. **Dano moral coletivo decorrente do trabalho em condição análoga à de escravo**. Revista do TST. V. 72. n. 3, set./dez. Brasília: TST, 2006.
- BITTAR FILHO, Carlos Alberto. **Do dano moral coletivo no atual contexto jurídico brasileiro**. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/ane-ºBRASIL>>. Acesso em 01 set 2022.
- BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. **Lei da Ação Civil Pública**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm Acesso em 20 set 2022.
- BRASIL, **Constituição da República do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- _____. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. **Código de Defesa do Consumidor**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm Acesso em 10 set 2022.
- _____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. **Lei de Improbidade Administrativa**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm Acesso em 10 set 2022.
- _____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil Brasileiro**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm Acesso em 10 set 2022.
- BRASIL, SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – STF – SEGUNDA TURMA - REsp 960.926/MG, Rel. CASTRO MEIRA. j. em 18/03/2008. Brasília: DJe 01/04/2008.
- BRASIL, 2013 – TRIBUNAL FEDERAL DA 3ª. REGIÃO – TRF 3ª. SEXTA TURMA, **Apelreex 0006786-54.2003.4.03.6105**, Rel. Desembargadora Federal Consuelo Yoshida, julgado em 06.06.2013. Brasília: e-DJF3 Judicial de 14.06.2013.
- BRASIL, 2013 – TRIBUNAL FEDERAL DA 3ª. REGIÃO – TRF 3ª. **AI 00021103520094030000**. Brasília: e-DJF3 de 26/01/2010.
- BRASIL, 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; Brasília: DJe 10/05/2011.
- Centro de Estudos Judiciários – CEJ – Conselho da Justiça Federal – CJF - **V Jornada de Direito Civil**, Brasília, 2006.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2019.



- FLORENCE, Tatiana Magalhães. **Danos Extrapatrimoniais Coletivos**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2009.
- 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.
- 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.
- LEITE, José Rubens Morato. **Dano Ambiental - do Individual ao Coletivo**. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental. Do individual ao coletivo extrapatrimonial**. Teoria e prática. 5ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.
- MAIOR, Jorge Luis Souto. **O Dano Social e sua reparação**. Revista LTr vol. 71, n. 11, nov. 2007. São Pauo: LTr, 2007.
- MATTOS NETO, Antônio José de. **Responsabilidade Civil Por Improbidade Administrativa**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 210 out./dez. 1997. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v210.1997.47093>.
- MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. **Dano moral coletivo**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2007.
- NORONHA, Fernando. **Desenvolvimentos contemporâneos da responsabilidade civil**. Revista dos Tribunais ano 88, mar. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.
- PROLA JÚNIOR, Carlos Humberto. **Improbidade administrativa e dano moral coletivo**. Boletim Científico ESMPU, Brasília: ano 8, n.º 30/31. jan./dez. 2009. Brasília: ESMPU, 2009.
- SOBRANE, Sérgio Turra. **Improbidade administrativa: aspectos materiais, dimensão difusa e coisa julgada**. São Paulo: Atlas, 2010.