



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

DANO MORAL COLETIVO DECORRENTE DO ATO DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA

Bruna Borromeu Teixeira Piraciaba

Rio de Janeiro
2018

BRUNA BORROMEU TEIXEIRA PIRACIABA

DANO MORAL COLETIVO DECORRENTE DO ATO DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA

Monografia apresentada como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador:

Prof. Des. Cláudio Brandão de Oliveira

Coorientadora:

Prof.^a Mônica C. F. Areal

Rio de Janeiro
2018

BRUNA BORROMEU TEIXEIRA PIRACIABA

DANO MORAL COLETIVO DECORRENTE DO ATO DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA

Monografia apresentada como exigência de conclusão de
Curso de Pós-Graduação Lato Sensu da Escola da
Magistratura do Rio de Janeiro.

Aprovada em _____ de _____ de 2018. Grau atribuído: _____.

BANCA EXAMINADORA:

Presidente: Prof. Desembargador Luciano Saboia Rinaldi de Carvalho – Escola da Magistratura
do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ.

Convidado: Prof. Dr. Guilherme Braga Peña de Moraes – Escola da Magistratura do Estado do
Rio de Janeiro – EMERJ.

Orientador: Prof. Desembargador Cláudio Brandão de Oliveira – Escola da Magistratura do
Estado do Rio de Janeiro – EMERJ.

A ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – EMERJ – NÃO APROVA NEM REPROVA AS OPINIÕES EMITIDAS NESTE TRABALHO, QUE SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DA AUTORA.

Às minhas irmãs,
Maria, Tatá e Gigi.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por todas as bênçãos.

Aos meus pais João e Vera, por me amarem e me apoiarem até nas minhas ideias mais malucas.

Às minhas irmãs, Maria, Tamires e Gigi, por trazerem leveza e boas risadas ao dia a dia e por compreenderem quando digo “não posso, tenho prova”.

A Lelê, minha dinda querida, e a Lulu, por sempre estarem de portas abertas para me receber e pedir pizza.

Aos meus avós, por serem os mais fofos do mundo.

A Luiz, que faz até o mais badalado príncipe da Disney parecer um bobo, por estar sempre comigo, me apoiando com tanto amor.

A Mayara, Tássia e Marina, pela doce companhia nesses três anos de EMERJ e por vibrarem comigo com a genuinidade própria das raras amizades.

À Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, por proporcionar aos alunos o ambiente ideal ao desenvolvimento do conhecimento e à discussão do Direito.

Ao professor Claudio Brandão de Oliveira, pela confiança e pelo auxílio prestado.

À professora Mônica C. Fetzner Areal, pela atenção e pelo cuidado incansável com que leu este trabalho.

A Claudia França, por ser tão prestativa e compreensiva.

A todos que me ajudaram a concluir mais essa etapa.

*Then something Tookish woke up inside him,
and he wished to go and see the great mountains,
and hear the pine-trees and the waterfalls,
and explore the caves,
and wear a sword instead of a walking-stick.*

J. R. R. Tolkien

SÍNTESE

A improbidade administrativa, objeto da Lei nº 8.429/92, é a violação de forma qualificada de valores fundamentais da Administração Pública. A Lei de Improbidade Administrativa impõe um processo judicial de caráter marcadamente punitivo, inserindo-se no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, sem deixar de representar a tutela de direitos notadamente coletivos, a proibição administrativa de forma geral. O presente trabalho busca avaliar o enquadramento do dano moral coletivo, categoria do direito material e processual coletivo, ao ato de improbidade administrativa. Analisar-se-á a natureza jurídica da ação de improbidade e a possibilidade de diálogo das fontes com diplomas legislativos de tutela coletiva, bem como se buscará ponderar a evolução do tratamento jurídico dos atos ímprobos no ordenamento brasileiro, a fim de verificar seu eventual encontro com a categoria do dano moral coletivo.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO MICROSSISTEMA DE TUTELA COLETIVA	12
1.1 Defesa da moralidade administrativa e do patrimônio público como um interesse difuso	12
1.2 A Lei de Improbidade Administrativa como parte do sistema de tutela coletiva	18
1.3 Um diálogo das fontes possível: Leis nº 8.429/92, nº 4.717/65 e nº 7.347/85	23
2. ENQUADRAMENTO DO DANO MORAL COLETIVO AO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	30
2.1 Evolução da responsabilidade pela improbidade no ordenamento jurídico brasileiro.....	30
2.2 Contornos do dano moral coletivo – entre a objetivação da responsabilidade civil e a socialização do Direito	39
2.3 Tutela extrapatrimonial da probidade administrativa e seu encontro com o dano moral coletivo	50
3. INCLUSÃO DO DANO MORAL COLETIVO NO RESSARCIMENTO INTEGRAL DOS DANOS	62
3.1 Distinção necessária entre dano moral coletivo e multa civil	62
3.2 O desafio da aferição e da quantificação do dano	65
3.3 Destinação do valor da reparação moral: conflito entre o art. 18 da Lei nº 8.429/92 e a titularidade do direito coletivo	73
CONCLUSÃO	78
REFERÊNCIAS	82

SIGLAS E ABREVIATURAS

AC – Ação cautelar
ADI – Ação direta de inconstitucionalidade
Ag – Agravo
AgRg – Agravo regimental
Art. – Artigo
CDC – Código de Defesa do Consumidor
CPC – Código de Processo Civil
CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
Des. – Desembargador
EREsp – Embargos em recurso especial
LACP – Lei de Ação Civil Pública
LAP – Lei de Ação Popular
LIA – Lei de Improbidade Administrativa
LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MS – Mandado de segurança
P. – Página
RE – Recurso Extraordinário
Rel. – Relator
REsp – Recurso Especial
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
TJMG – Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais
TJRJ – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
TJRS – Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

INTRODUÇÃO

A pesquisa propõe-se a discutir a possibilidade de o ato de improbidade administrativa gerar dano moral coletivo, a ser indenizado pelo agente ímprobo, por força de cominação expressa na sentença da ação civil pública de improbidade administrativa, considerando o microssistema brasileiro de tutela coletiva.

Para tanto, busca-se a conciliação necessária entre a evolução da responsabilidade pelos atos de improbidade e o desenvolvimento da tutela coletiva no ordenamento jurídico brasileiro, cujo aperfeiçoamento é notório e altamente técnico. Com efeito, tamanho desenvolvimento do Processo Coletivo resultou na construção de uma teorização tão singular que se tornou um microssistema autônomo dentro do Direito Processual Civil.

A moralidade é um princípio constitucional da Administração Pública e um interesse juridicamente tutelado pela Lei nº 8.429/92, a Lei de Improbidade Administrativa. Atualmente, cuida-se de valor que assumiu especial interesse para o Direito e encontra-se no foco da atenção da sociedade, no contexto da normatização dos princípios operada pela Carta Constitucional de 1988 e do combate dos atos que atentam contra o exercício ético da administração pública.

Nessa conjuntura, ao tutelar um interesse transindividual tão caro à sociedade, discute-se se a Lei de Improbidade Administrativa comporta de forma ampla as categorias jurídicas trabalhadas pela teoria geral do processo coletivo, nas quais se inclui o chamado dano moral coletivo, instituto ora aceito pela doutrina e pela jurisprudência pátria. Não obstante tal aceitação, o ingresso deste instituto no procedimento especial da ação de improbidade administrativa encontra divergência nos tribunais pátrios e escassa elaboração teórica.

Na esteira desta hipótese, o presente trabalho tem por enfoque a análise do enquadramento da probidade administrativa como direito coletivo *lato sensu*, passível de se submeter a toda construção teórica existente para tutela de direitos coletivos, especificamente a cominação do ressarcimento por danos morais coletivos.

Assim, o primeiro capítulo do trabalho insere a Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429/92 no microssistema brasileiro de tutela coletiva, a fim de discutir a natureza difusa da moralidade administrativa e do patrimônio público, aventando-se um diálogo das fontes entre as Leis nº 8.429/92, nº 4.717/65 e nº 7.347/85.

Após, no segundo capítulo, traça-se breve evolução da responsabilidade pela corrupção no ordenamento jurídico brasileiro, pesquisando o desenvolvimento da tutela extrapatrimonial da probidade administrativa. Analisa-se o enquadramento do dano moral

coletivo ao ato de improbidade administrativa, discutindo-se os contornos desse instituto e a que tipo de violação a direitos coletivos ele se aplica.

O terceiro capítulo, por fim, investiga a viabilidade da inclusão do dano moral coletivo no ressarcimento integral dos danos. Busca-se explicitar as questões práticas da inclusão dessa categoria jurídica no contexto da Lei de Improbidade Administrativa, especialmente a natureza jurídica das sanções, os critérios valorativos, a sujeição passiva, a destinação do valor da reparação moral e, por fim, o papel do juiz.

A pesquisa será desenvolvida pelo método hipotético-dedutivo. Pretende-se eleger um conjunto de proposições hipotéticas, as quais se acredita serem viáveis e adequadas para analisar o objeto da pesquisa, com a finalidade de comprová-las ou rejeitá-las argumentativamente.

A abordagem do objeto desta pesquisa jurídica será essencialmente qualitativa, por meio da bibliografia pertinente à temática em foco para sustentar a tese, e quantitativa, por analisar um conjunto específico de decisões judiciais proferidas em um espaço delimitado de tempo em um determinado Tribunal.

1. A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO MICROSSISTEMA DE TUTELA COLETIVA

A Constituição Federal, ao tratar do ato de improbidade administrativa, não cuidou de explicitar qual ou quais interesses a norma sancionatória visa proteger. Seu artigo 37, §4º, indica as consequências de um ato sem revelar o bem jurídico tutelado pela proscrição da conduta, nestes termos: “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

Da leitura do texto constitucional depreende-se um dever geral de probidade, em relação ao qual a Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/92, criou obrigações específicas, a fim de velar pela eficácia plena dos princípios constitucionais do art. 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência¹.

Por conseguinte, a probidade administrativa é interesse que não se limita à entidade administrativa prejudicada pelo ato ímprobo, mas perpassa a expectativa da sociedade pelo funcionamento da máquina administrativa de forma honesta e esmerada. Assim sendo, ao tutelar um interesse tão caro à sociedade, discute-se se a Lei de Improbidade Administrativa comporta de forma ampla as categorias jurídicas desenvolvidas pela teoria geral do processo coletivo, pelo que se torna imperativo situar seu conjunto de normas no microssistema de tutela coletiva.

1.1 Defesa da moralidade administrativa e do patrimônio público como um interesse difuso

A moralidade na Administração Pública e o patrimônio público emergem, na Constituição da República de 1988, como interesses juridicamente tutelados. O primeiro, como princípio ínsito à atividade administrativa² e como direito material à preservação da probidade administrativa³. O segundo, como direito à manutenção do patrimônio público em suas diversas

¹ FAZZIO JUNIOR, Waldo. *Improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 73.

² BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Art. 37, *caput*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01 mar. 2018.

³ Ibid. Art. 37, §5º.

nuances, como a econômica, cultural⁴, histórica⁵ e ambiental⁶, sendo dever de todos os entes da federação conservá-lo⁷. Cuidam-se de interesses que se traduzem como parte do interesse público primário do Estado e como direitos pertencentes à generalidade das pessoas. São direitos tão sensíveis à coletividade que receberam tutela processual especial pela Constituição, que facultou a qualquer cidadão o exercício do direito de ação para sua preservação, por meio da ação popular⁸.

Mais do que um interesse juridicamente tutelado, a colocação da proibidade, do patrimônio público e da moralidade administrativa sob a proteção da Constituição Federal – fenômeno da constitucionalização por inclusão do Direito Administrativo⁹ –, além de conferir supremacia constitucional a estes valores, revela que o conteúdo do princípio da juridicidade e da cláusula do Estado Democrático de Direito não pretere a noção de administração honesta e zelosa pela coisa pública¹⁰.

A moralidade como princípio traz à luz a necessidade de o Estado organizar-se segundo um modelo ético. Não basta ao Direito estabelecer regras e cominar sanções; é preciso que tanto essas como aquelas estejam pautadas em determinados valores.

A esse respeito, depreende-se que a Constituição elegeu a moralidade como vetor da Administração Pública, qual seja, como valor, dentre outros possíveis, a pautar a conduta dos agentes públicos, conforme a teoria tridimensionalista específica formulada por Miguel Reale¹¹, segundo o qual Direito é fato, valor e norma.

⁴ BRASIL, op. cit., nota 2. Art. 215, §3º, I e art. 216.

⁵ Ibid. Art. 5º, LXXIII.

⁶ Ibid. Art. 225. Ademais, o meio ambiente é considerado pela legislação brasileira como patrimônio público de uso coletivo, conforme a Lei 6.938/81, em seu art. 2º, inciso I: “(...) considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo”. BRASIL, Lei nº 6.938/81. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 16 set. 2017.

⁷ Ibid, nota 2. Art. 23, I, art. 24, VII e art. 30, IX.

⁸ “Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”. Ibid, nota 2. Art. 5º, LXXIII.

⁹ BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 31-63.

¹⁰ ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. *Interesses difusos e coletivos esquematizado [e-book]*. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

¹¹ Segundo Miguel Reale, a norma jurídica, em um processo denominado nomogênese, não resulta diretamente dos fatos, uma vez que estes dependem da valoração realizada pelo homem; as normas resultam da escolha – realizada por uma fonte de poder – de uma entre as diversas possibilidades de soluções normativas decorrentes da incidência dos diversos valores. Dessa forma, todo fato correlaciona-se com valores, dos quais um é escolhido para originar a norma jurídica. REALE, Miguel. *Estruturas fundamentais do conhecimento jurídico. O direito como experiência*. Rio de Janeiro: Saraiva, 1992, p. 59 e 129.

De tal modo, a conduta dos sujeitos que atuam, em sentido amplo, em nome do Estado deve estar associada a determinados valores, cujo desvirtuamento constitui a corrupção. Na doutrina de Calil Simão¹²:

A corrupção é um fenômeno social. Se o Estado é corrupto é porque a sociedade também o é. O Estado, portanto, representa a sociedade em seus mais variados aspectos, inclusive nos aspectos negativos. (...) A corrupção social ou estatal é caracterizada pela incapacidade moral dos cidadãos de assumir compromissos voltados ao bem comum. Vale dizer, os cidadãos mostram-se incapazes de fazer coisas que não lhes traga uma gratificação pessoal.

Assim, a corrupção do Estado é a corrupção de cada um dos indivíduos dele integrante.

Nesta senda, o ímprobo é o indivíduo desonesto, desleal, corrupto; entretanto, nem todo corrupto é uma pessoa ímproba¹³. Conclui o doutrinador¹⁴ que o “ato de improbidade administrativa representa muito mais que um simples ato imoral, representa um ato imoral qualificado pela desonestidade e deslealdade do agente público”.

A despeito de ser a moralidade um princípio constitucional da Administração Pública e a defesa do patrimônio público e da probidade administrativa interesses alçados a *status* constitucional, cumpre analisar se o direito material tutelado na ação de improbidade administrativa tem natureza jurídica coletiva *lato sensu*.

A doutrina¹⁵ divide os direitos coletivos em *lato sensu* ou *stricto sensu*, pelo qual os primeiros são sinônimo de direito transindividual e os segundos são titularizados por grupo, classe ou categoria de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica de base.

O legislador brasileiro conferiu definição à categoria jurídica de direitos ou interesses difusos no Código de Defesa do Consumidor, segundo o qual são direitos ou interesses difusos “os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”¹⁶.

A categoria dos interesses difusos pressupõe, portanto, a transindividualidade, a indivisibilidade, a titularidade indeterminada e a ligação por alguma circunstância de fato. A partir da definição legal, nota-se que tais interesses formam uma classe extensa, incluindo os

¹² SIMÃO, Calil. *Improbidade Administrativa: teoria e prática*. 3. ed. Leme: J. H. Mizuno, 2017, p. 37.

¹³ *Ibid.*, p. 45.

¹⁴ *Ibid.*, p. 200.

¹⁵ A este respeito, ver: MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 27 ed. rev., ampl. e atual., São Paulo: Saraiva, 2014.

¹⁶ BRASIL, *Código de Defesa do Consumidor*. Art. 81, parágrafo único, I. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em 16 set. 2017.

interesses dos grupos seguintes: grupos que mantêm conflituosidade entre si – comumente chamados de interesses transindividuais reciprocamente conflitantes –; grupos com interesses conflitantes com o Estado; grupos com interesses conflitantes com a sociedade como um todo; grupos sem conflitos entre si ou com a coletividade ou com o Estado, mas que não chegam a confundir-se com o interesse geral da comunidade; e grupos com interesses coincidentes com o interesse público¹⁷.

Nessa ordem de ideias, evidencia-se que nem todo interesse difuso se confundirá com o interesse público primário perseguido pelo Estado. Conforme a doutrina de Luís Roberto Barroso¹⁸, o interesse público primário é a realização da vontade constitucional, consubstanciada em valores fundamentais como justiça e segurança, o qual desfruta de supremacia porque não é passível de ponderação.

Em sentido diverso, o interesse difuso, conforme a definição legal supracitada, é identificado pela sua titularidade, pela natureza indivisível do direito e pela circunstância que liga os sujeitos. Nota-se que a titularidade é um aspecto duplamente indicado pelo dispositivo legal, que aponta ser ele um direito “transindividual” e “de titularidade de pessoas indeterminadas”. A bem da verdade, o fato de ter como titulares pessoas indeterminadas pressupõe a transindividualidade: esta é característica de todo e qualquer direito que tem como titular mais de um indivíduo, os quais podem ser determinados – como um grupo específico, uma classe de pessoas – ou indeterminados – quaisquer pessoas.

Daniel Amorim¹⁹ observa que é um equívoco afirmar que a titularidade desse direito reside em pessoas indeterminadas, uma vez que os sujeitos não são indeterminados, mas eles se tratam, na verdade, de toda a coletividade.

Ao comparar os objetos da ação civil pública e da ação de improbidade administrativa, Rodolfo de Camargo Mancuso²⁰ defende que esta não abarca interesse transindividual, mas “valores concernentes à Administração Pública, em sentido largo, podendo então falar-se no interesse público secundário, na conhecida expressão de Renato Alessi”. Para Hugo Nigro

¹⁷ MAZZILLI, op. cit., p. 53-54.

¹⁸ BARROSO, Luis Roberto. O Estado Contemporâneo, os Direitos Fundamentais e a Redefinição da Supremacia do Interesse Público. In *Interesses públicos vs. interesses privados*: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público. Daniel Sarmiento (org.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

¹⁹ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Manual de improbidade administrativa*. [ebook] 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

²⁰ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Jurisdição coletiva e coisa julgada*: teoria geral das ações coletivas. São Paulo: RT, 2007, p. 98.

Mazzilli²¹, a questão da defesa da probidade administrativa encerra interesse público primário, qual seja, um bem geral da coletividade.

Contudo, percebe-se que reduzir conceito de probidade administrativa a um bem geral da coletividade é definir uma espécie pelo seu gênero. A probidade administrativa, como categoria jurídica cuja inobservância acarreta rigorosas sanções, deve ter conteúdo específico e elementos próprios de identificação, a fim de se conferir concretude ao instituto e balizas objetivas à aplicação da lei.

Nada obstante, o conceito de probidade administrativa tem alto grau de indeterminação e é objeto de grande divergência doutrinária. Maria Sylvia Zanella Di Pietro²² sustenta que moralidade e probidade são expressões que contêm o mesmo significado, com base na ideia de honestidade na Administração Pública, de modo que a primeira é tratada como princípio e a segunda é tratada com nota de tipicidade característica da seara penal, ao referir-se à lesão à moralidade. Comungando do mesmo entendimento, José dos Santos Carvalho Filho²³ entende que o agente ímprobo sempre se qualificará como violador do princípio da moralidade, sendo “desnecessário buscar diferenças semânticas em cenário no qual foram elas utilizadas para o mesmo fim – a preservação do princípio da moralidade administrativa”.

Wallace Paiva Martins Junior e Eurico Bitencourt Neto²⁴ entendem que a probidade é um subprincípio da moralidade, o qual seria conceito mais amplo.

Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves²⁵, por outro lado, entendem que a probidade é um conceito mais largo do que a moralidade, porquanto esta é somente um dos elementos regentes da atividade estatal, que se submete a uma noção de juridicidade. Ademais, entendem os autores que a improbidade também não se confunde com corrupção, sendo certa a possibilidade de existir um ato ímprobo não necessariamente corrupto²⁶.

Diante desse quadro, pode-se compreender que a probidade administrativa equivale ao comportamento legal, moral e ético que a Constituição Federal exige de todo e qualquer agente público. Deste modo, a violação ao princípio da probidade ofende diretamente o interesse difuso

²¹ MAZZILLI, op. cit., p. 181.

²² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. [ebook] 30. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

²³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. [ebook] 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

²⁴ MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva; BITENCOURT NETO, Eurico *apud* CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. [ebook] 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

²⁵ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco Alves. *Improbidade administrativa*. 7. ed., rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Saraiva, 2014, p. 183.

²⁶ *Ibid.*, p. 49 e 183.

da coletividade, consistente na exigência de que a Administração e seus agentes atuem em conformidade com a ordem constitucional²⁷.

A probidade administrativa compõe, pois, patrimônio social, identificado por Lúcia Valle Figueiredo²⁸ como a moralidade administrativa, a proteção ao idoso, à criança e ao adolescente, entre outros valores priorizados pelo texto constitucional.

Neste sentido, Teori Zavascki²⁹ discorre que o direito a um governo honesto, eficiente e zeloso pelas coisas públicas, tem “natureza transindividual: decorrendo do Estado Democrático, ele não pertence a ninguém individualmente; seu titular é o povo, em nome e em benefício de quem o poder deve ser exercido”.

Por conseguinte, a tutela da probidade administrativa, interesse jurídico titularizado por toda a sociedade, insere-se na órbita dos interesses difusos, apresentando como características marcantes: a indeterminação dos sujeitos, visto que a defesa da probidade administrativa não pertence a uma pessoa isolada, nem a um grupo delimitado de pessoas, mas sim à coletividade como um todo; a indivisibilidade do objeto, considerando que o interesse no respeito à probidade administrativa é a um só tempo de todos e de cada um; o fator de agregação dos sujeitos, uma vez que os titulares do direito à probidade administrativa estão agregados em função de uma situação de fato em comum, que é a circunstância de estarem sujeitos aos efeitos da lesão à probidade administrativa.

Nesta linha, Rogério Pacheco Alves³⁰ destaca que a natureza difusa da tutela do patrimônio público é reforçada pelo disposto no art. 129, III, da Constituição Federal. O dispositivo constitucional, além de indicar a proteção do patrimônio público, identifica-o com outros interesses difusos e coletivos, “soando evidente que se a Carta Magna fez referência a outros interesses difusos depois de mencionar o meio ambiente e o patrimônio público e social é porque estes participam, também, de tal natureza”³¹.

Tutelando direito de natureza difusa, discute-se a inclusão da Lei nº 8.429/92 como norma integrante do microsistema brasileiro de tutela coletiva, a atrair a incidência da teoria geral do processo coletivo ao manejo da ação de improbidade administrativa.

²⁷ ANDRADE; MASSON; ANDRADE, op. cit., [ebook].

²⁸ FIGUEIREDO, Lucia Valle. Ação civil pública – ação popular – a defesa dos interesses difusos e coletivos – Posição do Ministério Público. *Boletim de Direito Administrativo*, p. 9, jan. 1997.

²⁹ ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 93

³⁰ GARCIA; ALVES, op. cit., p. 520.

³¹ *Ibid.*, p. 520.

1.2 A Lei de Improbidade Administrativa como parte do sistema de tutela coletiva

A tutela coletiva tem como objeto por excelência os direitos metaindividuais, que são os direitos e interesses que extrapolam a titularidade individual, compartilhados pela coletividade como um todo ou por parte dela, qual seja, grupos, categorias ou classes. A natureza peculiar de tais direitos passou a reclamar uma tutela processual específica, pensada inicialmente pela doutrina processualista do séc. XX.

Mauro Cappelletti e Bryant Garth³² distinguem, em síntese, o processo coletivo do processo individual por quatro características: (i) a intensa litigiosidade entre grupos, com a afetação de incontáveis indivíduos; (ii) a substituição processual, fugindo à regra geral do processo individual de coincidência entre o titular da relação jurídica material e o titular da relação jurídica processual; (iii) a coisa julgada, que se opera no processo coletivo *secundum eventus litis*, o que não se dá no processo individual, cujos efeitos da decisão transitada em julgado irradiam de forma *pro et contra*; e (iv) a repartição dos benefícios obtidos entre os lesados indetermináveis, tendo em vista que à natureza difusa do direito corresponde um dano de reflexos para toda a coletividade.

A primeira característica se revela inerente à sociedade de massa, na qual há interesses constantemente em conflitos, como os de industriais *vs.* de industriários, de consumidores *vs.* de fornecedores, de donos de grandes empreendimentos *vs.* de defesa do meio ambiente. Deste aspecto, destacam-se duas constatações. Os interesses, muito embora em conflito, são em sua grande maioria igualmente tutelados pelo ordenamento jurídico: a Constituição Econômica³³ tem como princípios tanto a livre concorrência, quanto a defesa do consumidor, de modo que o conflito coletivo que se forma é um embate entre interesses constitucionalmente legítimos, cabendo dirimir no caso concreto os limites de cada um deles.

Demais, percebe-se que os interesses em conflitos por vezes são indicados pelas pessoas; por vezes, pelo objeto. Alguns interesses se exprimem pela identificação de um grupo de pessoas – *e. g.*, os interesses dos consumidores – ao passo que outros, pela identificação do objeto – *e. g.*, o interesse pela proteção do meio ambiente.

³² CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 26-28.

³³ Denominação dada ao Título Da Ordem Econômica e Financeira na Constituição Federal, que compreende os artigos 170 a 192.

Por conseguinte, a primeira dicotomia do processo coletivo é a divisão entre os direitos de indivíduos determinados ou determináveis, que podem se valer do processo individualmente para tutela de seus direitos, bem como podem ter seus direitos defendidos coletivamente – direitos individuais homogêneos –; e os direitos impassíveis de defesa individual em juízo, que só logram ser defendidos coletivamente – direitos difusos.

Desta divisão decorre a segunda característica distintiva do processo coletivo. Se alguns direitos não podem ser defendidos individualmente e outros, apesar de serem passíveis de reclamação individual, por vezes são melhores tutelados de forma coletiva, torna-se necessária a substituição processual como regra, haja vista a impossibilidade material de um litisconsórcio ativo multitudinário.

Neste processo, a coisa julgada que se forma tem a peculiaridade de produzir efeitos diferentes conforme o resultado do julgamento – terceira característica distintiva do processo coletivo. Tendo em vista a natureza transindividual do objeto, a improcedência por falta de provas não pode ensejar o efeito de impossibilidade de rediscussão da matéria³⁴. Tratando-se de um interesse da coletividade *lato sensu*, será possível a rediscussão da matéria objeto da lide caso haja novas provas, hipótese impensável no processo individual regular.

Já no julgamento procedente do pedido, exsurge a quarta característica distintiva do processo coletivo, qual seja, a repartição dos benefícios obtidos entre os lesados. O substituto processual, como a sua própria nomenclatura já indica, é um mero sujeito que atua em juízo em nome próprio, defendendo interesse de terceiros. Ocorre que, no processo coletivo, tais terceiros tratam-se ora de pessoas determinadas que especificamente sofreram os fatos tratados no processo – quando haverá a execução individual da sentença coletiva –, ora um grupo de pessoas ou a coletividade em geral. Neste caso, a verba indenizatória arbitrada na sentença coletiva não é passível de execução individual, mas reverte-se para um fundo do qual devem necessariamente participar o Ministério Público e os representantes da comunidade, tendo como destinação a reconstituição dos bens lesados³⁵. Cuida-se de dispositivo que revela nota marcante

³⁴ Segundo o art. 16 da Lei nº 7.347/85, “A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.” BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Art. 16. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em 16 set. 2017.

³⁵ Conforme o art. 13 da Lei nº 7.347/85, “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”. Ibid. Art. 13.

da tutela coletiva, evidenciando a diferenciação – não apenas teórica – entre a titularidade da relação jurídica processual e a titularidade da relação jurídica material.

Diante disso, o processo coletivo tem sido considerado um ramo autônomo no Direito Processual Civil, com objeto e princípios próprios. As características marcantes do processo de tutela coletiva fizeram com que seus instrumentos processuais formassem uma espécie de “ilha” no processo civil geral, ensejando o que a doutrina passou a denominar estatuto da coletividade e, posteriormente, microssistema de tutela coletiva.

O estatuto da coletividade teria se formado pelas remissões recíprocas da Lei de Ação Civil Pública e do Código de Defesa do Consumidor – o artigo 21 da Lei nº 7.347/85³⁶ determina a aplicação subsidiária do Código de Defesa do Consumidor, ao passo que o artigo 90 do CDC³⁷ determina a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil e da Lei de Ação Civil Pública, em um sistema de comunicação entre leis por meio de normas de envio.

Lado outro, o microssistema de tutela coletiva é o reconhecimento de unidade sistêmica entre todas as leis de tutela coletiva, ante a constatação – dentro da complexidade da evolução da produção legislativa, cada vez mais numerosa e específica – da existência de um plexo de diplomas atinentes a objetos singulares, porém com um motor finalístico comum: a promoção de instrumentos processuais para tutela de interesses coletivos.

A verificação de diversidade de diplomas protetivos remete à tese do diálogo das fontes³⁸, cuja essência é que as normas não se excluem por força do princípio da especialidade – clássico instrumento de resolução de antinomias normativas –, mas, em verdade, se complementam. No Brasil, Claudia Lima Marques³⁹ demonstra diálogos normativos possíveis, inicialmente com a possibilidade de subsunção concomitante tanto ao Código de Defesa do Consumidor, quanto ao Código Civil de determinadas relações obrigacionais, ante a conhecida aproximação principiológica entre os dois sistemas, sobretudo pelas diretrizes bases da codificação de 2002 e da boa-fé objetiva. Busca-se, desta forma, a superação da noção de que

³⁶ “Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor”. BRASIL, op. cit., nota 34. Art. 21.

³⁷ “Aplicam-se às ações previstas neste título as normas do Código de Processo Civil e da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, inclusive no que respeita ao inquérito civil, naquilo que não contrariar suas disposições”. BRASIL, op. cit., nota 16. Art. 90.

³⁸ Teoria desenvolvida na Alemanha por Erik Jayme, Universidade de Heidelberg. TARTUCE, Flávio; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de Direito do Consumidor: direito material e processual*. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: MÉTODO, 2016 [ebook].

³⁹ MARQUES, Claudia Lima (coord.). *Diálogo das fontes: do conflito à coordenação de normas do direito brasileiro. O "diálogo das fontes" como método da nova teoria geral do direito: um tributo à Erik Jayme*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 17-66.

o Código de Defesa do Consumidor é microssistema jurídico totalmente isolado da lei geral civil.

Neste passo, a doutrinadora demonstra, em síntese, três diálogos possíveis a partir da teoria exposta: o diálogo sistemático de coerência, havendo aplicação simultânea de duas leis, de modo que uma é base conceitual para outra; o diálogo de complementariedade ou de subsidiariedade, quando uma lei por si só é insuficiente para normatizar um tema e necessita de complementação direta ou subsidiária de outra; e o diálogo de influências recíprocas sistemáticas, pelo qual as noções estruturais de uma determinada lei sofrem influências de outra. Assim, propõe-se a influência não somente do sistema geral sobre o especial, mas também a possibilidade de influxos do sistema especial para o geral.

Essa unidade sistêmica tem sido afirmada pelo Superior Tribunal de Justiça, para quem “a nova ordem constitucional erigiu um autêntico concurso de ações entre os instrumentos de tutela dos interesses transindividuais”⁴⁰.

Nesse contexto, averigua-se o enquadramento da Lei de Improbidade Administrativa nesse sistema coletivo; analisa-se se a natureza transindividual da tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa basta para inserir esse diploma na categoria de procedimento de tutela coletiva a atrair toda a principiologia desse sistema.

Tal questionamento deriva de duas premissas iniciais: a uma, tais interesses, reconhecidamente coletivos, podem ser perseguidos por meio de outros instrumentos, como a ação popular e a ação civil pública, não sendo imprescindível o manejo da ação de improbidade administrativa para sua satisfação; a duas, o instrumento da Lei nº 8.429/92 foi criado como medida processual combativa de atos específicos de corrupção na Administração Pública, servindo à punição e correção de tais atos, tendo natureza eminentemente sancionatória-administrativa.

De início, o art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa dispõe que serão punidos os atos de improbidade praticados por qualquer agente público 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 anual⁴¹.

⁴⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 749.988/SP*. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=749988&b=ACOR&p=true&l=10&i=12>>. Acesso em: 18 set. 2018.

⁴¹ “Art. 1º. Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração

O sujeito passivo indicado na lei é, indiscutivelmente, a Administração Pública em sentido amplo e algumas entidades que, sem integrar a Administração, guardam algum tipo de conexão com ela⁴².

Nada obstante, é forçoso compreender o diploma além do texto expresso da lei. Verificado que o interesse tutelado na ação de improbidade administrativa tem natureza difusa, é consectário lógico de tal premissa a conclusão de que a coletividade, formada por toda a sociedade, de forma indeterminada, é atingida pelo ato de improbidade administrativa.

Um agente público, por exemplo, que concede benefício fiscal em desacordo com as formalidades legais⁴³ não apenas lesa a Fazenda Pública, mas também toda a comunidade, que deposita confiança nos agentes da Administração Pública, na estrita observância da juridicidade administrativa, e que será prejudicada pela má aplicação dos recursos públicos.

A doutrina de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves⁴⁴, identificando a corrupção como uma das faces do ato de improbidade, gênero do qual aquela é espécie, aponta um ciclo vicioso formado pela disposição do interesse público realizada pelo agente público corrupto em prol de uma benesse individual, o custo social dessa conduta e o comprometimento das políticas públicas. Haveria, portanto, uma relação direta entre a corrupção e o comprometimento dos direitos fundamentais do indivíduo⁴⁵, o que denota, a toda evidência, dano que transborda a esfera do ente da Administração Pública apontado como sujeito passivo do ato de improbidade.

Superada esta questão, o fato de a Lei nº 8.429/92 ter sido criada para ser fonte material dos atos tipificados como improbidade administrativa e ser instrumento processual para imposição das sanções administrativas correspondentes não lhe retira o caráter coletivo. Como analisado *supra*, o interesse no combate ao ato ímprobo não é estritamente fazendário, haja vista que os atos afetam toda coletividade e não se reduzem às hipóteses de lesão ao erário.

Ademais, a ação prevista na Lei nº 8.429/92 é um instrumento a serviço da finalidade

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”. BRASIL. *Lei nº 8.429*, de 2 de junho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 15 set. 2017.

⁴² Por todos: CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. [ebook] 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

⁴³ “Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: (...) VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie”. BRASIL, op. cit., nota 41. Art. 10, VII, Lei nº 8.429/92.

⁴⁴ GARCIA; ALVES, op. cit., p. 49.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 70.

da norma. Não obstante a nomenclatura dada, é, em suma, o instrumento da garantia constitucional de ação, que se presta a fazer valer o direito material nele previsto. Assim, como ferramenta, a Lei nº 8.429/92 regula materialmente o combate à improbidade administrativa determinado pela Constituição Federal e normatiza o exercício do direito de ação, o qual pode conviver, no mesmo veículo processual, com as normas previstas na Lei de Ação Civil Pública.

A instrumentalidade do processo em detrimento de uma ciência processual que impõe um sistema de ações típicas que “aprisiona a veiculação das pretensões a determinados modelos”⁴⁶ é medida salutar no processo civil, em especial o de tutela coletiva.

Assim é que a doutrina⁴⁷ entende que a Lei de Improbidade Administrativa regula aspectos especiais de uma ação que nada mais é do que uma ação civil pública. Desta forma, esta comportaria diversas causas de pedir e pedidos, os quais, quando incluírem as sanções da Lei de Improbidade Administrativa, devem observar as peculiaridades desse diploma.

Na tentativa de codificação das ações coletivas no Brasil, o Projeto de Código de Processo Civil Coletivo previa um título disciplinando as “ações coletivas especiais”, nas quais foi incluída a ação de improbidade administrativa. No Anteprojeto USP, especificamente, incluiu-se a ação de improbidade administrativa como uma espécie do gênero ação popular, ao lado da ação popular constitucional, ora regida pela Lei nº 4.717/65⁴⁸, o que demonstra a tendência do direito processual civil em integrar as ações com uma finalidade específica comum, qual seja, a tutela de um interesse coletivo.

Por conseguinte, conclui-se que a ação de improbidade administrativa é uma das espécies do gênero ação coletiva, integrando o microssistema brasileiro de tutela coletiva. Cumpre analisar, portanto, a aplicabilidade das normas contidas nas leis que compõem esse microssistema na ação de improbidade administrativa.

1.3 Um diálogo das fontes possível: Leis nº 8.429/92, nº 4.717/65 e nº 7.347/85

Os instrumentos previstos pelas Leis nº 4.717/65, 7.347/85 e 8.429/92 encontram-se

⁴⁶ GARCIA; ALVES, op. cit., p. 838.

⁴⁷ Nesse sentido: FAZZIO JUNIOR, op. cit., p. 427-434. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014 [ebook]. GARCIA; ALVES, op. cit. DI PIETRO, op. cit. [ebook].

⁴⁸ GIDI, Antônio. *Rumo a um Código de Processo Coletivo: a codificação das ações coletivas do Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: GZ, 2008, p. 370-372.

inseridos na ideia de ondas de acesso à justiça do processo civil moderno, que visam à ampliação do acesso à justiça pela introdução de novos interesses à apreciação do Poder Judiciário⁴⁹.

Conforme analisado, o microsistema de tutela coletiva é o reconhecimento de unidade sistêmica entre leis de tutela de direitos transindividuais, da qual decorre a comunicação entre as leis que o compõem – o Código de Defesa do Consumidor, a Lei de Ação Popular, a Lei de Ação Civil Pública, o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Estatuto do Idoso, o Estatuto da Pessoa com Deficiência, entre as demais leis que tutelam ou venham a tutelar direitos de titularidade transindividual. A comunicação entre as leis, ao contrário do que se entendia na tese do estatuto da coletividade, independe de remissão expressa. A ligação, nesse caso, deriva do objetivo final comum desses procedimentos: a tutela específica de direitos transindividuais.

Sendo assim, na omissão de uma lei, busca-se, subsidiariamente, colmatar a lacuna com base em uma lei processual de ordem coletiva, em detrimento da lei geral, o Código de Processo Civil.

Apesar disso, a Lei de Improbidade Administrativa não é um diploma vocacionado unicamente à salvaguarda de um interesse coletivo. Cuida-se, em verdade, de instrumento material e processual de combate à improbidade administrativa com vistas à punição do agente público ímprobo, conforme dispõe o multicitado art. 37, §4º, da Constituição Federal⁵⁰, pelo qual os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Logo, tendo caráter marcadamente punitivo, insere-se a Lei nº 8.429/92 no âmbito do Direito Administrativo Sancionador⁵¹. Conforme Fabio Medina Osório⁵², o “Direito Punitivo é um fenômeno que deve ser compreendido no contexto geral dos direitos humanos e da limitação do poder estatal”, de forma que a interpretação do instituto não pode superar os limites

⁴⁹ Nesse sentido: CAPPELLETTI; GARTH, op. cit., p. 161. DONIZETTE, Elpídio; CERQUEIRA, Marcelo Malheiros. *Curso de Processo Coletivo*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 4-6.

⁵⁰ BRASIL, op. cit., nota 2.

⁵¹ Nesse sentido: FAZZIO JUNIOR, op. cit., p. 486. OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 5. ed. rev., atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 75. GARCIA, Flávio Amaral; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A principiologia no Direito Administrativo Sancionador. *Revista Brasileira de Direito Público*: RBDP, Belo Horizonte, v. 11, n. 43, p. 9-28, out./dez. 2013. GUARDIA, Gregório Edoardo Raphael Selingardi. Princípios processuais no direito administrativo sancionador: um estudo à luz das garantias constitucionais. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 109, p. 773-793, jan./dez. 2014.

⁵² OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Sancionador, Cidadania e Direitos Fundamentais*. Disponível em: <http://www.iiede.com.br/wp-content/uploads/2012/07/direito_sancionador.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2018.

determinados na lei de regência.

As sanções impostas pela via da ação de improbidade, como a suspensão de direitos políticos e a perda da função pública, são dotadas de grau tão alto de gravidade que parte da doutrina⁵³ entende que se trata de medida de natureza “penal em sentido lato”, à margem do Direito Penal clássico, devendo-se interpretar as leis sancionadoras à luz dos princípios fundamentais penais⁵⁴.

Em que pese o reconhecimento do caráter coletivo da ação de improbidade, a posição pela remissão recíproca entre as leis que compõem o microsistema coletivo não é abraçada de forma unânime pela doutrina especializada. Na doutrina de Susana Henriques Costa⁵⁵:

Por outro lado, uma simples leitura do texto das Leis de Ação Popular, da Ação Civil Pública e da Ação de Improbidade Administrativa serve para verificar que há diferenças entre as técnicas processuais previstas por cada uma delas. Por exemplo, a legitimidade prevista para a ação popular (cidadão) é diversa da ação civil pública (Ministério Público, órgãos públicos, associações etc.). Da mesma forma, a ação de improbidade administrativa prevê uma série de tutelas cautelares não vislumbradas nos demais textos legais. Diante da constatação dessas diferenças, é necessário perquirir se os mecanismos previstos pela lei para a tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa são autônomos ou não. Ou seja, há uma interação entre os três diplomas legais, de forma que o que vem previsto para a ação popular pode ser aplicado à ação de improbidade e à ação civil pública e vice-versa ou se trata de regimes jurídicos independentes, que não se comunicam?

Adiante, conclui a autora⁵⁶ que, tendo em vista a quantidade e a natureza das diferenças entre esses instrumentos processuais, deve-se reputar incorreta a conclusão de que se tratam da mesma espécie de demanda, não havendo qualquer dispositivo legal que permita a sua aplicação recíproca.

Malgrado este entendimento, não restringir a técnica processual ao texto legal expresso não significa necessariamente analogia *in malam partem*, sob pena de se ver o intérprete tolhido diante das limitações que as leis apresentam em face da evolução da sociedade. Trata-se de adotar os instrumentos de hermenêutica que vão além da interpretação literal.

⁵³ Nesse sentido: GARCIA, Flávio Amaral. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A principiologia no Direito Administrativo Sancionador. *Revista Brasileira de Direito Público*: RBDP, Belo Horizonte, v. 11, n. 43, p. 9-28, out./dez. 2013. OSÓRIO, op. cit. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 42. ed. e atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 135-136. MELLO, Rafael Munhoz de. *Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 104-108.

⁵⁴ MEIRELLES, op. cit., p. 136.

⁵⁵ COSTA, Susana Henriques da. *O processo coletivo na tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 90.

⁵⁶ COSTA, op. cit., p. 96.

No estudo da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, nota-se que a Corte tem se inclinado pelo reconhecimento do microsistema legal de tutela coletiva com aplicação subsidiária de suas próprias leis entre si, em detrimento de uma posição legalista estrita.

É possível colher alguns exemplos paradigmáticos dessa interpretação. Na omissão da Lei de Ação Civil pública quanto ao prazo prescricional, o Superior Tribunal de Justiça, por meio de sua Segunda Seção, no julgamento do AgRg nos EREsp 995.995/DF⁵⁷, dirimiu a controvérsia existente, estabelecendo a aplicação do prazo previsto na Lei de Ação Popular em vez da lei geral civilista, o Código Civil. Prevaleceu a tese de que a Ação Civil Pública, a Ação Popular e o Código de Defesa do Consumidor compõem um microsistema de tutela dos direitos difusos, pelo que a supressão das lacunas legais deve ser buscada, inicialmente, dentro do próprio microsistema. Assim sendo, muito embora a Lei de Ação Civil Pública faça remissão tão somente ao Código de Defesa do Consumidor, não se aplica a lei geral civil sobre prescrição – o Código Civil – mas a lei que trata da matéria dentro do microsistema de tutela coletiva, no caso, a Lei de Ação Popular. Prescinde-se, portanto, de remissão expressa.

Não se trata de uma aplicação indiscriminada, devendo haver o citado diálogo de coerência, de complementariedade ou de influências recíprocas⁵⁸ desde que se respeitem os limites formados pelos fundamentos e valores de cada lei. A exemplo disto, a Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça estabeleceu, no REsp 1.374.232/ES⁵⁹, que não se admite a

⁵⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgRg nos EREsp nº 995.995/DF*. Relator: Ministro Raul Araújo. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201002211785>. Acesso em: 15 set. 2017. Ementa: SIMILITUDE FÁTICO-JURÍDICA E DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. CARACTERIZAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA, AÇÃO POPULAR E CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. MICROSSISTEMA LEGAL. PROTEÇÃO COLETIVA DO CONSUMIDOR. PRAZO PRESCRICIONAL. LEI 7.347/85. CDC. OMISSÃO. APLICAÇÃO ANALÓGICA DA LEI 4.717/65. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. AGRAVO DESPROVIDO. 1. Acham-se caracterizadas a similitude fático-jurídica e a divergência jurisprudencial entre os arestos confrontados, pois ambos, buscando colmatar a lacuna existente na Lei 7.347/85, no que concerne ao prazo prescricional aplicável às ações civis públicas que visam à proteção coletiva de consumidores, alcançaram resultados distintos. 2. O aresto embargado considera que, diante da lacuna existente, tanto na Lei da Ação Civil Pública quanto no Código de Defesa do Consumidor, deve-se aplicar o prazo prescricional de dez anos disposto no art. 205 do Código Civil. 3. O aresto paradigma (REsp 1.070.896/SC, Relator Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO) reputa que, em face do lapso existente na Lei da Ação Civil Pública, deve-se aplicar o prazo quinquenal previsto no art. 21 da Lei da Ação Popular (Lei 4.717/65), tendo em vista formarem um microsistema legal, juntamente com o Código de Defesa do Consumidor. 4. Deve prevalecer o entendimento esposado no aresto paradigma, pois esta Corte tem decidido que a Ação Civil Pública, a Ação Popular e o Código de Defesa do Consumidor compõem um microsistema de tutela dos direitos difusos, motivo pelo qual a supressão das lacunas legais deve ser buscada, inicialmente, dentro do próprio microsistema. 5. A ausência de previsão do prazo prescricional para a propositura da Ação Civil Pública, tanto no CDC quanto na Lei 7.347/85, torna imperiosa a aplicação do prazo quinquenal previsto no art. 21 da Lei da Ação Popular (Lei 4.717/65). 6. Agravo regimental desprovido.

⁵⁸ MARQUES, op. cit., p. 17-66.

⁵⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1.374.232/ES*. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroor/?num_registro=201300718015&dt_publicacao=02/10/2017>. Acesso em: 17 jan. 2018.

remessa necessária, tal como prevista no art. 19 da Lei nº 4.717/65, nas ações coletivas que versem sobre direitos individuais homogêneos. Adotando a distinção entre direitos individuais acidentalmente coletivos e direitos propriamente transindividuais⁶⁰, a Turma reconheceu que representam situações jurídicas heterogêneas. Dessa forma, considerando que o fundamento da remessa necessária, como condição de eficácia do julgamento, é a proteção de interesses essencialmente coletivos, ela não tem cabimento nas ações que versem exclusivamente sobre direitos individuais homogêneos, uma vez que a coletivização desses direitos tem um sentido unicamente instrumental, a fim de permitir uma tutela mais efetiva em juízo.

Sendo assim, cuidando-se da defesa de interesse difuso, o manejo da ação de improbidade administrativa não exclui a incidência das demais normas de direito processual coletivo, cabendo a aplicação das técnicas de tutela previstas na Lei de Ação Civil Pública e na Lei de Ação Popular⁶¹.

Este entendimento foi adotado pelo Superior Tribunal de Justiça, por meio de sua Primeira Seção que, dirimindo o conflito entre a jurisprudência da Primeira e da Segunda Turma, acolheu a tese da aplicabilidade do reexame necessário na ação de improbidade administrativa⁶².

A discussão cingiu-se em definir se, na omissão da Lei nº 8.429/92, é cabível remessa necessária. A posição da Primeira Turma era de que a ausência de previsão legal do instituto

⁶⁰ ZAVASCKI, op. cit., p. 35 e 93.

⁶¹ GARCIA; ALVES, op. cit., p. 842.

⁶² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1.220.667/MG*. Relator: Ministro Herman Benjamin. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/deciso/es/doc.jsp?livre=1.220.667&b=DTXT&p=true&t=JURIDIC O&l=10&i=4>>. Acesso em: 07 out. 2017. Ementa: PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REEXAME NECESSÁRIO. CABIMENTO. APLICAÇÃO, POR ANALOGIA, DO ART. 19 DA LEI 4.717/1965. É FIRME O ENTENDIMENTO NO STJ DE QUE O CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DEVE SER APLICADO SUBSIDIARIAMENTE À LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRECEDENTES. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA PROVIDOS. 1. Verifica-se que, no acórdão embargado, a Primeira Turma decidiu que não há falar em aplicação subsidiária do art. 19 da Lei 4.717/65, mormente por ser o reexame necessário instrumento de exceção no sistema processual. 2. Já o v. acórdão paradigma da Segunda Turma decidiu admitir o reexame necessário na Ação de Improbidade. 3. A jurisprudência do STJ se firmou no sentido de que o Código de Processo Civil deve ser aplicado subsidiariamente à Lei de Improbidade Administrativa. Nesse sentido: REsp 1.217.554/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 22/8/2013, e REsp 1.098.669/GO, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 12/11/2010. 4. Portanto, é cabível o reexame necessário na Ação de Improbidade Administrativa, nos termos do artigo 475 do CPC/1973. Nessa linha: REsp 1556576/PE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 31/5/2016. 5. Ademais, por "aplicação analógica da primeira parte do art. 19 da Lei nº 4.717/65, as sentenças de improcedência de ação civil pública sujeitam-se indistintamente ao reexame necessário" (REsp 1.108.542/SC, Rel. Ministro Castro Meira, j. 19.5.2009, DJe 29.5.2009). Nesse sentido: AgRg no REsp 1219033/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 25/04/2011. 6. Ressalta-se, que não se desconhece que há decisões em sentido contrário. A propósito: REsp 1115586/DF, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 22/08/2016, e REsp 1220667/MG, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 20/10/2014. 7. Diante do exposto, dou provimento aos Embargos de Divergência para que prevaleça a tese do v. acórdão paradigma de que é cabível o reexame necessário na Ação de Improbidade Administrativa, nos termos do artigo 475 do CPC/1973, e determino o retorno dos autos para o Tribunal de origem a fim de prosseguir no julgamento.

não significaria uma lacuna, mas um silêncio eloquente do diploma. Ademais, sendo o reexame necessário instrumento de exceção no sistema processual, deve ser interpretado restritivamente, razão pela qual não seria admissível nas sentenças de improbidade administrativa ante a ausência na lei específica e na lei geral, o Código de Processo Civil.

Sob outra perspectiva, a posição da Segunda Turma, ora prevalecente, era pelo cabimento do reexame necessário na ação de improbidade administrativa, por aplicação analógica da primeira parte do art. 19 da Lei nº 4.717/65, segundo a qual as sentenças de improcedência de ação civil pública sujeitam-se indistintamente ao reexame necessário⁶³.

A Seção firmou o entendimento de que embora o art. 19 da Lei de Ação Popular refira-se imediatamente a outra modalidade de ação, seu âmbito de aplicação se estende às ações civis públicas, ante as funções assemelhadas que exercem e o microsistema processual da tutela coletiva. De tal modo, a sentença de improcedência na ação de improbidade administrativa se sujeita ao reexame necessário, tanto por aplicação do Código de Processo Civil, quanto por aplicação da Lei de Ação Popular.

Indo além, depreende-se a seguinte *ratio*: o reexame necessário previsto no Código de Processo Civil tem por escopo a preservação dos interesses fazendários, notadamente o interesse público secundário consistente na necessidade de reanálise do julgamento como condição de eficácia da decisão que onera o ente público. A este respeito, verifica-se que o critério eleito pelo novo Código Processual para a inaplicabilidade desse duplo grau obrigatório é estritamente econômico, não se impondo a remessa necessária quando a condenação ou o proveito econômico obtido na causa for de valor certo e líquido inferior a determinados patamares⁶⁴.

Em contrapartida, o reexame necessário previsto no art. 19 da Lei nº 4.717/65 tem por finalidade a proteção do interesse da coletividade submetido a juízo. Assim, a improcedência ou carência da ação se submetem obrigatoriamente ao duplo grau de jurisdição, a fim de que se confirme se, de fato, o interesse transindividual em questão não era o chamado “bom direito” no caso concreto.

⁶³ BRASIL, Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm>. Acesso em: 15 set. 2017.

⁶⁴ Art. 496, parágrafo 3º, CPC: “Não se aplica o disposto neste artigo quando a condenação ou o proveito econômico obtido na causa for de valor certo e líquido inferior a: I - 1.000 (mil) salários-mínimos para a União e as respectivas autarquias e fundações de direito público; II - 500 (quinhentos) salários-mínimos para os Estados, o Distrito Federal, as respectivas autarquias e fundações de direito público e os Municípios que constituam capitais dos Estados; III - 100 (cem) salários-mínimos para todos os demais Municípios e respectivas autarquias e fundações de direito público”. BRASIL. *Código de Processo Civil*, de 16 de março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em 16 set. 2017.

De tal modo, tutelando a Lei nº 8.429/92 um interesse difuso, a remessa necessária deve existir a favor da coletividade, aplicando-se, por conseguinte, a Lei nº 4.717/65.

Dessa forma, conferiu-se solução de unidade ao sistema de processo coletivo, a fim de provê-lo de congruência e lógica, conforme a crítica de Aluisio Gonçalves de Castro Mendes⁶⁵:

Por fim, há que se constatar que as ações coletivas continuam sendo tratadas apenas por leis extravagantes incompletas e desprovidas de unidade orgânica, enquanto o Código de Processo Civil praticamente nada regula sobre o assunto, salvo a previsão genérica de legitimação. O direito processual civil precisa, assim, incorporar ao seu principal texto legislativo, ou em estatuto próprio, as conquistas já realizadas ou as inovações apontadas pela doutrina [...].

Essa técnica interpretativa não extrapolou os limites impostos pelos princípios do direito administrativo sancionador, em especial os princípios da legalidade e da individualização da pena, uma vez que não se imputou uma sanção não prevista em lei e, tampouco, não se alargou indevidamente a punição prevista no momento de aplicação da lei.

Em vista disso, é possível a aplicação das leis de Ação Popular e de Ação Civil Pública no processo de improbidade administrativa, tendo como norte o fundamento comum que liga os diplomas legais, qual seja, a tutela da coletividade, e como limite os princípios fundamentais do direito administrativo sancionador.

Como resultado, permite-se que eventuais lacunas da Lei de Improbidade Administrativa sejam suprimidas por fontes legislativas que visam à tutela de direitos da mesma natureza, viabilizando a construção da justiça do caso concreto com alicerce em um sistema fundado na coesão e baseado em instrumentos com valores harmônicos.

⁶⁵ MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas e meios de resolução coletiva de conflitos no direito comparado e nacional*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 207.

2. ENQUADRAMENTO DO DANO MORAL COLETIVO AO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O reconhecimento da Lei de Improbidade Administrativa como parte do microsistema brasileiro de tutela coletiva importa a incorporação dos institutos típicos de tutela coletiva no tratamento jurídico do ato ímprobo.

De tal modo, cumpre a análise do dano moral coletivo, a fim de questionar a compatibilidade do instituto como consequência do cometimento de ato de improbidade administrativa.

Para tanto, deve-se fazer uma digressão temporal, para notar como foi, como é e como caminha para ser o tratamento jurídico da improbidade administrativa no Brasil.

2.1 Evolução da responsabilidade pela improbidade no ordenamento jurídico brasileiro

Nas palavras de Waldo Fazzio Júnior⁶⁶, “no plano da ilegalidade e da improbidade administrativa, ao menos no Brasil, a renovação legislativa imprescindível à suficiência do direito positivo desenvolve-se com insuperável lentidão”.

A tutela jurídica da probidade no manejo da coisa pública é recente, tendo o Direito reconhecido esse valor como objeto de proteção normativa quando há muito já se tinha notícia de atos atentadores ao patrimônio público e à moralidade na Administração.

Inicialmente, a tutela da probidade administrativa situava-se apenas na esfera penal, com a incriminação das condutas correspondentes ao peculato e à corrupção ativa e passiva, desde a vigência do Código Filipino⁶⁷.

Apesar disso, a doutrina aponta a Constituição de 1824 como marco do primeiro combate à improbidade administrativa no Brasil⁶⁸. Muito embora a pessoa do Imperador fosse considerada inviolável, sagrada e, assim, irresponsável⁶⁹, a Carta de 1824 previa a

⁶⁶ FAZZIO JUNIOR, op. cit., p. 1.

⁶⁷ DECOMAIN, Pedro Roberto. *Improbidade administrativa*. 2 ed. São Paulo: Dialética, 2014, p. 11.

⁶⁸ SIMÃO, op. cit., p. 49.

⁶⁹ Art. 99: “A Pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma”. BRASIL. Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 29 nov. 2017.

responsabilidade dos Ministros de Estado por peita, suborno ou concussão, por abuso do Poder e por qualquer dissipação dos bens públicos, responsabilidade que não era excluída nem mesmo se houvesse ordem do Imperador⁷⁰.

Embora o Direito Penal tenha como finalidade a salvaguarda dos bens jurídicos mais caros à sociedade, nessa seara, a atenção volta-se com maior ênfase à figura do agente transgressor e a sua punição penal, em prevalência sobre a figura da vítima – no caso, a Administração e a coletividade – e da efetiva reparação do dano gerado⁷¹.

As experiências históricas mostraram que a proteção exclusivamente penal do patrimônio público e dos valores que devem nortear a Administração Pública é insuficiente para sua tutela com plena eficácia⁷². O Direito Penal é orientado pelos princípios da intervenção mínima e da fragmentariedade, é a *ultima ratio* do ordenamento jurídico. Conforme Rogério Greco⁷³, em síntese, dentre todos os bens jurídicos merecedores de proteção, o Direito Penal seleciona apenas pequena parcela para tutelar, de onde decorre sua natureza fragmentária. Logo, resta clara a insuficiência do alcance do Direito Penal entre os atos de improbidade administrativa, vez que nem todos os atos ímprobos encontrarão correspondência em tipos penais.

A improbidade é, pois, uma espécie de ilícito administrativo, estando inserida no amplo universo do direito punitivo e apurada mediante um processo civil⁷⁴. Eventual subsunção de um fato a uma das tipificações da Lei de Improbidade Administrativa e a um ilícito penal não gerará qualquer conflito, em razão da autonomia das normas sancionadoras. Tratar-se-ão de fenômenos processuais inconfundíveis, segundo o princípio da independência entre as instâncias.

De tal modo, o cometimento de ato ou omissão subsumida a uma espécie de improbidade pode levar à incidência de múltiplos diplomas e distintos segmentos repressivos.

⁷⁰ Art. 135: “Não salva aos Ministros da responsabilidade a ordem do Imperador vocal, ou por escripto”. Ibid.

⁷¹ Registre-se que o Direito Penal Contemporâneo tem mudado esse quadro, com a introdução de novos mecanismos de tutela da vítima e composição dos danos, a exemplo da recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa e/ou a localização de eventual vítima com a sua integridade física preservada como resultados necessários à eficácia da colaboração premiada, nos termos do art. 4º, incisos IV e V da Lei nº 12.850/2013, bem como da possibilidade de realização de acordo de não persecução penal em determinados crimes, tendo como condição, entre outras possíveis, a reparação do dano ou restituição da coisa à vítima, nos termos do art. 18, inciso I da Resolução 181 de 2017 do Conselho Nacional do Ministério Público. BRASIL. *Resolução nº 181*, de 7 de agosto de 2017, do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-181.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

⁷² DECOMAIN, op. cit, p. 19

⁷³ GRECO, Rogério. *Curso de Direito Penal*. V. I. Rio de Janeiro: Impetus, 2016, p. 109.

⁷⁴ Nesse sentido: OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da Improbidade Administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 228 e 229. DI PIETRO, op. cit, [ebook].

Nesse ponto, sistematiza Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁷⁵:

(a) o ato de improbidade, em si, não constitui crime, mas pode corresponder também a um crime definido em lei; (b) as sanções indicadas no artigo 37, §4º, da Constituição não têm a natureza de sanções penais, porque, se tivessem, não se justificaria a ressalva contida na parte final do dispositivo, quando admite a aplicação das medidas sancionatórias nele indicadas “sem prejuízo da ação penal cabível”; (c) se o ato de improbidade corresponder também a um crime, a apuração da improbidade pela ação cabível será concomitante com o processo criminal.

Assim, pelo princípio da independência das responsabilidades, é possível que um fato enseje repercussão administrativa, civil e criminal, dando origem a sanções de naturezas distintas perfeitamente compatíveis entre si, sem caracterizar *bis in idem*⁷⁶.

Logo, melhor técnica seguiu a trajetória do ordenamento brasileiro da improbidade administrativa ao apartar o fenômeno da improbidade da proteção exclusiva penal.

Com o advento da República, a Constituição de 1891 inaugurou a responsabilidade do chefe de Estado, estabelecendo como crimes de responsabilidade do Presidente atos que atentassem contra a probidade administrativa⁷⁷. Assim, a par da responsabilidade perante o juízo criminal, consagrou-se o chamado crime de responsabilidade, considerado um ilícito criminal processado perante o Poder Legislativo. Logo, sinalizava-se para o início de uma responsabilidade extrapenal.

O Decreto-Lei nº 3.240/41 regulou o sequestro de bens de pessoa indiciada por crime que ensejasse prejuízo para o ente público, diploma que carregava, ainda, a associação obrigatória entre tutela penal e tutela da probidade administrativa. Nessa ótica, a corrupção teria que corresponder a um tipo penal, evidenciando-se que a salvaguarda da probidade dependia do reconhecimento da responsabilidade criminal. Assim, a perda dos bens constituía efeito da condenação, de modo que, caso o fato não constituísse crime ou, constituindo, o agente fosse absolvido por qualquer causa, não subsistiria a medida referente ao sequestro de bens, em evidente carência de proteção ao ente público.

Abandonando a visão punitiva restrita ao campo penal, em 1946 a Constituição Federal elegeu a conduta de “enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica”⁷⁸ e estabeleceu as sanções de sequestro e perda

⁷⁵ DI PIETRO, op. cit., [ebook].

⁷⁶ FAZZIO JUNIOR, op. cit., 2016, p. 501.

⁷⁷ Art. 54: “São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra: (...) a probidade da administração”. BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 29 nov. 2017.

⁷⁸ Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, art. 141, §31: “Não haverá pena de morte, de banimento, de confisco nem de caráter perpétuo. São ressalvadas, quanto à pena de morte, as disposições da legislação militar

de bens, a serem disciplinadas por lei. Segundo José dos Santos Carvalho Filho, foi esta Constituição, em seu art. 141, § 31, que primeiramente tratou do tema com a fisionomia jurídica adotada na Constituição de 1988⁷⁹.

A Carta de 1946 manteve, ainda, a previsão de crime de responsabilidade, a qual se manteve na tradição constitucional brasileira. Sob este fundamento constitucional foi editada a lei de crime de responsabilidade, Lei nº 1.079/50, a qual foi integralmente recepcionada pela Constituição Federal de 1988.

O chamado delito de responsabilidade é figura jurídica que nasceu na Inglaterra do século XIII para fins de responsabilidade criminal das altas autoridades públicas⁸⁰. Historicamente, é tido como uma violação da Constituição e sua configuração depende de previsão infraconstitucional regulamentadora.

Sua natureza jurídica não é pacífica, preponderando, atualmente, que se trata de infração constitucional ou infração político-administrativa, submetida a um julgamento político⁸¹. Na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, porém, tem-se o crime de responsabilidade como uma infração penal com julgamento político⁸².

Questiona-se, neste ponto, se a figura dos crimes de responsabilidade, ora prevista no artigo 85, V, da CRFB, confunde-se com a improbidade administrativa, prevista no artigo 37, §4º, CRFB. Considerando a autonomia entre as naturezas civil, administrativa e penal, bem como a independência entre os juízos político e jurídico, verifica-se, de pronto, que não é possível a equiparação entre os institutos. A uma, não é admissível conceber em um sistema coeso duas previsões, no mesmo diploma, para regular o mesmo instituto; assim, muito embora um fato possa se subsumir às duas previsões, tratar-se-ão de hipóteses de incidência distintas, dotadas de essência e razão de existir diferentes: o crime de responsabilidade como tipificação de uma violação da Constituição cometida por altas autoridades públicas, ao passo que a

em tempo de guerra com país estrangeiro. A lei disporá sobre o seqüestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica”. BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 29 nov. 2017.

⁷⁹ CARVALHO FILHO, op. cit., [ebook].

⁸⁰ OSÓRIO, op. cit., p. 242.

⁸¹ Nesse sentido: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 956. BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 1254. MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. [ebook] 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2016. BROSSARD, Paulo. *O impeachment*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 76. Em sentido oposto, sustentando ter o crime de responsabilidade natureza penal: Pontes de Miranda. MIRANDA apud MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. [ebook] 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2016.

⁸² Nesse sentido: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 1.628/SC*. Relator: Ministro Eros Grau. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=392134>>. Acesso em: 15 set. 2017.

improbidade administrativa como tipificação de uma violação aos valores da Administração Pública por agentes públicos, eventualmente com particulares. A duas, os julgamentos são feitos por órgãos de Poderes distintos, o que implica diversidade de ritos e do modo de tomada de decisão, tendo em vista que, em relação aos crimes de responsabilidade, há um julgamento político, ao passo que é feito um julgamento jurídico do ato de improbidade administrativa.

À vista disso, eventual equiparação dos institutos importaria em privar parcela dos agentes públicos da incidência da Lei de Improbidade Administrativa e, via de consequência, do julgamento jurídico.

Nesse sentido, sustenta a doutrina⁸³ que tornar os agentes políticos imunes à Lei de Improbidade Administrativa “traduziria vulneração ao princípio de independência das instâncias, correlacionado ao princípio democrático e ao princípio do Estado de Direito”.

Além de possuírem naturezas e espécies de julgamento diferentes, a improbidade não se esgota, diante do histórico, nos tipos de crimes de responsabilidade. Embora ambos se destinem ao combate de formas de corrupção nas instâncias públicas, o conteúdo de um não é contido pelo conteúdo do outro.

O Supremo Tribunal Federal, após conturbada jurisprudência, assentou a possibilidade de dupla sujeição, tanto ao regime de responsabilização política, pela Lei nº 1.079/50, quanto ao regime de responsabilização por improbidade administrativa, pela Lei nº 8.429/92. Segundo o acórdão proferido pela Segunda Turma da Corte, aplica-se o regime de plena responsabilidade dos agentes estatais, neles incluídos os agentes políticos, como “expressão necessária do primado da ideia republicana” e do “respeito à moralidade administrativa como pressuposto legitimador dos atos governamentais”⁸⁴.

A Constituição de 1946 trouxe, pela primeira vez, previsão combativa dos atos de vulneração da moralidade administrativa nos moldes firmados pela Carta de 1988, ao estabelecer, em seu art. 141, §31, consequências ao enriquecimento ilícito por influência ou com abuso de cargo, função pública ou emprego em entidade autárquica. Porém, este comando constitucional já naquele tempo não se confundia com o crime de responsabilidade, não sendo a Lei nº 1.079/50 o ato normativo que dotou de eficácia plena o citado art. 141, §31 da Carta de 1946.

⁸³ Por todos: OSÓRIO, op. cit., p. 246.

⁸⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *AC nº 3.585 AgR*, Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=3585&classe=AC-AgR&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

O primeiro diploma infraconstitucional a disciplinar o tema, já desassociado da tutela penal, foi a Lei nº 3.164/1957, chamada de Lei Pitombo Godói-Ilha, que expressamente consignou a responsabilidade civil independentemente da penal. Dispôs, em seu art. 2º, que a eventual extinção da ação penal ou a absolvição do réu incurso nos crimes capitulados no Código Penal ou em outros crimes funcionais, de que resultasse locupletamento ilícito, não excluiria a incorporação à Fazenda Pública dos bens de aquisição ilegítima, ressalvado o direito de terceiros de boa-fé.

De tal modo, inaugurava-se a possibilidade de tutela não penal centrada no bem jurídico e não no agente violador. A consequência era a perspectiva de resposta estatal em benefício da vítima, como a reparação civil, em detrimento da exclusiva punição do agente.

Aponta a doutrina de Waldo Fazzio Júnior⁸⁵ que a principal contribuição dessa lei foi a ampliação da transparência da Administração, como instrumento de repressão e prevenção, instituindo o registro público obrigatório dos bens pertencentes ao patrimônio privado dos funcionários públicos. Esse registro deveria ser atualizado periodicamente e se dava por meio de declaração do servidor no órgão competente, ensejando demissão daquele que prestasse declaração falsa.

Seguindo essa mesma linha, a Lei nº 3.502/58, chamada de Lei Bilac Pinto, previa o sequestro de bens no caso de enriquecimento ilícito, estabelecendo regramento mais detalhado, como a abrangência da expressão “servidor público” para fins de aplicação da legislação especial⁸⁶.

Em 1965, a Lei nº 4.717, Lei da Ação Popular, surgiu como instrumento constitucional de controle dos atos públicos contrários ao interesse público. A colocação do cidadão como legitimado ativo para essa ação coletiva denota a titularidade coletiva dos bens ali tutelados, o que indica que os danos ali ocorridos não afetam apenas a pessoa jurídica de direito público, mas afetam um direito coletivo *lato sensu*, de titularidade da comunidade.

Ampliando ainda mais o rol de consequências para atos lesivos aos bens e interesses públicos, a Constituição de 1967 inaugurou a sanção de suspensão dos direitos políticos.

⁸⁵ FAZZIO JUNIOR, op. cit, p. 6.

⁸⁶ Segundo o art. 1º, parágrafos 1º e 2º: “§1º. A expressão servidor público compreende todas as pessoas que exercem na União, nos Estados, nos Territórios, no Distrito Federal e nos municípios, quaisquer cargos funções ou empregos, civis ou militares, quer sejam eletivos quer de nomeação ou contrato, nos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário. §2º. Equipara-se ao dirigente ou empregado de autarquia, para os fins da presente lei, o dirigente ou empregado de sociedade de economia mista, de fundação instituída pelo Poder Público, de empresa incorporada ao patrimônio público, ou de entidade que receba e aplique contribuições parafiscais”. BRASIL. Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3502.htm>. Acesso em: 28 nov. 2017.

Estabeleceu, ainda, que a lei deveria dispor sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de função pública.

Com a Constituição de 1988, cristalizou-se a natureza administrativa da improbidade administrativa, insculpida no multicitado artigo 37, §4º, que elenca as sanções de suspensão de direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento do erário.

A Lei nº 8.429/92, chamada Lei Geral de Improbidade Administrativa, trouxe a regulamentação dos casos de improbidade administrativa e da cominação das sanções. Nela, os atos de improbidade foram agrupados em quatro categorias distintas, considerando os valores jurídicos afetados pela conduta: (i) atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito; (ii) atos de improbidade que causam prejuízo ao erário; (iii) atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública; e (iv) atos de improbidade oriundos de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, incluído pela Lei Complementar nº 157 de 2016.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho⁸⁷, nas três primeiras categorias citadas, a opção legislativa foi por descrever uma conduta genérica no *caput* de cada artigo e diversas condutas específicas nos incisos, que seriam, respectivamente, situações jurídicas meramente exemplificativas.

Nota-se, portanto, que somente na década de 90 a improbidade administrativa recebeu uma tutela jurídica específica e com regulamentação detalhada, ao invés das antigas previsões constitucionais genéricas de exortação ao legislador, dotadas de eficácia limitada. Da mesma forma, as antigas leis Pitombo Godói-Ilha e Bilac Pinto, apesar de inovadoras à época, não foram atualizadas com o tempo e, por isso, descuidaram de regular com eficiência as hipóteses de atos lesivos colocadas na Constituição.

Após a Lei Geral de Improbidade Administrativa, outros diplomas passaram a tipificar atos ímprobos. A Lei nº 9.504/1997, Lei das Eleições, previu em seu art. 73 uma série de atos reputados como condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais. Adiante, no art. 73, parágrafo 7º, previu que tais condutas caracterizam a modalidade de improbidade administrativa do art. 11, I, da Lei nº 8.429/92, de forma que os agentes que as cometem sujeitam-se às sanções previstas no art. 12, III, da Lei nº 8.429/92⁸⁸. Trata-se de tutela específica da lisura eleitoral e, em última análise, da soberania popular.

⁸⁷ CARVALHO FILHO, op. cit., [ebook].

⁸⁸ BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em 19 jan. 2018.

A Lei Complementar nº 135/2010, chamada Lei da Ficha Limpa, não elencou novas hipóteses de improbidade. Ao regulamentar inelegibilidades, porém, valeu-se do conceito de improbidade administrativa para caracterizar hipóteses de privação temporária da elegibilidade. Nesse sentido, o art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar 64/1990⁸⁹ determina a inelegibilidade dos agentes que tiveram suas contas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa. Nota-se que a irregularidade, além de insanável, deve configurar ato doloso de improbidade, sem que se exija a efetiva condenação do candidato por ato de improbidade, tampouco que haja ação de improbidade em curso. Assim, basta que a Justiça Eleitoral entenda que a irregularidade apontada caracteriza ato doloso de improbidade administrativa. Neste caso, será feita uma qualificação jurídica de fatos e circunstâncias relevantes para a estruturação da inelegibilidade em apreço, sem importar em condenação pela Justiça Eleitoral em improbidade administrativa⁹⁰.

Ademais, o art. 1º, inciso I, alínea “l”, da Lei Complementar nº 64/1990⁹¹ prevê como hipótese de inelegibilidade a efetiva condenação por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito e que tenha como consequência a suspensão dos direitos políticos. Cuida-se, nesse caso, de harmonização legislativa, pois, caso o agente tenha sido condenado à suspensão temporária dos direitos políticos, naturalmente não gozará da plenitude dos requisitos de elegibilidade. De tal modo, conforme esclarece a doutrina⁹², “mesmo que o agente seja condenado pela prática de ato de improbidade, é possível que a ele não se imponha a sanção de suspensão dos direitos políticos; neste caso, não terá incidência a hipótese de inelegibilidade em estudo”.

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, previu como ato de improbidade certas condutas ou omissões relativas à ordem urbanística, determinando a aplicação das normas da Lei nº 8.429/1992. O objeto da tutela, portanto, é a ordem urbanística do Município ou o

⁸⁹ Art. 1º, I, g: “São inelegíveis: I – para qualquer cargo: (...) g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição”. BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em: 28 nov. 2017.

⁹⁰ ANDRADE; MASSON; ANDRADE, op. cit, [ebook].

⁹¹ Art. 1º, I, l: “São inelegíveis: I – para qualquer cargo: (...) l) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou preferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena”. BRASIL, op. cit., nota 85.

⁹² ANDRADE; MASSON; ANDRADE, op. cit, [ebook].

atendimento das diretrizes gerais de política urbana definidas no plano diretor do ente municipal⁹³.

A Lei nº 12.846/13, chamada Lei Anticorrupção, também não traz casos de improbidade administrativa. Trata-se de norma de caráter complementar cuja aplicação não afeta os processos de responsabilização e a imposição de penalidades decorrentes de ato de improbidade administrativa nos termos da Lei nº 8.429/92⁹⁴. Assim, o diploma elenca diversas condutas, a exemplo de prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público e de financiar a prática dos atos ilícitos previstos na lei, como atos lesivos à Administração Pública, promovendo formas de responsabilização administrativa e judicial, bem como regulamentando a possibilidade de acordo de leniência.

No plano internacional, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção foi incorporada no ordenamento brasileiro por meio do Decreto nº 5.687/06, e a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, de 1999, foi promulgada no Brasil por meio do Decreto nº 3.678/00, de 2009. A Convenção Interamericana Contra a Corrupção, de 1966, é instrumento regional de combate à corrupção, que promove a cooperação internacional entre as nações para esse fim. Contudo, somente em 2002, por meio do Decreto presidencial nº 4.410/02, o diploma foi incorporado no ordenamento interno brasileiro.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção preconiza a edição de Códigos de Conduta, a fim de que se propaguem os deveres de honestidade, integridade e responsabilidade. Nesta esteira, uma vez estabelecida a deontologia a ser seguida pelos agentes públicos, segundo Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, “torna-se possível dizer que a violação dos deveres éticos normatizados pelo Poder Público consubstanciará relevante indício de inabilitação moral do agente para o exercício da função pública”⁹⁵.

A tendência da legislação é o crescimento de normas preventivas, a especificação das condutas tidas como de improbidade e a constante adequação das sanções às particularidades do ato. Ao lado da especialização do tratamento jurídico dado como consequência desses atos, há a preocupação com as formas de se evitar a ocorrência desse fenômeno, com a instituição de

⁹³ CARVALHO FILHO, op. cit., [ebook].

⁹⁴ Art. 30: “A aplicação das sanções previstas nesta Lei não afeta os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de: I - ato de improbidade administrativa nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992”. BRASIL. *Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>. Acesso em: 15 set. 2017.

⁹⁵ GARCIA; ALVES, op. cit., p. 189.

normas de conduta e práticas de governança corporativa inclusive no âmbito da Administração Pública.

A este exemplo, a Lei 13.303/16, o Estatuto das Estatais, prevê a possibilidade de os Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios editarem atos que estabeleçam regras de governança destinadas às suas respectivas empresas públicas e sociedades de economia mista. Ainda, na disciplina do regime societário das empresas estatais, a lei determina que o estatuto das sociedades deverá observar regras de governança corporativa, de transparência, de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, além de a própria lei estabelecer requisitos de transparência a serem observados pelas estatais.

Neste contexto, o tratamento legislativo da improbidade administrativa deixou de ser genérico e busca, cada vez mais, ser remédio específico das consequências do ato ímprobo. Assim sendo, cumpre analisar os contornos normativos do dano moral coletivo, a fim de avaliar seu cabimento como decorrência do ato de improbidade administrativa.

2.2 Contornos do dano moral coletivo – entre a objetivação da responsabilidade civil e a socialização do Direito

A responsabilidade civil, calcada na máxima *neminem laedere*, remonta ao Direito Romano como repúdio da ordem posta a toda ação ou omissão que, infringindo um dever genérico ou específico decorrente de normas jurídicas, resulte em dano injusto a terceiros. O dano que tradicionalmente se pretendia reparar limitava-se à esfera patrimonial do indivíduo, desconhecendo os aplicadores do direito objetivo tutela extrapatrimonial do homem⁹⁶.

A Constituição de 1988 consagrou a reparação por danos imateriais do homem, tutela prevista nas cláusulas do art. 5º, incisos V e X⁹⁷, que asseguram a indenização por dano material, moral ou à imagem.

A tese da indenização por danos morais fora defendida por vários autores mesmo antes da Carta de 1988 – a exemplo de João Franzen de Lima e Clóvis Beviláqua⁹⁸ – e prevista na legislação infraconstitucional. A Lei nº 7.347/85, em seu art. 1º, já previa sua regência para as

⁹⁶ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson; BRAGA NETTO, Felipe Peixoto. *Curso de Direito Civil: responsabilidade civil*, vol. 3. 2. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015, p. 33.

⁹⁷ BRASIL, op. cit., nota 2.

⁹⁸ REIS, Clayton. *Dano moral*. 5. ed. atual., ampl. Rio de Janeiro: Método, 2010, p. 120 e 121.

ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados aos bens por ela elencados. Assim, na doutrina, formou-se posição, a exemplo de José Rubens Morato Leite⁹⁹, sustentando a ocorrência de dano moral de natureza transindividual.

Porém, somente com a Constituição vigente logrou-se a consagração da reparação imaterial no Direito brasileiro, marco a partir do qual a tese se estendeu para o direito público, em razão do fenômeno da socialização do Direito.

Apesar do reconhecimento normativo do dano moral, seu conceito ainda é objeto de controvérsias. Na doutrina de Orlando Gomes e de Pontes de Miranda¹⁰⁰, dano moral conceitua-se a partir de um critério de exclusão, sendo aquele que não produz qualquer efeito patrimonial. Para Yussef Said Cahali¹⁰¹, dano moral é:

[...] a privação ou diminuição daqueles bens que têm um valor precípuo na vida do homem e que são a paz, a tranquilidade de espírito, a liberdade individual, a integridade individual, a integridade física, a honra e os demais sagrados afetos; classificando-se, desse modo, em dano que afeta a ‘parte social do patrimônio moral’ (honra, reputação etc) e dano que molesta a ‘parte afetiva do patrimônio moral’ (dor, tristeza, saudade etc).

Apesar desta classificação, o doutrinador¹⁰² caracteriza o dano moral como “o sofrimento psíquico ou moral, as dores, as angústias e as frustrações infligidas ao ofendido.”

A doutrina civilista passou a buscar critérios objetivos para a configuração do dano moral, a fim de conferir maior cientificidade ao instituto e segurança jurídica na aplicação do Direito. De tal modo, o dano moral passou a ser entendido como a violação dos direitos da personalidade humana¹⁰³. Segundo Maria Celina Bodin de Moraes¹⁰⁴, dano moral é a lesão a um componente da dignidade humana, “dignidade esta que se encontra fundada em quatro substratos e, portanto, corporificada no conjunto dos princípios da igualdade, da integridade psicofísica, da liberdade e da solidariedade.”

Conforme Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald¹⁰⁵, os direitos da personalidade são os atributos essenciais e inerentes à pessoa; “são ‘bens primários’, pois

⁹⁹ LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

¹⁰⁰ GOMES e MIRANDA apud CAHALI, Yussef Said. *Dano moral*. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 19.

¹⁰¹ CAHALI, op. cit., p. 19 e 20.

¹⁰² Ibid., p. 18.

¹⁰³ Por todos: MELO, Marco Aurélio Bezerra de. *Curso de Direito Civil: responsabilidade civil*, v. 4. São Paulo: Atlas, 2015, p. 131.

¹⁰⁴ MORAES, Maria Celina Bodin de. *Danos à pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 327.

¹⁰⁵ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil: vol. 2*. 9. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015, p. 538.

concernem à própria existência do ser humano, abrangendo a sua integridade física, psíquica ou emocional, sob os prismas espiritual, social, afetivo, intelectual ou social”.

A partir desse conceito, ora majoritário na doutrina brasileira, encontra-se consolidada a natureza objetiva do dano moral, que prescinde da ocorrência de sentimentos negativos para sua caracterização. Esse foi o entendimento consolidado no Enunciado nº 455 da V Jornada de Direito Civil: "O dano moral indenizável não pressupõe necessariamente a verificação de sentimentos humanos desagradáveis como dor ou sofrimento".

Verifica-se a adoção desse conceito no âmbito do Superior Tribunal de Justiça¹⁰⁶:

[...] o absolutamente incapaz, ainda quando impassível de detrimento anímico, pode sofrer dano moral. O dano moral caracteriza-se por uma ofensa, e não por uma dor ou um padecimento. Eventuais mudanças no estado de alma do lesado decorrentes do dano moral, porquanto, não constituem o próprio dano, mas eventuais efeitos ou resultados do dano. Já os bens jurídicos cuja afronta caracteriza o dano moral são os denominados pela doutrina como direitos da personalidade, que são aqueles reconhecidos à pessoa humana tomada em si mesma e em suas projeções na sociedade. A CF deu ao homem lugar de destaque, realçou seus direitos e fez deles o fio condutor de todos os ramos jurídicos. A dignidade humana pode ser considerada, assim, um direito constitucional subjetivo - essência de todos os direitos personalíssimos -, e é o ataque a esse direito o que se convencionou chamar dano moral.

Logo, sua reparação não pressupõe a determinação de um preço para a dor, sendo, em verdade, um meio para atenuar as consequências de um prejuízo imaterial, o que traz, conforme a doutrina de Flávio Tartuce¹⁰⁷, o conceito de lenitivo, derivativo ou sucedâneo.

Com a dissociação do dano moral de qualquer percepção de sentimentos, além da objetivação do seu conceito, foi possível a extensão de sua aplicação a pessoas jurídicas, naquilo que for compatível com a sua estrutura¹⁰⁸, em que pese a divergência doutrinária¹⁰⁹ a respeito da possibilidade de pessoa jurídica ser titular de direitos da personalidade.

Assim é que André de Carvalho Ramos¹¹⁰ reconhece a proteção dos valores morais

¹⁰⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1.245.550/MG*. Relator: Ministro Luís Felipe Salomão. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=201100391454.REG.>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

¹⁰⁷ TARTUCE, Flávio. *Manual de direito civil: volume único*. 7. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017, p. 353.

¹⁰⁸ Assim é que foi editada o enunciado nº 227 da súmula do Superior Tribunal de Justiça, segundo o qual a pessoa jurídica pode sofrer dano moral.

¹⁰⁹ Neste sentido, pela possibilidade: TARTUCE, op. cit., p. 360. SALOMÃO, Luis Felipe. *Direito Privado: teoria e prática*. 2 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 397-398. Pela impossibilidade: FARIAS; ROSENVALD; BRAGA NETTO, op. cit., p. 306. MELO, op. cit., p. 175. Enunciado nº 286 da IV Jornada de Direito Civil: “Os direitos da personalidade são direitos inerentes e essenciais à pessoa humana, decorrentes de sua dignidade, não sendo as pessoas jurídicas titulares de tais direitos”.

¹¹⁰ RAMOS, André de Carvalho. A ação civil pública e o dano moral coletivo. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, n. 25, jan./mar. 1998, p. 82.

tanto para as pessoas físicas quanto para as pessoas jurídicas, admitindo que outros entes, além das pessoas naturais, possuem valores morais próprios, que se lesados, também são merecedores de reparação pelo dano moral.

Essa extensão, contudo, não significou a humanização da pessoa jurídica ou de agrupamentos sem personalidade jurídica. A dignidade é característica intrínseca à condição de ser humano; nada obstante, a evolução da temática do dano moral passou, em uma sociedade de massa, a alcançar a esfera social, consoante a diretriz da socialidade do Código Civil de 2002¹¹¹. Conforme Cristiano Chaves de Farias, Nelson Rosenvald e Felipe Braga Netto¹¹²:

Transitamos do sujeito isolado para o “sujeito situado”, que se coloca diante de bens públicos escassos. Isso requer uma tutela jurídica diferenciada. Enquanto cada indivíduo titulariza a sua própria carga de valores, a comunidade possui uma dimensão ética, independentemente de suas partes. Ela possui valores morais e um patrimônio ideal a receber tutela.

O reconhecimento da tutela imaterial, pois, não está restrito aos valores morais individuais da pessoa natural. Nesse passo, a doutrina de Carlos Alberto Bittar Filho¹¹³:

[...] o direito vem passando por profundas transformações, que podem ser sintetizadas pela palavra “socialização”. Efetivamente, o direito como um todo – e o Direito Civil não tem sido uma exceção – está sofrendo, ao longo do presente século, profundas e paulatinas mudanças, sob o impacto da evolução da tecnologia em geral e das alterações constantes havidas no tecido social. Todas essas mutações têm direção e sentido certos: conduzem o Direito ao primado claro e insofismável do coletivo sobre o individual. Como não poderia deixar de ser, os reflexos desse panorama de mudança estão fazendo-se sentir na teoria do dano moral, dando origem à novel figura do dano moral coletivo.

Em sentido contrário, a doutrina de Rui Stoco¹¹⁴ rechaça a possibilidade de dano moral à coletividade, ao argumento de que os danos morais se restringem às ofensas aos direitos da personalidade, privativos da pessoa natural. Para esta corrente, a interpretação da Constituição Federal não permite a conclusão de que o dano moral pode ser coletivo, uma vez que a Carta previu a reparação imaterial especificamente para hipóteses personalíssimas, referentes a

¹¹¹ A este respeito, Miguel Reale: “É constante o objetivo do novo Código no sentido de superar o caráter individualista da lei vigente, feita para um país ainda eminentemente agrícola, com cerca de 80% da população no campo. Hoje em dia, vive o povo brasileiro nas cidades, na mesma proporção de 80%, o que representa uma alteração de 180 graus na mentalidade reinante, inclusive em razão dos meios de comunicação, como o rádio e a televisão. Daí o predomínio do social sobre o individual”. REALE, Miguel. *Visão Geral do Novo Código Civil. Revista da EMERJ*. Número Especial. Anais dos Seminários “EMERJ Debate o Novo Código Civil”, parte I, p. 38-44, fev./jun. 2002, p. 40-41.

¹¹² FARIAS; ROSENVALD; BRAGA NETTO, op. cit., p. 315.

¹¹³ BITTAR FILHO, Carlos Alberto. *Pode a coletividade pode sofrer dano moral?* Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/6922-6921-1-PB.html>>. Acesso em: 01 mar. 2018.

¹¹⁴ STOCO, Rui. *Tratado de Responsabilidade Civil: com comentários ao Código Civil de 2002*, p. 855-857.

atributos próprios da pessoa natural, não extensível a ente coletivo. A seu entender¹¹⁵:

No que pertine ao tema central do estudo, o primeiro reparo que se impõe é no sentido de que não existe ‘dano moral ao meio ambiente’. Muito menos ofensa moral aos mares, rios, à Mata Atlântica ou mesmo agressão moral a uma coletividade ou a um grupo de pessoas não identificadas. A ofensa moral sempre se dirige à pessoa enquanto portadora de individualidade própria; de um vultus singular e único. Os danos morais são ofensas aos direitos da personalidade, assim como o direito à imagem constitui um direito de personalidade, ou seja, àqueles direitos da pessoa sobre ela mesma. Constituição Federal, ao consagrar o direito de reparação por dano moral, não deixou margem à dúvida, mostrando-se esmerada sob o aspecto técnico-jurídico, ao deixar evidente que esse dever de reparar surge quando descumprido o preceito que assegura o direito de resposta nos casos de calúnia, injúria ou difamação ou quando o sujeito viola a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas (art. 5º, incisos V e X), todos estes atributos da personalidade. Ressuma claro que o dano moral é personalíssimo e somente visualiza a pessoa, enquanto detentora de características e atributos próprios e invioláveis. Os danos morais dizem respeito ao foro íntimo do lesado, pois os bens morais são inerentes à pessoa, incapazes, por isso, de subsistir sozinhos. Seu patrimônio ideal é marcadamente individual, e seu campo de incidência, o mundo interior de cada um de nós, de modo que desaparece com o próprio indivíduo.

Nesta linha de entendimento, Teori Zavascki, amparado na doutrina do dano moral de Yussef Said Cahali¹¹⁶, sustenta a incompatibilidade de dano moral com a titularidade transindividual, forte na tese de que o dano moral envolve, necessariamente, sentimento humano, de forma que o patrimônio moral é pessoal e individual. Em suas palavras¹¹⁷,

Com efeito, a vítima de dano moral é, necessariamente, uma pessoa. É que o dano moral envolve, necessariamente, dor, sentimento, lesão psíquica, afetando ‘a parte sensitiva do ser humano, como a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas’, ou seja, tudo aquilo que molesta gravemente a alma humana, ferindo-lhe gravemente os valores fundamentais inerentes à sua personalidade ou reconhecidos pela sociedade em que está integrado’. Assim, não se mostra compatível com o dano moral a ideia de transindividualidade (= da indeterminabilidade individual do sujeito passivo e da indivisibilidade da ofensa e da reparação) da lesão e do direito lesado.

Ocorre que a teoria do dano moral passou por profunda transformação, sedimentando-se hoje a objetivação do instituto¹¹⁸. Consolidou-se, conforme exposto *supra*, que a ocorrência de dano moral prescinde da verificação de dor ou de qualquer sentimento que reflita lesão de ordem imaterial.

¹¹⁵ STOCO, Rui, op. cit., p. 855-857.

¹¹⁶ CAHALI, op. cit., p. 18.

¹¹⁷ ZAVASCKI, op. cit., p. 47.

¹¹⁸ Nesse sentido: FARIAS; ROSENVALD; BRAGA NETTO, op. cit., p. 261-263.

Em relação a esse aspecto, André de Carvalho Ramos¹¹⁹ sustenta que a dor psíquica que serve de base à teoria do dano moral individual cede espaço, no dano moral coletivo, a um sentimento de despreço que afeta negativamente toda a coletividade.

A associação a dor e sofrimento também é rechaçada pela doutrina de Hugo Nigro Mazzilli¹²⁰, nestes termos:

Não se justifica, pois, o argumento de que não pode existir dano moral coletivo uma vez que o dano moral estaria vinculado à noção de dor ou sofrimento psíquico individual. De um lado, os danos transindividuais nada mais são do que um feixe de lesões individuais; de outro, mesmo que se recusasse o caráter de soma de lesões individuais para o dano moral coletivo, seria necessário lembrar que hoje também se admite uma função punitiva na responsabilidade civil, o que confere caráter extrapatrimonial ao dano moral coletivo.

Dessa forma, na apreciação do dano moral, compete analisar a ocorrência da lesão, ao invés da ocorrência de eventual consequência de tal lesão no íntimo do sujeito. A lesão moral é, pois, a lesão à esfera da personalidade do sujeito, contrapondo-se à lesão patrimonial como lesão a bens materiais. Neste raciocínio, a lesão moral é um fato, e não o efeito do fato. Paralelamente, pode-se afirmar que a lesão patrimonial é a afetação do patrimônio de um indivíduo ou ente, e não eventual tristeza, aborrecimento ou raiva decorrente de tal diminuição. Assim, visualiza-se a lesão moral como a afetação da esfera imaterial do sujeito, afastando-se da noção de dor ou sofrimento.

Nessa linha de entendimento encontram-se na doutrina conceitos de dano moral coletivo. Segundo Carlos Alberto Bittar¹²¹:

[...] dano moral coletivo 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*).

Ainda, segundo Xisto Tiago de Medeiros Neto¹²²:

¹¹⁹ RAMOS, op. cit.

¹²⁰ MAZZILLI, op. cit, p. 158 e 159.

¹²¹ BITTAR FILHO, op. cit.

¹²² MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. *Dano moral coletivo*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2007, p. 137.

O dano moral coletivo corresponde à lesão injusta e intolerável a interesses ou direitos titularizados pela coletividade (considerada em seu todo ou em qualquer de suas expressões - grupos, classes ou categorias de pessoas), os quais possuem natureza extrapatrimonial, refletindo valores e bens fundamentais para a sociedade.

No plano legislativo, o dano moral coletivo é extraído do Código de Defesa do Consumidor, que prevê como direitos básicos do consumidor a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos, além do acesso aos órgãos do público para prevenção ou reparação desses mesmos danos¹²³.

A Lei nº 12.529/11 introduziu alteração na Lei de Ação Civil Pública¹²⁴, que passou a ter como objetivo expresso a responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados a qualquer dos valores transindividuais.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, não era tranquila a respeito do cabimento de danos morais coletivos. A princípio, predominava a posição resistente ao reconhecimento do instituto, baseada na linha de Teori Zavascki. No julgamento do REsp nº 598.281/MG¹²⁵, prevaleceu a tese de que o dano ambiental não comporta a responsabilização por dano moral do agente causador da ofensa ao meio ambiente, porquanto esta condenação requer a comprovação de que o dano atingiu a órbita subjetiva de terceiros, causando desconforto de caráter individual.

Ocorre que esta posição reduzia o direito material e processual coletivo a uma visão individual, contrariando a própria lógica da tutela coletiva. Conforme Fernando Gajardoni¹²⁶:

Essa posição peca por apresentar uma visão completamente individualista (civilista) do fenômeno. Além de incidir no erro de considerar estritamente individuais os direitos e interesses individuais homogêneos – admitindo indenização por danos morais, apenas, quando haja ofensa a eles –, relacionar a ocorrência dos danos morais, unicamente, aos direitos da personalidade, fazia sentido na origem da discussão da indenizabilidade das ofensas à moral. Mas não tem mais o mínimo sentido em pleno século XXI, especialmente se o tema é debatido no âmbito da tutela dos interesses metaindividuais.

¹²³ BRASIL, op. cit., nota 16. Art. 6º, incisos VI e VII.

¹²⁴ Id., op. cit., nota 34. Art. 1º.

¹²⁵ Id. Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 598.281/MG. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%27598281%27\)+ou+\(%27RESP%27+adj+%27598281%27.suce.\)\)&thesaurus=JURIDICO](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%27598281%27)+ou+(%27RESP%27+adj+%27598281%27.suce.))&thesaurus=JURIDICO)>. Acesso em: 19 jan. 2018. Ementa: PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. DANO MORAL COLETIVO. NECESSÁRIA VINCULAÇÃO DO DANO MORAL À NOÇÃO DE DOR, DE SOFRIMENTO PSÍQUICO, DE CARÁTER INDIVIDUAL. INCOMPATIBILIDADE COM A NOÇÃO DE TRANSINDIVIDUALIDADE (INDETERMINABILIDADE DO SUJEITO PASSIVO E INDIVISIBILIDADE DA OFENSA E DA REPARAÇÃO). RECURSO ESPECIAL IMPROVIDO.

¹²⁶ GAJARDONI, Fernando da Fonseca. O processo civil refém do individualismo. In: ZANETI JR, Hermes (Org.). *Processo Coletivo*. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 153.

Houve, efetivamente, a própria transformação da ideia de direitos da personalidade, a serem lidos em termos de tutela coletiva. Anderson Schreiber¹²⁷ aponta a dificuldade de enquadramento do dano moral coletivo nos moldes da teoria do dano moral tradicionalmente firmada:

De fato, nem a corrente subjetivista do dano moral, que o define como dor, sofrimento, humilhação, nem a corrente objetivista, que o define como lesão a um interesse atinente à personalidade humana, ajustam-se bem à noção de um dano moral da coletividade. Os estudos sobre o dano moral coletivo, que já não são em grande número, tampouco ajudam porque acabam, em sua maioria, importando para dentro do tema divergências que pertencem, a rigor, ao gênero da responsabilidade civil como um todo.

Posteriormente, tal entendimento foi suplantado pelo Superior Tribunal de Justiça, que passou a admitir o dano moral coletivo como categoria autônoma, desvincilhada da noção individualista de dano. Em seu voto no julgamento do REsp nº 1269494/MG¹²⁸, a ministra Eliana Calmon assim dispõe:

O dano moral deve ser averiguado de acordo com as características próprias aos interesses difusos e coletivos, distanciando-se quanto aos caracteres próprios das pessoas físicas que compõem determinada coletividade ou grupo determinado ou indeterminado de pessoas, sem olvidar que é a confluência dos valores individuais que dão singularidade ao valor coletivo. O dano extrapatrimonial atinge direitos de personalidade do grupo ou coletividade enquanto realidade massificada, que a cada dia reclama mais soluções jurídicas para sua proteção. É evidente que uma coletividade pode sofrer ofensa à sua honra, à sua dignidade, à sua boa reputação, à sua história, costumes, tradições e ao seu direito a um meio ambiente salutar para si e seus descendentes. Isso não importa exigir que a coletividade sinta a dor, a repulsa, a indignação, tal qual fosse um indivíduo isolado. Essas decorrem do sentimento de

¹²⁷ SCHREIBER, Anderson. *Dano Moral Coletivo por Corrupção*. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2018/01/30/dano-moral-coletivo-por-corrupcao/>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

¹²⁸ Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1.269.494/MG*. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=1269494&b=ACOR&p=true&l=10&i=11>>. Acesso em: 17 jan. 2018. Ementa: AMBIENTAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROTEÇÃO E PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. COMPLEXO PARQUE DO SABIÁ. OFENSA AO ART. 535, II, DO CPC NÃO CONFIGURADA. CUMULAÇÃO DE OBRIGAÇÕES DE FAZER COM INDENIZAÇÃO PECUNIÁRIA. ART. 3º DA LEI 7.347/1985. POSSIBILIDADE. DANOS MORAIS COLETIVOS. CABIMENTO. 1. Não ocorre ofensa ao art. 535 do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide. 2. Segundo a jurisprudência do STJ, a logicidade hermenêutica do art. 3º da Lei 7.347/1985 permite a cumulação das condenações em obrigações de fazer ou não fazer e indenização pecuniária em sede de ação civil pública, a fim de possibilitar a concreta e cabal reparação do dano ambiental pretérito, já consumado. Microsistema de tutela coletiva. 3. O dano ao meio ambiente, por ser bem público, gera repercussão geral, impondo conscientização coletiva à sua reparação, a fim de resguardar o direito das futuras gerações a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. 4. O dano moral coletivo ambiental atinge direitos de personalidade do grupo massificado, sendo desnecessária a demonstração de que a coletividade sinta a dor, a repulsa, a indignação, tal qual fosse um indivíduo isolado. 5. Recurso especial provido, para reconhecer, em tese, a possibilidade de cumulação de indenização pecuniária com as obrigações de fazer, bem como a condenação em danos morais coletivos, com a devolução dos autos ao Tribunal de origem para que verifique se, no caso, há dano indenizável e fixação do eventual quantum debeatur.

participar de determinado grupo ou coletividade, relacionando a própria individualidade à ideia do coletivo.

Dessa forma, passou a ser reconhecida a possibilidade de existência de dano extrapatrimonial coletivo, passível de ser examinado e mensurado.

O dano moral coletivo, ainda, não pode ser confundido com a soma dos danos morais individuais decorrentes de uma conduta. À guisa de exemplificação, o dano moral ocasionado por um acidente ambiental pode ser concernente à esfera da personalidade das pessoas diretamente atingidas, bem como pode ser o dano sofrido por toda a coletividade, a qual não pode ser quantificada precisamente em número de pessoas. Logo, seria materialmente impossível determinar o dano moral coletivo caso ele fosse o resultado da soma de todos os danos morais individuais. O fundamento para essa impossibilidade, contudo, não é a matemática, mas é o sujeito titular do ressarcimento do dano: no dano moral individual, a vítima é cada pessoa individualmente considerada; no dano moral coletivo, a vítima é a coletividade, entidade moral despersonalizada reconhecida pelo Direito.

Como consequência, o valor indenizatório, no primeiro caso, destina-se ao patrimônio do próprio indivíduo lesado, ao passo que no segundo, destina-se ao fundo de reconstituição de bens, afetado ao proveito de toda a coletividade, nos termos do art. 13 da Lei nº 7.347/85.

Assim é que, sendo categorias autônomas, a existência de dano moral individual não implica necessariamente a ocorrência de dano moral coletivo e vice-versa.

De tal diferenciação, pode-se concluir que o dano moral coletivo decorre da lesão a direitos difusos e coletivos, não podendo decorrer da lesão a direitos individuais homogêneos, tendo em consideração sua natureza acidentalmente coletiva.

Conforme exposto no item 1.1, os direitos individuais homogêneos não encerram uma categoria de direitos propriamente coletivos, mas se tratam de direitos individuais e divisíveis que foram reunidos, tendo em vista sua origem comum, de sorte a serem melhor tutelados pela via coletiva. Por esta razão, a execução individual dessa reparação moral segue a lógica da reparação dos danos individuais, qual seja, mediante a habilitação de cada sujeito lesado na via executiva individual dentro do prazo prescricional de 5 anos.

Neste mesmo sentido, Anderson Schreiber¹²⁹ leciona que, nesse caso, a ação judicial será coletiva, mas os danos morais continuarão sendo individuais. Diversamente, na tutela de dano moral coletivo, “não se trata mais de proteção coletiva dos interesses individuais das

¹²⁹ SCHREIBER, op. cit.

vítimas, mas da lesão a um interesse que se afirma pertencer não a qualquer pessoa individual, mas a toda uma coletividade determinada ou indeterminada de pessoas, um interesse que seria indivisível entre os seus titulares”¹³⁰.

Conforme Leonardo Roscoe Bessa¹³¹:

Assim, a sentença, na hipótese de tutela de direito individual homogêneo, deve ser genérica limitando-se a reconhecer a responsabilidade do réu pelos danos causados (art. 95 do CDC). Futuramente, deverão as vítimas habilitarem-se no processo, a título individual, para procederem à liquidação da sentença, provando o dano sofrido, o seu montante, e que se encontram na situação amparada pela decisão. No caso, o pedido de condenação genérica pode abranger os danos materiais e morais. Mas, na hipótese, é bom ressaltar, não se trata, à evidência, de dano moral coletivo e sim de soma de danos morais individuais.

Em sentido diverso, Flávio Tartuce¹³² entende que danos morais coletivos são o somatório dos danos que atingem a vários direitos da personalidade e se referem a direitos individuais homogêneos ou coletivos em sentido estrito, de forma que a indenização se destina às vítimas, que são determináveis ou determinadas.

Em percepção semelhante, Cristiano Chaves de Farias, Nelson Rosenvald e Felipe Braga Netto, apesar de reconhecerem a titularidade difusa desta espécie de dano¹³³, entendem que “não haveria razão que justificasse uma segunda condenação do ofensor a uma reparação, quando todos aqueles que fossem afetados pela atividade lesiva já tivessem acolhidas as suas pretensões individuais”¹³⁴.

Em que pese este entendimento, trata-se de visão individualista sobre o fenômeno do dano moral. Os danos morais das vítimas identificadas são, em verdade, danos morais individuais, os quais, pela origem comum do dano, lhes foi possibilitada a tutela processual conjunta – a tutela coletiva de direitos individuais. O caráter coletivo do dano moral tem como fundamento, precisamente, um sujeito coletivo e interesses coletivamente considerados.

Nessa específica hipótese de condenação genérica em ação de tutela de direitos individuais homogêneos, portanto, haverá não cominação de dano moral coletivo, mas soma de danos morais individuais.

¹³⁰ SCHREIBER, op. cit.

¹³¹ BESSA, Leonardo Roscoe. Dano moral coletivo. *Revista da EMERJ*, vol. 10, n. 40, 2007, p. 247-248.

¹³² TARTUCE, op. cit., p. 369.

¹³³ FARIAS; ROSENVALD; BRAGA NETTO, op. cit., p. 316.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 323.

Portanto, é possível sustentar que o dano moral coletivo é gênero que comporta apenas duas espécies: um dano moral difuso e um dano moral coletivo em sentido estrito¹³⁵.

Cumpra anotar uma nova modalidade de dano, proposta por Antonio Junqueira de Azevedo, denominada “dano social”, para diferenciá-la do dano moral coletivo. Trata-se o dano social, conforme a apontada doutrina¹³⁶, de lesões à sociedade, de fatos que geram o rebaixamento do nível de vida em comunidade. Decorrem de condutas socialmente reprováveis ou comportamentos exemplares negativos, os quais gerariam um dever de indenizar a sociedade. Nesta modalidade de dano, a indenização tem caráter dissuasório ou punitivo, tendo por finalidade penitenciar o agente por ter adotado conduta capaz de reduzir a qualidade de vida da sociedade, em especial em relação à segurança.

Assim, diferentemente do dano moral à coletividade, o dano social, embora se traduza em uma indenização à coletividade, tem como fundamento uma penalidade ao agente, e não a reparação da vítima, função essa inerente ao dano moral.

Logo, são institutos que não se confundem, ainda que possam ter como destinação final, em termos práticos, o mesmo beneficiário, qual seja, o fundo de reparação dos direitos difusos, nos termos do art. 13 da Lei de Ação Civil Pública.

Assim é que, em sede de ação civil pública¹³⁷, o Município do Rio de Janeiro e o Sindicato das Empresas de Ônibus da Cidade do Rio de Janeiro foram condenados à indenização punitiva a título de danos sociais, fixada por meio da apuração do lucro indevidamente percebido às custas daqueles passageiros que deveriam ter sido cobrados tão somente pela tarifa básica e, sem chance de escolha, pagaram pelo valor da tarifa diferenciada correspondente a um suposto benefício que, na prática, não foi utilizado.

Segundo o tribunal, os danos sociais decorreram de uma conduta socialmente reprovável a ponto de causar uma espécie de rebaixamento no nível de vida da coletividade, o que pode se dar tanto no aspecto da redução do bem-estar da população, como também por alguma sorte de perda financeira que lhe seja impingida. Nesse caso, verifica-se uma reparação da sociedade por um dano, o qual não se baseou na tutela coletiva extrapatrimonial, mas em análise de rebaixamento ou redução do bem-estar ou do patrimônio.

¹³⁵ Nomenclatura utilizada por: GAJARDONI, op. cit., nota 126, p. 155.

¹³⁶ AZEVEDO, Antonio 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. 376.

¹³⁷ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Apelação Cível nº 0198586-29.2010.8.19.0001*. Relator: Desembargador Paulo Sérgio Prestes dos Santos. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=2015.001.36790>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

Relativamente ao modo de configuração do dano moral coletivo, discute-se se ele surge pela própria lesão presumida da prática do ato ilícito¹³⁸ – chamado dano *in re ipsa* – ou se sua ocorrência é verificável no caso concreto.

Segundo Fernando Gajardoni¹³⁹, esta modalidade de dano moral não se configura *in re ipsa*. Na visão do doutrinador, nem todo atentado aos interesses da coletividade acarreta um dano moral difuso ou coletivo *strictu sensu*, na medida em que é necessário que o ato ilícito afronte valores de uma comunidade, seja de razoável significância e transborde os limites da tolerabilidade.

Por outro lado, em 2017, a 4ª Turma do Superior Tribunal de Justiça consignou o entendimento, à unanimidade, de que o dano moral coletivo se opera *in re ipsa*, prescindindo da demonstração de dano causado à esfera moral da coletividade. Dessa forma, o dano moral decorreria da própria conduta ilícita que, nos termos adotados pelo Ministro Luis Felipe Salomão, “de maneira injusta e intolerável, viole direitos de conteúdo extrapatrimonial da coletividade”¹⁴⁰.

Visto o delineamento jurídico do dano moral coletivo no Direito brasileiro, compete verificar o encontro da evolução da responsabilidade pela improbidade administrativa com o atual estágio da tutela coletiva.

2.3 Tutela extrapatrimonial da probidade administrativa e seu encontro com o dano moral coletivo

Antes de se tornarem uma categoria jurídica chamada de improbidade administrativa, as condutas ora compreendidas como ímprobadas eram simples fatos que, somente em momento

¹³⁸ Conforme a doutrina de Marco Aurélio Bezerra de Melo, “no dano moral, em diversas situações não se exige a prova do dano, pois ele decorre diretamente do fato (*in res ipsa loquitur*)”. MELO, op. cit., p. 76.

¹³⁹ GAJARDONI, op. cit., nota 126, p. 155.

¹⁴⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1.487.046/MT*. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=REsp%201487046>>. Acesso em: 28 nov. 2017. Ementa: “RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANOS MORAIS COLETIVOS CAUSADOS AOS CONSUMIDORES DE CUIABÁ. INFIDELIDADE DE BANDEIRA. FRAUDE EM OFERTA OU PUBLICIDADE ENGANOSA PRATICADAS POR REVENDEDOR DE COMBUSTÍVEL. 1. O dano moral coletivo é aferível *in re ipsa*, ou seja, sua configuração decorre da mera constatação da prática de conduta ilícita que, de maneira injusta e intolerável, viole direitos de conteúdo extrapatrimonial da coletividade, revelando-se despendiência a demonstração de prejuízos concretos ou de efetivo abalo moral [...]”

posterior, passaram a ser valoradas negativamente pela sociedade e, enfim, pelo Direito. Diz a doutrina¹⁴¹ que, na avaliação da divisão do que é moral ou imoral, ético ou não ético, esbarra-se “nos obstáculos deste país que, à míngua de uma educação social historicamente apurada, construiu frouxos valores sociais: o que é meu é meu; o que é público é de ninguém”.

Luis Roberto Barroso¹⁴² sustenta que é possível identificar como origens remotas da corrupção no Brasil três disfunções da colonização brasileira: o patrimonialismo, o oficialismo e a cultura da desigualdade.

Tal leitura remete aos estudos de Raymundo Faoro e Simon Schwartzman, que apresentam visão específica acerca das origens do Estado brasileiro. Conforme análise de Emiliano Rodrigues Brunet Depolli Paes¹⁴³, o primeiro autor aponta, como razão do atraso da tradição política brasileira e seu desencontro com a modernidade, a incorporação da cultura política de Portugal, considerada centralizadora e patrimonial¹⁴⁴. Por sua vez, o segundo autor remete à herança ibérica e ao processo colonial para identificar “a origem de um sistema que é estruturalmente patrimonialista e que atua politicamente segundo a lógica da cooptação”¹⁴⁵.

Desta forma, segundo Simon Schwartzman¹⁴⁶, na concepção da tradição política

¹⁴¹ ANDRADE; MASSON, op. cit., [ebook].

¹⁴² BARROSO, Luis Roberto. Combate à Corrupção e Estado de Direito: a experiência brasileira. *Justiça & Cidadania*, Rio de Janeiro, ed. 209, p. 8-14, jan. 2018, p. 10.

¹⁴³ PAES, Emiliano Rodrigues Brunet Depolli. *Administração Pública e Poder Discricionário no Brasil: contribuição para uma nova teoria do poder discricionário sob uma perspectiva responsiva*. 2011. 159 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011, p. 23.

¹⁴⁴ Nas palavras de Raymundo Faoro: “A cultura, que poderia ser brasileira, frustra-se ao abraço sufocante da carapaça administrativa, trazida pelas caravelas de Tomé de Sousa, reiterada na travessia de dom João VI, ainda o regente de dona Maria I, a louca, dementada pelos espectros da Revolução Francesa”. FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012, [ebook].

¹⁴⁵ PAES, op. cit., p. 23. Segundo Simon Schwartzman: “*The expression ‘political co-optation’ is suggested to convey the notion of a dependent, weak or hierarchically controlled system of political participation. The first necessary condition for the existence of a system of political co-optation is that some people or some social groups, previously outside the government, try to participate or influence the political system. There is no political co-optation where there is no possibility of participation, as in the very traditional or very authoritarian regimes. The second condition is that the power holders have the means to buy out these efforts towards participation, in such a way that a bond of dependency is established between the power holders and the emerging political leaders. As any ideal type, this kind of arrangement occurs all the time in all open political systems, and is not a Brazilian peculiarity. But it tends to be dominant within the context of strong, well established governmental structures which historically preceded the efforts towards political mobilization of social groups. When this situation occurs, governmental positions are sought, not so much as resources for implementing interests, but rather as a means of social mobility. This means that public administration is seen as an asset in itself, functioning more as a patrimonial than as a goal oriented organization. Since positions are more important than functions, the public sector tends to swell. This type of patrimonial administration tends to be incompatible with active political participation; however, when the need arises, it creates forms of political participation which are organized, patronized, and conducted from above*”. SCHWARTZMAN, Simon. *Regional Cleavages and Political Participation in Brazil*. 1973. 262 f. Dissertação (Doutorado em Ciência Política) – Universidade da Califórnia, Berkeley, 1973.

¹⁴⁶ PAES, op. cit., p. 23.

brasileira, houve verdadeira importação de uma estrutura política já centralizada, burocrática e patrimonialista, antes mesmo da formação de uma sociedade genuinamente brasileira, com grupos de interesses autônomos. Nesta linha de entendimento, o poder é concebido não como uma forma de materializar uma determinada decisão política conectada ao interesse de um grupo, mas, em verdade, como um fim em si mesmo.

Em que pese não ser a corrupção uma prática particular do Estado brasileiro¹⁴⁷, é possível discernir na sua formação e no seu desenvolvimento social fatos consolidados na cultura nacional, os quais se relacionam diretamente com o fenômeno da corrupção e, especificamente, com o fenômeno da improbidade administrativa. De tal modo, destaca Luis Roberto Barroso¹⁴⁸ o superdimensionamento do Estado, o sistema político e a impunidade como três causas diretas da corrupção no Brasil.

Há, ainda, um descompasso entre a coibição desses atos e a noção partilhada pelos agentes públicos do que seja moral ou imoral. Uma série infundável de práticas impregnadas na cultura do setor público brasileiro torna a diferenciação do moral e do imoral pouco precisa. Sendo assim, a doutrina verifica a existência de uma lógica própria e sistemática das relações pessoais e de dependência que se reproduzem no setor público, substitutiva de qualquer outra espécie de lógica republicana¹⁴⁹. Nos termos de Fábio Medina Osório¹⁵⁰, são, em verdade, práticas tão arraigadas que acabaram por se incorporar de modo definitivo, aparentemente, à fisionomia do Estado brasileiro. Traz como exemplo a troca de favores, não como um aspecto episódico, mas como um aspecto sistemático na vida política nacional, ensejando a deterioração dos pilares da gestão pública brasileira.

Assim é que, conforme visto no capítulo 2.1 deste trabalho, lentamente desenvolveu-se um arcabouço jurídico para fazer frente ao fenômeno. Inicialmente, encontrava-se limitado à esfera penal e, após, contou com poucas normas preventivas e repressivas. Tornou-se, por fim, mais robusto e diversificado nas áreas de aplicação somente a partir da década de 90.

Em que pese a paulatina evolução legislativa para tornar cada vez mais específico o tratamento legal da questão, aponta-se a existência de uma cifra negra da improbidade administrativa¹⁵¹, a indicar a necessidade de aprimoramento da prevenção e da repressão aos

¹⁴⁷ PETRELLUZZI, Marco Vinicio. NAMAN, Rubens Rizek Junior. *Lei Anticorrupção: origens, comentários e análise da legislação correlata*. São Paulo: Saraiva, 2014.

¹⁴⁸ BARROSO, op. cit., p. 11.

¹⁴⁹ OSÓRIO, op. cit., p. 216.

¹⁵⁰ Ibid., p. 216.

¹⁵¹ COSTA, Humberto Pimentel. Corrupção e improbidade administrativa. *Revista do Ministério Público do Estado do Alagoas*, n. 15, jan./jun. 2005.

atos atentatórios à moralidade administrativa. Em verdade, conforme aponta a doutrina de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves¹⁵², a importância desta constatação baseia-se na ideia de que a corrupção, em maior ou menor medida, gera um custo social, que será tanto maior quanto a relevância dos interesses que o agente público disponha.

O Índice de Percepção da Corrupção de 2017 da Transparência Internacional colocou o Brasil em 96º lugar no ranking dos países menos corruptos do globo.¹⁵³ De acordo com a análise de dados feita pela organização, quanto maior o índice de corrupção do país, menor a efetividade de direitos civis, como a liberdade de expressão e de associação;¹⁵⁴ quanto maior o comprometimento do país com o império das leis, melhor a educação, a saúde e o acesso a água limpa e saneamento básico¹⁵⁵; quanto maior a incidência de pagamento de propina, mais mulheres morrem durante o parto e menos crianças vão às escolas.¹⁵⁶

Desse modo, conforme a doutrina de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves¹⁵⁷, há uma relação simbiótica entre corrupção e comprometimento dos direitos fundamentais dos cidadãos, na medida em que o funcionamento da máquina pública estará, em alguma medida, sendo utilizado em prol de alguma vantagem privada, em detrimento do interesse público primário que o justifica.

Do ponto de vista da prevenção, aponta-se a importância dos Códigos de Conduta, que constituem marco da regulação do dever de probidade administrativa, a exemplo da lição de Fábio Medina Osório¹⁵⁸:

Nessa linha, o Código Geral pode ser um instrumento idôneo na tutela da probidade administrativa, reduzindo riscos de absurda impunidade, permitindo um melhor controle dos atos praticados pelos homens públicos. E, certamente, os resultados planejados e alcançados com prazos mais dilatados de execução tendem a consolidar-se, interferindo na cultura político-administrativa. Daí o caráter positivo do Código Geral, bem como sua vocação sociopolítica-reformadora e transformacional, gerando efeitos na consolidação de uma ética republicana no setor público.

¹⁵² GARCIA; ALVES, op. cit., p. 71.

¹⁵³ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Corruption Perceptions Index 2017*. Disponível em: <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017>. Acesso em: 25 fev. 2018. O Índice de 2014 apontava o Brasil em 69º lugar, denotando sensível queda na performance brasileira.

¹⁵⁴ Id. *Digging deeper into corruption, violence against journalists and active civil society*. Disponível em: <https://www.transparency.org/news/feature/digging_deeper_into_corruption_violence_against_journalists_and_active_civi>. Acesso em: 25 fev. 2018.

¹⁵⁵ Id. *Ending corruption to end poverty*. Disponível em: <https://www.transparency.org/news/feature/ending_corruption_to_end_poverty>. Acesso em: 25 fev. 2018.

¹⁵⁶ Ibid.

¹⁵⁷ GARCIA; ALVES, op. cit, p. 72.

¹⁵⁸ OSÓRIO, op. cit., p. 216.

No campo repressivo, a Lei nº 8.429/92 não sancionou apenas os atos de enriquecimento ilícito dos agentes públicos ou os atos que causem prejuízo ao erário; sancionou também os danos de ordem imaterial, aqueles que atentam contra os princípios da Administração Pública. Com efeito, qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade das instituições deve ser punida na forma da lei.

Logo, se há uma violação a valores afetos à coletividade, deve ser possível uma sanção de desagravo da sociedade, em detrimento de punições que reflitam somente na esfera do infrator, como a suspensão de direitos políticos por prazo certo, e na reparação material da Fazenda Pública.

Conforme delineado no capítulo 2.2 deste trabalho, atualmente a reparação civil não se restringe à verificação de danos materiais, mas abrange, também, o dano moral eventualmente constatado, o qual passou a ser analisado em sua dimensão coletiva.

O dano moral, como qualquer dano, é pressuposto da responsabilidade civil, prescindindo de previsão legal para cabimento no caso concreto, desde que presentes todos os demais elementos para configuração da reparação civil.

Neste passo, dado o caráter difuso do interesse tutelado na ação de improbidade administrativa e o custo social que o ato pode acarretar, na evolução do tratamento jurídico da improbidade administrativa, passou-se a discutir a inclusão do dano moral coletivo no ressarcimento integral dos danos.

Contrariamente a esta tese posiciona-se Arnaldo Rizzardo¹⁵⁹:

Não parece cogitável a inclusão do dano moral no ressarcimento. A interpretação dos incisos do art. 12 não permite a ilação de sua possibilidade. Mesmo porque não será fácil detectar o tipo de dano moral e de abalo espiritual de um ente inanimado. O órgão público não ficará deteriorado em seu conceito, na sua performance social, pelo fato da desonestidade de um funcionário. Procura-se levar para o caminho da concretude material o dano, de modo a alcançar objetivamente a sua significação econômica ou patrimonial.

Nada obstante, o entendimento firmado ignorou o caráter coletivo da possibilidade de dano moral, qual seja, aquele que tem como sujeito passivo a coletividade, e não a pessoa jurídica de direito público.

¹⁵⁹ RIZZARDO, Arnaldo. *Ação civil pública e ação de improbidade administrativa*. Rio de Janeiro: GZ, 2012, p. 528.

José Antonio Lisboa Neiva¹⁶⁰ aborda a questão tanto do ponto de vista da pessoa jurídica – sujeito passivo nos termos do art. 1º da Lei nº 8.429/92¹⁶¹ – quanto da coletividade. Neste caso, sua doutrina se vale da teoria subjetiva do dano moral¹⁶²:

Cabível a fixação de ressarcimento por danos morais em razão da afronta à honra objetiva, em virtude de o ato de improbidade macular o conceito que as pessoas jurídicas mencionadas no art. 1º da LIA gozam na sociedade. Por outro lado, também é possível que a conduta do agente venha a causar dor e sofrimento (dano não patrimonial de natureza subjetiva) em membros da coletividade, o que seria passível de indenização.

No entendimento de Waldo Fazzio Júnior¹⁶³, considerando que os artigos 9 e 10 da Lei nº 8.429/92 tratam necessariamente e de forma exemplificativa de enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário, a interpretação possível a se extrair do art. 12, inciso III, da Lei nº 8.429/92, que trata do ressarcimento integral do dano ato atentatório a princípios, é no sentido de tratar-se de dano moral:

No art. 12, inciso III, ao enumerar as sanções para os atos que atentam contra os princípios administrativos do art. 11, a Lei nº 8.429/92 menciona o ressarcimento do dano, se houver. Com certeza, não está referindo-se aos danos causados ao erário, materiais, portanto, já que esses têm previsão expressa no art. 10 e seus incisos. É assim: se houver dano patrimonial ao erário, por expressa dicção legal, a infração subsume-se ao art. 10, não ao 11. Ora, dano em decorrência dos atos do art. 11, que não o patrimonial, só pode ser o dano moral, uma vez que o dano material tem outra sede, na Lei nº 8.429/92.

Conclui o autor, em sequência, pelo cabimento de danos morais em ações de improbidade administrativa.

A doutrina de Calil Simão¹⁶⁴ também é no sentido de que não se pode extrair dano material da subsunção ao tipo do art. 11 da Lei nº 8.429/92, cuidando-se, portanto, de dano moral. Apesar disso, entende o autor que o dano moral não tem natureza ressarcitória, mas simplesmente sancionatória, porquanto não seria possível restaurar o estado anterior à lesão padecida:

¹⁶⁰ NEIVA, José Antonio Lisboa. *Improbidade Administrativa*: legislação comentada artigo por artigo: doutrina, legislação e jurisprudência. 5. ed., rev. e atual. Niterói: Impetus, 2013, p. 192.

¹⁶¹ Art. 1º, Lei nº 8.429/92: “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”. BRASIL, op. cit., nota 41.

¹⁶² NEIVA, op. cit., p. 192.

¹⁶³ FAZZIO JUNIOR, op. cit., 509.

¹⁶⁴ SIMÃO, op. cit., p. 786 e 787.

A reparação instituída pelo legislador ordinário nada mais é que uma sanção compensatória com base em dano moral. Tal sanção não visa o *status quo ante*. Não tem a finalidade de fazer com que desapareça a figura do lesado. Ressarcir, conforme vimos, busca restaurar o estado anterior à lesão sofrida, como se ela nunca tivesse ocorrido. Já o dano moral importa na transgressão ou lesão a bens não patrimoniais, mas “bens” esses indispensáveis para o ser humano e sociedade. A tutela ou sanção indenizatória com base na transgressão moral não consegue fazer com que desapareça a lesão. Não é, desse modo, tutela ripristinatória, restauradora ou ressarcitória por excelência.

Ao discutir o cabimento de danos morais, contudo, o autor¹⁶⁵ rechaça a possibilidade de o ente público sofrer esta espécie de dano, assim como a coletividade. Para tanto, aponta não ser suficiente o patrimônio público pertencer à sociedade, além do fato de que a indenização teria como destinação a pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito.

Nada obstante, no tratamento da improbidade administrativa, não se pode ignorar o desenvolvimento da responsabilidade civil e, em especial, do dano moral. Passando o Direito a admitir o dano moral coletivo na tutela de interesses difusos, torna-se possível sua subsunção ao ato de improbidade, mesmo ausente expressa previsão legal.

Tendo o ressarcimento integral do dano natureza reparatória e não sancionatória propriamente dita, impor-se-ia mesmo nos casos em que não houvesse qualquer lei a sustentar o caráter ímprobo do ato. Igualmente, a reparação civil não se divorcia da resposta estatal de caráter administrativo quando presentes os pressupostos da responsabilidade civil.

Desse modo, aponta a doutrina¹⁶⁶ que mesmo antes da regulamentação do citado art. 37, §4º, da Constituição Federal pela Lei nº 8.429/92, o ressarcimento de danos ao erário poderia ser objeto de pleito judicial. Adicionalmente, qualquer ato cometido por particular ou agente público lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural poderia ser objeto de ação coletiva para fins de anulação e ressarcimento¹⁶⁷.

Trata-se da simples concretização de dois princípios gerais do Direito: aquele que causar dano tem o dever de reparar e a ninguém é dado locupletar-se à custa de outrem¹⁶⁸.

¹⁶⁵ Ibid., p. 790.

¹⁶⁶ DECOMAIN, op. cit., p. 19

¹⁶⁷ Nesse sentido, o art. 3º da lei de ação civil pública (“a ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer”) e o art. 11 da lei de ação popular (“a sentença que, julgando procedente a ação popular, decretar a invalidade do ato impugnado, condenará ao pagamento de perdas e danos os responsáveis pela sua prática e os beneficiários dele, ressalvada a ação regressiva contra os funcionários causadores de dano, quando incorrerem em culpa”). BRASIL, op. cit., nota 34. BRASIL, op. cit., nota 60.

¹⁶⁸ Assim dispõe o Código Civil, em seu artigo 884: “Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários”. BRASIL. *Código Civil*, de 10 de janeiro de 2002. Art. 884. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 21 out. 2017.

Em vista dessas considerações, conforme Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves¹⁶⁹, é inevitável a verificação da “absoluta dispensabilidade do art. 5º, o que dispõe que: ‘ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á integral ressarcimento do dano’”.

Sob a mesma perspectiva, entende Marlon Alberto Weichert¹⁷⁰ que é possível até mesmo a ocorrência de danos materiais ou morais a terceiros, ainda que inexistente prejuízo patrimonial direto ao Poder Público, os quais seriam objeto de indenização cominada na sentença condenatória por improbidade administrativa. Assim exemplifica o autor¹⁷¹:

Por exemplo, o médico do sistema público de saúde, ao exigir do particular vantagem ilícita para a prática de ato que é gratuito, lesa a esfera patrimonial e afetiva da vítima. Em especial a esfera subjetiva é atingida, pois a exigência é realizada com o aproveitamento da fragilidade da pessoa que se encontra sob risco de vida ou tem o seu parente nesse estado. O ato caracteriza-se como de improbidade administrativa com enriquecimento ilícito do agente (figura do artigo 9º, caput), com danos materiais e morais ao cidadão. A condenação por improbidade implicará, pois, a constituição da obrigação de reparação de ambos ao particular, muito embora o erário não tenha suportado prejuízo econômico ou financeiro.

Nesta linha, Marcelo Harger¹⁷² conclui que o ressarcimento do dano não pode ser considerado uma penalidade, por se tratar de consequência lógica da sentença que reconhece a existência de um ato de improbidade.

De tal modo, embora o art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa preveja o ressarcimento integral do dano como sanção da improbidade administrativa, não se trata de sanção propriamente dita, mas de simples retorno ao *status quo ante*, a saber, a devolução do indevidamente retirado. Em teoria, trata-se de restauração em face do enriquecimento ilícito gerado, sem gerar alteração na situação de fato existente antes do cometimento do ato indevido.

Por conseguinte, torna-se possível o enquadramento do dano moral coletivo na resposta estatal ao ato de improbidade administrativa, a despeito da ausência de previsão específica na lei de regência¹⁷³.

¹⁶⁹ GARCIA; ALVES, op. cit., p. 614.

¹⁷⁰ WEICHERT, Marlon Alberto. A sentença condenatória na ação de improbidade administrativa: profundidade e extensão das sanções. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 43, n. 170, p. 57-73, abr./jun. 2006, p. 64.

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² HARGER, Marcelo. *Improbidade administrativa: comentários à Lei nº 8.429/92*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 153.

¹⁷³ Neste sentido: GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco Alves. *Improbidade administrativa*. 7. ed., rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Saraiva, 2014. GAJARDONI, Fernando da Fonseca e outros. *Comentários à Lei de Improbidade Administrativa: Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. 3. ed., rev. ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

Ademais, o cabimento do dano moral coletivo como resposta ao ato ímprobo encontra fundamento na multicidada evolução da defesa de interesses difusos em juízo. Cuida-se da concretização do reconhecimento pela ordem jurídica de valores além da esfera dos cidadãos individualmente considerados. Dessa forma, a tutela de interesses transindividuais passa da fase da exortação de direitos para uma fase de concretização prática. Na doutrina de Leonel Ricardo de Barros¹⁷⁴:

Deste modo, a jurisdicionalização dos interesses coletivos reflete a ampliação normativa substancial relativa aos interesses de trato coletivo em vários setores. É o reconhecimento, no ordenamento substancial, das garantias que dizem respeito a valores considerados como elementos fundamentais para a afirmação da liberdade e da personalidade humana, e finalmente do ganho de espaço conferido a formações sociais, às quais o legislador acaba reconhecendo a possibilidade de interferir frente à jurisdição.

O Superior Tribunal de Justiça não apresenta uma jurisprudência coesa acerca do assunto. O Tribunal consignou, em acórdão da Segunda Turma¹⁷⁵, a inexistência de vedação legal ao cabimento de danos morais em ações que discutam improbidade administrativa, seja pela frustração trazida pelo ato ímprobo na comunidade, seja pelo desprestígio efetivo causado à entidade pública.

No mesmo sentido, decisão da Segunda Turma¹⁷⁶ admitiu a condenação por dano moral coletivo na ação civil pública por improbidade administrativa movida contra os agentes que então ocupavam os cargos de Prefeito, Secretários de Obras e das Culturas do Rio de Janeiro, Diretor Presidente, Diretor de Administração e Finanças da Riourbe e quatro pessoas jurídicas. O objeto da demanda era a concepção e realização da obra denominada Cidade das Artes/da Música no Rio de Janeiro, para a qual já haviam sido destinados mais de R\$ 490.000.000,00 (quatrocentos e noventa milhões de reais) em 2009. No caso, entendeu-se que *ratio legis* da Lei nº 8.429/92 engloba o dano moral coletivo, sendo a ação civil pública por improbidade administrativa via adequada para a perseguição do direito. Foi demonstrado o liame subjetivo com a descrição do papel dos acusados como elo relevante na consecução de

¹⁷⁴ LEONEL, Ricardo de Barros. *Manual de Processo Coletivo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 30.

¹⁷⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 960.926/MG*, julgado em 13/03/2008. Relator: Ministro Castro Moreira. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200700667942&dt_publicacao=01/04/2008>. Acesso em: 20 jan. 2018.

¹⁷⁶ Id. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1.666.454/RJ*, julgado em 27/06/2017. Relator: Ministro Herman Benjamin. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201102556626>. Acesso em: 15 set. 2017.

obra imputada como violadora de padrões éticos e morais, gerando o afirmado desperdício de dinheiro público.

Em contrapartida, há também decisões sustentando que do eventual dano decorrente de ato de improbidade administrativa não decorre dano coletivo previsto no art. 81 da Lei nº 8.078/1990, entendimento sufragado, em geral, pela Primeira Turma. Em determinado caso¹⁷⁷, foi demonstrada, na origem, a ocorrência de ato de improbidade administrativa por membro do Poder Legislativo do Distrito Federal na chamada Operação Caixa de Pandora, por meio do recebimento de vantagem ilícita em troca de apoio político ao Poder Executivo, tendo sido cominado ressarcimento por dano moral coletivo, posteriormente afastado na instância superior.

Neste impasse, a construção de uma orientação pressupõe a análise e a interpretação dos argumentos que sustentam cada uma das teses.

Na visão contrária ao cabimento, verificada no julgamento em instância superior do caso da Operação Caixa de Pandora supracitado, sustentou-se que conquanto a conduta ímproba possa ter suscitado na coletividade um sentimento de ignomínia, eventual dano decorrente do evento não expressaria um dano coletivo, porque não teria como titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica-base ou pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.

Em relação a este ponto, apurado que o interesse público tutelado pela Lei de Improbidade Administrativa tem natureza difusa, não é plausível afastar essa constatação do caso concreto, sob pena de se perder coerência na aplicação do ordenamento jurídico. De tal modo, reconhecida a natureza difusa, deve ser considerada a titularidade de pessoas indeterminadas ou de um grupo na aplicação de todos os institutos jurídicos ao caso.

Quanto à tese de não cabimento de dano moral coletivo na improbidade administrativa por ser instituto afeto à pessoa humana, nota-se, com a objetivação da reparação civil, que o dano moral coletivo já se consolidou no âmbito da tutela coletiva, como ressarcimento válido e justo. Desta forma, mais uma vez não se pode admitir a ocorrência de dano imaterial para a coletividade para determinados assuntos e vedar para outros.

Ora, se é juridicamente possível a ocorrência de dano moral em ações coletivas, tendo em vista o interesse difuso ou coletivo a que se visa proteger, deve-se levá-lo em consideração

¹⁷⁷ Id. Superior Tribunal de Justiça. *AgRg no AgResp nº 478.386/DF*. Relator: Ministro Olindo Menezes (desembargador convocado do TRF-1). Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201400369144>. Acesso em: 15 set. 2017.

em todas as hipóteses de ressarcimento de danos em tutela de direitos coletivos, ainda que no caso concreto ele não se verifique. O dano moral coletivo é lesão a valores coletivos afetos a uma comunidade; logo, ao julgador não é possível selecionar quais valores coletivos que, *a priori*, seriam passíveis de sofrer esta espécie de dano.

No que tange à falta de previsão legal, consagrada a tutela extrapatrimonial no Direito Brasileiro, não se coaduna com a Constituição Federal a interpretação restritiva do art. 5º da Lei nº 8.429/92, na medida em que a norma jurídica deve cuidar de regular os fatos da vida e não impor um quadro normativo à realidade. Assim, existindo no mundo dos fatos dano patrimonial e dano moral, não merece amparo constitucional o entendimento que limita o ressarcimento dos danos à esfera exclusivamente patrimonial, ante a ausência de disciplina legal a elencar os danos possíveis.

Para esses casos, existem mecanismos de integração previstos pelo ordenamento jurídico¹⁷⁸, uma vez que ao Direito não é dado negar um fato pela inexistência de previsão legal. Trata-se de visão, conforme aponta Luiz Edson Fachin¹⁷⁹, “que apreende o Direito como realidade ontológica e como fim em si mesmo, e não como instrumento das demandas impostas”. Deve-se, portanto, compreender o art. 5º da Lei nº 8.429/92 de forma ampliativa.

Em ação por improbidade administrativa, ainda em curso, movida pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro contra 22 (vinte e dois) réus, pela prática, em tese, de lesão ao Fundo Estadual de Saúde – FES¹⁸⁰, consta pedido de ressarcimento pelos danos morais coletivos causados à sociedade fluminense em razão das severas perdas de medicamentos, insumos e materiais médico-hospitalares e outros danos, reputados graves, em tese ocorridos na execução dos contratos realizados pela SESDEC/RJ com a sociedade TCI e com Consórcio Log Rio.

A despeito da comprovação ou não dos fatos narrados na petição inicial, apresentada ao Poder Judiciário em 18 de dezembro de 2017, nota-se que a causa de pedir do dano moral coletivo não reside no simples direito de ressarcimento do Fundo de Saúde.

A título exemplificativo e hipotético, a eventual demonstração de um desfalque da ordem de milhões de reais a um fundo destinado a saúde tem consequências que vão além do

¹⁷⁸ Segundo o art. 4º, da LINDB: “Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”. Id. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm>. Acesso em: 28 nov. 2017.

¹⁷⁹ FACHIN, Luiz Edson. *Direito Civil: sentidos, transformações e fim*. Rio de Janeiro: Renovar, 2015, p. 51.

¹⁸⁰ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Processo nº 0329842-51.2017.8.19.0001*. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/consultaProcessoWebV2/consultaMov.do?v=2&numProcesso=2017.001.2728415&acessoIP=internet&tipoUsuario=>>>. Acesso em: 14 mar. 2018.

interesse patrimonial da recomposição do erário, porque a repercussão do dano não se restringe à perda de valores monetários. Em verdade, a eventual recomposição do erário não gerará a reparação das consequências que a falta daqueles recursos ou insumos fez no momento da aplicação indevida ou da falta de distribuição de insumos. A saber, com a prática do ato, a coletividade sofreu uma violação de direitos da qual pode ter decorrido falta de medicamentos, falta de atendimentos, precarização das estruturas hospitalares, agravamento de estado de saúde, mortes e demais consequências possíveis a serem identificadas no caso concreto, as quais, em conjunto, caracterizam um dano moral à sociedade.

No sentido aqui apresentado, a doutrina de Marlon Alberto Weichert¹⁸¹:

Note-se que a reparação deve ser integral, abarcando não só todo o prejuízo material, mas também a lesão à esfera moral da pessoa jurídica de direito público diretamente vitimada, como também da sociedade, principalmente quando o ato resultou na má prestação de serviços públicos ou na frustração de direitos sociais. É indiscutível que a dilapidação do patrimônio público implica subtração de recursos que seriam aplicados em finalidades sociais, na promoção de direitos. Portanto, o ato de improbidade administrativa rotineiramente acarreta danos morais coletivos, os quais devem ser também reparados.

Conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁸², deve-se interpretar a extensão do dano causado em sentido amplo, de modo que abranja, além do prejuízo materialmente aferível, o dano ao patrimônio moral do Estado e da sociedade.

Logo, o dano moral coletivo não se confunde com o ressarcimento material ao erário, sendo categoria própria na responsabilidade civil que deve ser compreendida na leitura do art. 5º da Lei de Improbidade Administrativa, em que pese a ausência de previsão específica.

À vista dessas considerações, mostra-se possível a aplicação do instituto do dano moral coletivo nas ações civis públicas por improbidade administrativa, por refletir aspecto compatível com o atual tratamento legislativo da improbidade administrativa, que deixou de ser genérico e busca ser remédio específico das consequências do ato ímprobo. Além disso, é igualmente reflexo da aplicação da reparação integral do dano em sua formatação mais recente, tendo como base a teoria objetiva do dano moral.

¹⁸¹ WEICHERT, op. cit., p. 64.

¹⁸² DI PIETRO, op. cit., [ebook].

3. INCLUSÃO DO DANO MORAL COLETIVO NO RESSARCIMENTO INTEGRAL DOS DANOS

A partir da compatibilidade lógica e jurídica do dano moral coletivo com o ato de improbidade administrativa, emergem questões práticas acerca da efetivação dessa condenação.

De início, tem-se o problema da determinação do valor da reparação civil, a qual não se confunde com eventual multa civil cominada. A seguir, cumpre analisar a questão da disparidade entre a sujeição passiva do ato de improbidade administrativa nos termos da lei e a sujeição passiva dos atos atentatórios aos direitos coletivos *lato sensu*, de onde decorre a celeuma acerca da destinação do valor da reparação moral.

3.1 Distinção necessária entre dano moral coletivo e multa civil

Quando se trata de reparação por danos patrimoniais, é simples a diferenciação entre a multa civil e a indenização civil. A indenização por danos materiais objetiva o retorno ao *status quo ante* do patrimônio público e tem natureza nitidamente ressarcitória, ao passo que a multa civil tem natureza propriamente sancionatória. Idêntico raciocínio se aplica aos danos morais. Contudo, em razão de sua natureza extrapatrimonial, torna-se necessária a diferenciação das sanções em termos de valoração, a fim de se evitar *bis in idem* e conferir maior segurança ao ordenamento jurídico.

Conforme o escalonamento estabelecido no art. 12 da Lei nº 8.429/92¹⁸³, a multa civil não é cominada a critério livre do juiz, mas é o valor resultante da multiplicação de uma variável legal pela importância correspondente ao acréscimo patrimonial à renda do agente, ao dano causado ao patrimônio público ou ao valor da remuneração recebida pelo agente público havido como ímprobo. A determinação dessa variável limita-se às balizas estritas da lei, devendo o juiz observar, na realização da dosimetria da pena, critérios como a extensão do dano e o proveito patrimonial obtido¹⁸⁴, à luz do princípio da proporcionalidade.

Assim, na hipótese de enriquecimento ilícito, será cominado o pagamento de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial; na hipótese de ato lesivo ao erário, a multa civil será

¹⁸³ BRASIL, op. cit., nota 41. Art. 12.

¹⁸⁴ Ibid. Art.12, §ún.

de duas vezes o valor do dano; e na hipótese de atentado contra os princípios da Administração, o pagamento a título de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente¹⁸⁵.

A multa civil como sanção ao ato de improbidade administrativa não se confunde com a *astreinte*, tampouco com a cláusula penal, medidas sancionatórias igualmente cíveis. Conforme Carlos Alberto de Salles¹⁸⁶, a *astreinte* é uma multa civil destinada à imposição forçada de uma ordem judicial e a cláusula penal é multa civil, contratualmente cominada, decorrente do descumprimento de uma obrigação prevista no contrato. Contrariamente, a multa civil ao ato de improbidade configura mais uma sanção à condenação, como uma forma de majorar a sanção patrimonial para além dos limites do dano sofrido pelo patrimônio público.

Segundo Adriano Andrade e outros¹⁸⁷, o objetivo da multa civil é “desestimular a prática dos atos de improbidade administrativa, mediante a cominação de forte repercussão no patrimônio pessoal do agente infrator”.

Conforme desenvolvido, a multa civil não tem natureza ressarcitória, a dizer, não busca recompor qualquer dano, seja o do erário, seja o da coletividade. Da mesma forma, não é meio coercitivo, pois não tem como finalidade qualquer ação por parte do agente. Cuida-se de sanção típica da improbidade administrativa, não sendo possível seu pedido em outra ação, haja vista que sua imputação depende do reconhecimento do ato ímprobo. Ademais, desta natureza decorre a imprescindibilidade de expressa previsão legal para sua imposição. No caso específico da Lei de Improbidade Administrativa, cuidou a lei até da definição do *quantum*, estabelecendo as balizas da cominação.

Carlos Alberto de Salles¹⁸⁸ aponta como protótipo da multa civil da Lei de Improbidade Administrativa a figura dos *punitive damages*, instituto jurídico este que se firmou nos Estados Unidos a partir de 1791. Segundo o doutrinador¹⁸⁹, “trata-se por *punitive damages* aquela parcela acrescida à sanção civil, com o objetivo de tornar mais gravosa a responsabilidade pelo ilícito, com um intuito preventivo, de dissuadir o agente de sua repetição”.

¹⁸⁵ BRASIL, op. cit., nota 41. Art. 12.

¹⁸⁶ SALLES, Carlos Alberto de. *Alguns aspectos polêmicos das sanções de improbidade administrativa*. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjhu_6Y28fZAhUD11MKHVdRDIMQFggnMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mpsp.mp.br%2Fportal%2Fpage%2Fportal%2FCongresso%2520PatPublico%2FTeses%2FTESE02-Carlos%2520Salles-Congresso%2520MP2010-Final.doc&usg=AOvVaw1kJJuYTTaXU8Ez36avZfzD>. Acesso em: 20 jan. 2018.

¹⁸⁷ ANDRADE; MASSON; ANDRADE, op. cit, [ebook].

¹⁸⁸ SALLES, op. cit.

¹⁸⁹ Ibid.

Segundo Cristiano Chaves de Farias, Nelson Rosenvald e Felipe Braga Netto¹⁹⁰, tem-se como critérios norteadores dos *punitive damages* norte-americanos a gravidade do comportamento do ofensor, a natureza física ou moral do dano, a eventual situação de debilidade da vítima e o dolo do ofensor.

Na improbidade administrativa, a destinação do valor da multa civil é a pessoa jurídica prejudicada, aplicando-se o art. 18 da Lei nº 8.429/92¹⁹¹, haja vista que se trata de uma punição do agente que atenta contra esse específico sujeito passivo do ato de improbidade administrativa.

Diversamente da multicitada natureza jurídica do dano moral em termos de responsabilidade civil, Leonardo Roscoe Bessa¹⁹² e Luis Gustavo Grandinetti Castanho de Carvalho¹⁹³ entendem que a condenação por dano moral coletivo é sanção pecuniária por violação a direitos coletivos ou difusos, tendo a condenação caráter exclusivamente punitivo. Sustenta o segundo que, “havendo dano a interesse público ou difuso, perfeitamente possível a imposição de reparação civil com caráter marcadamente sancionatório sob a forma de dano punitivo”¹⁹⁴.

Igualmente, Cristiano Chaves de Farias, Nelson Rosenvald e Felipe Braga Netto¹⁹⁵ entendem que o dano moral coletivo é uma espécie de pena civil, não tendo qualquer semelhança com o dano extrapatrimonial. Neste passo, sustentam que o dano moral coletivo só poderia ser traduzido como pena civil de forma legítima por meio de uma reforma legislativa, para que fosse acrescida essa possibilidade de forma expressa na Lei da Ação Civil Pública, com critérios objetivos e subjetivos mínimos para aplicação da punição.

Sem embargo desse entendimento, a definição de dano moral coletivo como sanção simplesmente punitiva geraria, a um só tempo, sua descaracterização como ressarcimento de danos e sua confusão com a multa civil, na medida que atenderia a um mesmo fim.

Dessa forma, não seria tecnicamente adequado enquadrar o dano moral coletivo em qualquer categoria apartada do que, de fato, é qualquer dano moral: reparação civil.

¹⁹⁰ FARIAS; ROSENVALD; BRAGA NETTO, op. cit., p. 348-349.

¹⁹¹ Dispõe o art. 18 da Lei nº 8.429/92: “A sentença que julgar procedente ação civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilicitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito”. BRASIL, op. cit., nota 41.

¹⁹² BESSA, op. cit., p. 282.

¹⁹³ CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. Responsabilidade por dano não patrimonial a interesse difuso (dano moral coletivo). *Revista da EMERJ*, v. 3, n. 9, p. 21-42, 2000, p. 37.

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ FARIAS; ROSENVALD; BRAGA NETTO, op. cit., p. 323.

3.2 O desafio da aferição e da quantificação do dano

A especificação do sancionamento do ato de improbidade administrativa passa, necessariamente, pela dosimetria da pena, a fim de que o julgador adeque o caso concreto aos parâmetros do art. 12 da Lei nº 8.429/92. O magistrado não está obrigado a aplicar cumulativamente todas as penas previstas no dispositivo, podendo, mediante adequada fundamentação, fixá-las e dosá-las segundo a natureza, a gravidade e as consequências da infração¹⁹⁶.

Conforme se narrou na evolução histórico-legislativa da tutela dos valores que devem nortear a Administração Pública, a resposta estatal ao ato de improbidade administrativa não se restringe a sanções administrativas, tampouco à eventual responsabilização penal. Como adiantado alhures, cabe, a despeito de qualquer previsão legal específica, o integral ressarcimento do dano.

Assim, reconhece-se a possibilidade de certos atos causarem prejuízo ao erário, mas não se enquadrarem na Lei de Improbidade Administrativa ante a não subsunção a uma das hipóteses típicas. Apesar disso, não se afasta a possibilidade de ressarcimento do dano no bojo de outro processo, autônomo em relação à ação de improbidade.

Nota-se que o citado art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, ao estabelecer as variáveis das sanções para cada espécie de improbidade administrativa, não estabelece limites para o ressarcimento do dano. A reparação, como se vê, depende de sua verificação no caso concreto e mede-se pela extensão ocasionada pelo agente. Deve corresponder, portanto, integralmente ao dano gerado pelos atos que se condena, conforme se cristalizou no art. 5º da Lei nº 8.429/92¹⁹⁷.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁹⁸, o art. 5º refere-se aos atos de improbidade administrativa que causem dano ao erário, sendo cabível o ressarcimento apenas se do ato

¹⁹⁶ Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça no julgamento do REsp nº 1.191.613-MG, de relatoria do Ministro Benedito Gonçalves, julgado em 19/3/2015 e noticiado no informativo nº 560/STJ. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1.191.613-MG*. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?aplicacao=informativo&acao=pesquisar&livre=@cn ot=015333>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

¹⁹⁷ Conforme o art. 5º da Lei de Improbidade Administrativa, “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.” BRASIL, op. cit., nota 41.

¹⁹⁸ DI PIETRO, op. cit. [ebook].

resultou prejuízo à fazenda ou para o patrimônio público em sentido amplo.

Não obstante essa posição, é preciso interpretar a norma além de seu texto legal expresso.

Do delineamento legislativo conferido ao tema, a interpretação literal da lei conduz à conclusão de que a reparação integral do dano se restringiu ao ato lesivo ao patrimônio público. Contudo, tem-se que, à época da elaboração do diploma, não se cogitava na jurisprudência e na doutrina dominantes a existência de dano moral suportado pela coletividade pelo ato de improbidade administrativa. Desta forma, faz-se necessário compreender a lei de acordo com o atual estágio evolutivo do tratamento da improbidade administrativa, para concluir que o ressarcimento não é limitado pelo texto da lei, mas, sim, pela demonstração do dano no caso concreto.

Por esta razão, o texto do art. 5º da Lei de Improbidade não é limitador da reparação dos danos, cuja lógica de verificação se faz em termos de responsabilidade civil.

É indene de dúvidas que o dano patrimonial é aquele devidamente demonstrado sob o crivo do princípio do contraditório e da ampla defesa. Conforme Marcelo Harger¹⁹⁹:

O ressarcimento do dano não é propriamente uma sanção. Trata-se de um dever geral de conduta expressa em todo o ordenamento jurídico por intermédio do qual todo aquele que causar um dano a outrem fica obrigado a indenizá-lo. Obviamente, para que surja o dever de indenizar é necessário que o autor comprove a efetiva existência de um dano. O dano deve ser certo e efetivo e não meramente hipotético. A inexistência de comprovação impede a aplicação desse tipo de sanção.

Em relação ao dano moral, cumpre distinguir, preliminarmente, o dano moral da pessoa jurídica do dano moral coletivo. O primeiro tem como referência a pessoa apontada como sujeito passivo do ato de improbidade administrativa nos termos do art. 1º da Lei²⁰⁰, a qual pode sofrer dano moral nos moldes atribuídos às pessoas jurídicas²⁰¹. Por conseguinte, não

¹⁹⁹ HARGER, op. cit., p. 153.

²⁰⁰ Nos termos do art. 1º, caput e parágrafo único, LIA, são eles: a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, empresa incorporada ao patrimônio público, entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público, entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. BRASIL, op. cit., nota 41.

²⁰¹ A jurisprudência do STJ admite dano moral de pessoa jurídica, conforme o enunciado 227 da súmula da jurisprudência. Porém, nesses casos, o dano moral não é presumido e se caracteriza pela demonstração fática de danos à honra objetiva, ainda que seja possível a utilização de presunções e regras de experiência para configuração do dano. Nesse sentido, confira-se: STJ, *Resp nº 1.637.629/PE*, de relatoria da Ministra Nancy Andrighi. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=156>>

se confunde com o segundo, afeto à coletividade.

A questão que se apresenta consiste em verificar se o dano moral coletivo, dado seu caráter extrapatrimonial, ocorre sempre que se comprovar a ocorrência da improbidade administrativa – dano *in re ipsa* – ou se deve ser aferido em cada caso concreto.

Em um panorama amplo, Sérgio Cavaliere Filho²⁰² entende que o dano moral é *in re ipsa*, pois está ínsito à própria ofensa, decorre do próprio ilícito em si, de forma que se a ofensa é grave e de considerável repercussão, justifica-se o dano moral.

Na mesma linha, Xisto Tiago de Medeiros²⁰³ sustenta a tese de que a caracterização do dano moral coletivo não se vincula à demonstração efetiva de efeitos negativos, citando como exemplos o abalo psíquico, a consternação ou a repulsa coletiva, de forma que tais sentimentos seriam acidentais, consequência do dano produzido e não pressuposto para sua caracterização.

Neste quadro, adotando a doutrina especializada de Xisto Tiago Medeiros, o Superior Tribunal de Justiça tem consolidado o entendimento de que o dano moral coletivo é aferível *in re ipsa*, de modo que ele se caracteriza com a “mera constatação da prática de conduta ilícita que, de maneira injusta e intolerável, viole direitos de conteúdo extrapatrimonial da coletividade, revelando-se despicienda a demonstração de prejuízos concretos ou de efetivo abalo moral”²⁰⁴.

Tendo como referência o ato de improbidade administrativa, diverge a escassa doutrina especializada. Para Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves²⁰⁵, o dano moral de proporções coletivas deve ser caracterizado e aferido no caso concreto em termos de comoção e mal-estar coletivos, por meio da apuração da natureza do bem imediatamente lesado, a natureza desta lesão e a dimensão do impacto na comunidade.

Relativamente ao valor da reparação pelos danos morais, os autores²⁰⁶ entendem que o *quantum* deve estar relacionado à possibilidade de, com este dinheiro, se implementar

0960&num_registro=201400198788&data=20161209&formato=PDF>. Acesso em: 25 fev. 2018. A doutrina aponta que se trata de solução pragmática para recomposição de danos de ordem material de difícil liquidação potencialmente resultantes do abalo à honra objetiva da pessoa jurídica. TEPEDINO, Gustavo. *Temas de direito civil*. Tomo I. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

²⁰² CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 83.

²⁰³ MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. O dano moral coletivo e o valor da sua reparação. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*. Rio de Janeiro, vol. 78, n. 4, out./dez. 2012, p. 288.

²⁰⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1.517.973/PE*. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Disponível em: < <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=201500407550.REG.>>. Acesso em: 26 fev. 2018.

²⁰⁵ GARCIA; ALVES, op. cit., p. 622.

²⁰⁶ Ibid.

atividades em benefício da comunidade, além de ser um fator de desestímulo:

Nessa última etapa, entendemos que o valor da indenização deve ser suficiente para desestimular novas práticas ilícitas e para possibilitar que o Poder Público implemente atividades paralelas que possam contornar o ilícito praticado e recompor a paz social (v.g.: o agente público que determine a destruição de área de proteção ambiental diuturnamente utilizada pela população local, além de ser condenado a recompô-la, deve ser condenado a indenizar o dano moral causado à coletividade, que se viu privada da utilização de uma área de lazer, sendo o numerário direcionado à implementação de atividades de natureza similar, como criação de um horto).

No mesmo sentido, Fernando Gajardoni²⁰⁷ defende que as hipóteses de dano moral por improbidade administrativa não podem ser previamente definidas, devendo ser percebidas com base na ofensa àquilo que se tem chamado de inconsciente coletivo.

Em contrapartida, Marcelino Pereira Marques²⁰⁸ defende a natureza *in re ipsa* do dano moral coletivo, bastando a ocorrência do ato ilícito de improbidade administrativa, tendo como fundamentos a natureza objetiva da responsabilidade e a dificuldade de produção dessa prova, se fosse necessária:

E pelo fato de o dano moral coletivo decorrer de uma responsabilidade objetiva, em que não é necessária a concorrência de dolo ou culpa (imperícia, imprudência ou negligência), a prova do dano moral coletivo também se dá pela simples demonstração da ocorrência do ato ilícito por parte do agressor, e do nexo de causalidade entre o ato e o dano, para que se tenha como certo o dever de indenizar. Desta feita, não há que se falar em prova do dano, ou demonstração inequívoca do prejuízo sofrido pela coletividade de cidadãos. Mas só o fato de configuração da conduta ilícita já é motivo suficiente do dever de ressarcimento por parte do agente. Assim, aplica-se a teoria da responsabilidade civil conhecida por “*damnum in re ipsa*”, que abrange o dano evidente e notório, bastando apenas a sua presunção de ocorrência, já que ainda quando límpido e cristalino o dano, a sua prova não é de fácil produção.

Em que pese seu entendimento, é possível apartar a verificação do dano da natureza da responsabilidade, tendo em vista que a responsabilidade civil por improbidade administrativa se perquire de forma subjetiva²⁰⁹, de tal modo que sustentar que a responsabilidade é objetiva não implica, necessariamente, na constatação de dano automático, presumido.

Especificamente em relação aos atos de improbidade administrativa, o Superior

²⁰⁷ GAJARDONI, op. cit., nota 173.

²⁰⁸ MARQUES, Marcelino Pereira. *Dano moral coletivo*, p. 33. Disponível em: <<http://www.mcampos.br/REVISTA%20DIREITO/PRODUCAOCIENTIFICA/artigos/marcelinopereiramarquesdanomoralcoletivo.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2017.

²⁰⁹ Nesse sentido, o entendimento firmado pela Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça no MS nº 12.660/DF, julgado em 13/08/2014. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *MS nº 12.660/DF*. Relatora: Ministra Marilza Maynard (Desembargadora convocada do TJSE). Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(\('MS'.clas.+e+@num='012660'\)+ou+\('MS'+adj+'012660'.suce.\)\)&thesaurus=JURIDICO](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((('MS'.clas.+e+@num='012660')+ou+('MS'+adj+'012660'.suce.))&thesaurus=JURIDICO)>. Acesso em: 25 fev. 2018.

Tribunal de Justiça não mantém de forma segura o entendimento de constatação *in re ipsa* do dano moral coletivo.

Em determinado caso, o Superior Tribunal de Justiça estabeleceu, em acórdão da Segunda Turma²¹⁰, que a aferição do dano moral coletivo deve ser feita no caso concreto com base na constatação do efetivo dano à coletividade, que não pode se limitar à simples insatisfação com a atividade administrativa.

Considerando que o próprio cabimento do dano moral coletivo pelo cometimento de atos de improbidade administrativa não é pacífico no Tribunal Superior, não há como se identificar uma posição consolidada da Corte acerca da configuração do dano moral coletivo nessa hipótese específica.

No atual estágio do tema, tem prevalecido nos tribunais o entendimento de que o dano moral coletivo por ato de improbidade é aferido caso a caso, sob pena de a sanção estabelecida não se sustentar no crivo da proporcionalidade. Para tanto, tornou-se necessário o estabelecimento de critérios valorativos, a fim de conferir fundamento de razoabilidade e segurança jurídica na aplicação da lei.

Na esteira desse raciocínio, em acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais²¹¹, a Desembargadora Relatora Sandra Alves de Santana e Fonseca sustentou a possibilidade de configuração de dano extrapatrimonial em âmbito coletivo quando há

²¹⁰ Id. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 960.926/MG*. Relator: Ministro Castro Moreira. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200700667942&dt_publicacao=01/04/2008>. Acesso em: 20 jan. 2018.

²¹¹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. *Apelação Cível nº 1.0021.07.000203-1/001*. Relatora: Desembargadora Sandra Fonseca. Disponível em: <<http://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspeLhoAcordao.do?&numeroRegistro=1&totalLinhas=6&paginaNumero=1&linhasPorPagina=1&palavras=dano%20moral%20coletivo%20improbidade%20administrativa&pesquisarPor=ementa&pesquisaTesouro=true&orderByData=1&pesquisaPalavras=Pesquisar&>> Acesso em: 21 out. 2017. Ementa: AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - 8.429/92 - AGENTE PÚBLICO - SUJEIÇÃO - COMPATIBILIDADE DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COM O CRIME DE RESPONSABILIDADE - PEDIDO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO DE SUPOSTO PREJUÍZO CAUSADO POR AGENTE PÚBLICO - IMPRESCRITIBILIDADE - ART. 37, §5º, DA CF/88 - DEMAIS PENALIDADES PREVISTAS NA LEI 8.429/92 - PRESCRIÇÃO EM CINCO ANOS APÓS O TÉRMINO DO MANDATO ELETIVO - ART. 23, I, DA LEI 8.429/92 - PROPOSITURA DA AÇÃO DENTRO DO QUINQUENIO LEGAL - EFEITO INTERRUPTIVO DA CITAÇÃO QUE A RETROAGE A PROPOSITURA DA AÇÃO - ART. 219, §1º, DO CPC - INCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO - ATOS DE CUNHO ASSISTENCIALISTA E BENESSES EFETUADAS PELO PREFEITO, SEM QUALQUER AUTORIZAÇÃO OU LICITAÇÃO PRÉVIA, COM ESCOLHA DOS BENEFICIÁRIOS A CRITÉRIO EXCLUSIVO DO AGENTE PÚBLICO - INTENÇÃO DE CUNHO ELEITORAL EVIDENCIADA NOS AUTOS - DESVIO DE FINALIDADE - VULNERAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, MORALIDADE, E IMPESSOALIDADE - REEMBOLSO DE DESPESAS DE VIAGENS SEM ESPECIFICAÇÃO DOS GASTOS - IMPROBIDADE RECONHECIDA - PREJUÍZO AO ERÁRIO E DOLO CONFIGURADO - DANO MORAL COLETIVO - CABIMENTO, EM TESE, DA CONDENAÇÃO, EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - AUSÊNCIA DE PROVAS, NO CASO CONCRETO, DE REPERCUSSÃO DOS ATOS IMPROBOS, DE FORMA A VULNERAR O BEM COLETIVO TUTELADO - SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA.

desrespeito a valores morais que afetam de forma negativa a coletividade, nos quais se incluem a honestidade e a probidade do administrador público. Nessa linha, afirmou a viabilidade, em tese, da configuração do dano moral no caso de improbidade administrativa, ponderando, no caso concreto, a repercussão dos fatos na comunidade. Desta forma, avaliou-se o cabimento de dano moral coletivo a partir da afetação da conduta na confiança da população na Administração Pública²¹²:

No caso dos autos, apesar da gravidade dos fatos, e do desleixo na administração do dinheiro público, não há prova nos autos de que a repercussão dos atos do apelante tenha gerado o descrédito, a insegurança e a desconfiança da população, em relação à Administração Pública, de modo a configurar base para a condenação em danos morais coletivos. Com efeito, pela prova dos autos, a repercussão dos fatos narrados não ultrapassaram os limites dos gabinetes ministeriais e judiciais, de forma a gerar comoção e escândalo público que implique no dever de indenização por danos morais a coletividade por parte do apelante.

Nessa linha de entendimento, os danos morais coletivos causados pelo ato de improbidade administrativa relacionam-se ao abalo da legítima confiança depositada pelo cidadão na Administração Pública, a gerar uma comoção social, sentimento de descrédito, desprestígio na máquina administrativa.

No caso concreto analisado pelo tribunal mineiro, o conjunto fático-probatório apontou para a ocorrência dos seguintes fatos: compra de materiais de construção, sem licitação, e a posterior doação a particulares, sem autorização legislativa e a critério do Prefeito Municipal; ajuda de custo para tratamento de saúde de particular; ajuda financeira prestadas a estudantes, sem autorização legislativa; locação de táxi para transporte de pacientes do SUS. Concluiu-se pela configuração de improbidade administrativa pela violação dos princípios da moralidade e da impessoalidade e pelo prejuízo ao erário. Considerou-se, em síntese, que os atos não se inserem nas funções institucionais do Prefeito e foram praticados por sua vontade, sem respeitar qualquer procedimento legal e sem controle dos atos, com finalidade de angariar simpatia para o agente político, visando à obtenção de dividendos eleitorais.

No Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, entre 2015 e 2017, foram examinados em sede de apelação 47 ações de improbidade administrativa²¹³. Nesse universo, houve condenação a ressarcimento por dano moral coletivo em 27 casos, incluindo as hipóteses

²¹² Inteiro teor do Acórdão proferido na Apelação Cível TJMG nº 1.0021.07.000203-1/001, Relatora Des. Sandra Fonseca, p. 18.

²¹³ Consulta atualizada em 27/02/2018. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/EJURIS/ProcessarConsJuris.aspx?PageSeq=1&Version=1.0.3.50>>.

manutenção, redução e majoração em segunda instância. Nesses casos, foram considerados como critérios de aferição: a qualidade dos agentes ímprobos²¹⁴; o grau de participação dos agentes²¹⁵; o custo social do dano²¹⁶; a repercussão social da lesão transindividual²¹⁷; os efeitos deletérios gerados pelo ato²¹⁸; a necessidade de combate à impunidade²¹⁹; a sofisticação do esquema responsável pelo desvio de valores destinados, precipuamente, ao sistema público de saúde²²⁰; a ofensa a direitos sociais²²¹; a punição²²²; o prejuízo à moral coletiva²²³; o fato de o dano ultrapassar a mera insatisfação com a atividade administrativa²²⁴; e a razoabilidade face o caso concreto²²⁵.

Em caso concreto envolvendo indevida dispensa de licitação²²⁶, a Vigésima Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro entendeu que a burla à licitação não repercutiu além da esfera patrimonial do ente e, portanto, não gerou abalo de ordem moral à coletividade, razão pela qual o pedido formulado pelo Ministério Público em sua peça recursal não mereceu acolhida.

²¹⁴ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Apelação Cível nº 0077446-91.2011.8.19.0001*. Relatora: Des. Myriam Medeiros da Fonseca Costa. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=201400194351>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

²¹⁵ Id. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Apelação Cível nº 0078856-87.2011.8.19.0001*. Relator: Des. Ricardo Rodrigues Cardozo. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=201400194351>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

²¹⁶ Id. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Apelação Cível nº 0077446-91.2011.8.19.0001*. Relatora: Des. Myriam Medeiros da Fonseca Costa. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=201400194351>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

²¹⁷ Id. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Apelação Cível nº 0077357-68.2011.8.19.0001*. Relator: Des. Camilo Ribeiro Ruliere. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=2015.001.77393>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

²¹⁸ Ibid.

²¹⁹ Ibid.

²²⁰ Id. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Apelação Cível nº 0480949-60.2008.8.19.0001*. Relator: Des. Gilberto Clóvis Farias Matos. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=2017.001.34758>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

²²¹ Ibid.

²²² Id. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Apelação Cível nº 0077240-77.2011.8.19.0001*. Relator: Des. Inês da Trindade Chaves de Melo. Disponível em: <<http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=000410A9A61E96ABAACC6D9258C8EC03567EC50643592F3B>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

²²³ Id. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Apelação Cível nº 0003031-10.2012.8.19.0032*. Relator: Des. Carlos Eduardo Moreira da Silva. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=2016.001.58813>>. Acesso em 25 fev. 2018.

²²⁴ Id. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Apelação Cível nº 0076781-75.2011.8.19.0001*. Relator: Des. Juarez Fernandes Folhes. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=2015.001.74749>>. Acesso em 25 fev. 2018.

²²⁵ Id. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Apelação Cível nº 0450687-59.2010.8.19.0001*. Relatora: Des. Jacqueline Lima Monteiro. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=2017.001.28278>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

²²⁶ Caso “Esquema das ONGs”. Id. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Apelação Cível nº 0137893-16.2009.8.19.0001*. Relator: Des. Alcides da Fonseca Neto. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=201500181599>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

Registre-se que em apenas um caso admitiu-se um dano difuso, porém, considerou-se estar ele incluso na condenação reparatória do erário²²⁷.

Logo, muito embora se reconheça em concreto a vulneração do dever de probidade, tem prevalecido que as condutas devem efetivamente afetar a coletividade em seus valores morais a ele relacionados, em progressiva construção jurisprudencial.

Decerto, a quantificação deve observar critérios objetivos, os quais vêm sendo paulatinamente construídos pela doutrina especializada e, em maior medida, pela jurisprudência.

Dentre os critérios observados, sobressaem, à luz dos estudos de casos, duas balizas gerais: um critério referente à dimensão social do dano – o impacto na comunidade em termos de privação de políticas públicas, o custo social com o comprometimento de direitos fundamentais – e um critério atinente à dimensão ética do agente – a qualidade que ostenta e seu nível de participação no ato ímprobo relacionado com o grau de confiabilidade que lhe era depositada pela comunidade, o mal-estar e a consternação em proporções coletivas²²⁸, todo um conjunto a demonstrar maior grau de reprovabilidade.

Nota-se, conforme Mauro Cappelletti e Bryant Garth²²⁹, que a ampliação do acesso à justiça em termos de direitos difusos não é substituta suficiente para reformas políticas e sociais, campo tipicamente destinado ao Poder Executivo e não ao Judiciário. Ante o rico desenvolvimento da tutela coletiva no ordenamento brasileiro, pode-se afirmar que o seu incremento não está limitado a uma dogmática que forneça todas as respostas técnico-processuais às questões do acesso à justiça – a adaptação do processo civil ao processo coletivo. Cuida-se de ramo em constante ajuste para responder aos problemas verificados nos casos concretos, de modo que se pode enxergar o dano moral coletivo como uma resposta à escassez ou a insuficiência de políticas públicas gerada pelo ato de improbidade administrativa, o que só pode ser avaliado no caso concreto.

Assim, não basta que o órgão ministerial possa ingressar em juízo e punir o agente ímprobo. Atualmente faz-se necessário que seja possível uma reparação pelos efeitos sociais funestos ocorridos como consequência do ato.

²²⁷ Id. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Apelação Cível nº 0045608-26.2017.8.19.0000*. Relator: Des. Maurício Caldas Lopes. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=2017.002.56073>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

²²⁸ Critério utilizado na jurisprudência citada retro e indicado pela doutrina: GARCIA; ALVES, op. cit., p. 622.

²²⁹ CAPPELLETTI; GARTH, op. cit., p. 161. Segundo os autores: “Podemos ser céticos, por exemplo, a respeito do potencial das reformas tendentes ao acesso à justiça em sistemas sociais fundamentalmente injustos. É preciso que se reconheça, que as reformas judiciais e processuais não são substitutos suficientes para as reformas políticas e sociais” (p. 161).

A cautela nos critérios adotados, além de conferir segurança jurídica, tem especial importância no Direito Administrativo Sancionador para fins de se evitar *bis in idem* na graduação das sanções, tendo em vista a concomitante valoração das mesmas circunstâncias tanto na cominação da multa civil quanto na cominação do dano moral coletivo.

Sob essa perspectiva, Flávio Amaral Garcia e Diogo de Figueiredo Moreira Neto²³⁰ ressaltam a necessidade de coerência e unidade de critérios por parte do Estado no processo judicial ou administrativo sancionador, como medida imprescindível à garantia da segurança jurídica aos cidadãos.

Em vista dessa consideração, é possível compreender o dano moral coletivo como reparação da comunidade com base na dimensão social do dano, tendo como norte o custo social da corrupção²³¹ e o comprometimento dos direitos fundamentais no caso concreto; e na dimensão ética do agente, sopesando critérios como o nível de envolvimento no ato, o destaque e o grau de confiança que despertava na população. De tal modo, reserva-se a valoração da punição para a sanção pecuniária da multa civil, em nome da vedação da dupla condenação e da segurança jurídica.

3.3 Destinação do valor da reparação moral: conflito entre o art. 18 da Lei nº 8.429/92 e a titularidade do direito coletivo

Embora os sujeitos passivos do ato de improbidade administrativa sejam as pessoas jurídicas de direito público, não se afasta, conforme visto, a abrangência coletiva alcançada pela improbidade administrativa. Deste modo, tendo como bens jurídicos diretamente tutelados direitos difusos, possui igualmente como sujeito passivo a coletividade.

Um dos grandes temas da tutela coletiva, ao lado da questão processual da substituição dos lesados no polo ativo e da coisa julgada, era a destinação do produto da condenação, especialmente nas ações de tutela de interesses difusos. A solução dada pelo legislador foi a instituição de um fundo, nos termos do art. 13 da Lei nº 7.347/85, gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais, contando com a participação necessária do Ministério Público e de representantes da comunidade. Segundo a mencionada previsão legal, os recursos

²³⁰ GARCIA; MOREIRA NETO, op. cit., p. 24

²³¹ Tratam do custo social da corrupção: GARCIA; ALVES, op. cit., p. 69-70.

ali reunidos destinam-se à reconstituição dos bens lesados, que são, na hipótese em estudo, os valores da Administração Pública que atingem a esfera moral da comunidade, como a moralidade.

Tem-se, portanto, que a solução encontrada pelo processo coletivo para a destinação do valor a título de ressarcimento da lesão a direitos difusos foi a instituição de um fundo de recursos, tendo em vista que o sujeito passivo de direitos dessa natureza é indeterminado, se confundindo com a expressão da própria coletividade.

Trata-se de um instrumento criado pelo direito processual para efetivar uma liquidação/execução efetivamente coletiva, destinando-se a apurar valores devidos a vítimas indeterminadas²³². Assim, diz-se que a instituição do fundo como destinatário do valor da condenação nada mais é do que uma reparação fluída (*fluid recovery*), porquanto não se especificam destinatários, mas promove o ressarcimento do todo.

Conforme Hugo Nigro Mazzilli²³³, não é o dano que é fluído; a fluidez repousa na forma de reparação, que, flexível, se concretiza com a utilização do produto da indenização em finalidade compatível com a lesão, mesmo que não seja empregado no mesmo bem lesado.

Com a superveniência da Lei nº 8.429/92, a reparação civil do ato de improbidade foi expressamente prevista no art. 5º da lei, segundo o qual, ocorrendo lesão ao patrimônio público, seja por ação ou omissão, seja de forma dolosa ou culposa, dar-se-á o integral ressarcimento do dano. Adiante, o art. 18 prescreve que a decisão de procedência da ação civil de reparação de dano determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito.

Ocorre, como mencionado alhures, que o art. 18 da Lei nº 8.429/92²³⁴ prevê o pagamento da reparação do dano em favor da pessoa jurídica lesada. A despeito de se tratar de expressa previsão legal, nota-se que há um descompasso entre o beneficiário da reparação pelo comando legal e a figura efetivamente lesada pelo ato, a quem de fato se destina o dano moral coletivo.

O dano moral coletivo, a toda evidência, nasceu no Direito Coletivo a fim de consagrar a tutela extrapatrimonial de interesses coletivos, tendo como sujeito passivo a expressão da coletividade. A dizer, a sociedade sofre um dano moral e, assim, reconhece-se a existência de

²³² DIDIER, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo*. 4ª Edição. Bahia: Juspodivm, 2009, p. 535.

²³³ MAZZILLI, op. cit., p. 591.

²³⁴ “A sentença que julgar procedente a ação civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilicitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito”. BRASIL, op. cit., nota 41. Art. 18.

um dano moral coletivo. Logo, a destinação da reparação deve reverter à coletividade.

Na hipótese aqui tratada, reconhece-se que o emprego puro e simples do princípio da especialidade leva à aplicação do dispositivo específico da Lei de Improbidade Administrativa em detrimento de qualquer outra norma de regência supletiva ou subsidiária.

Pedro Roberto Decomain²³⁵ aduz, ainda, que mesmo que não houvesse a previsão do art. 18, o valor a título de ressarcimento nos moldes do art. 5º da lei se destina à entidade administrativa prejudicada.

A hermenêutica do Direito, contudo, não se restringe à interpretação literal dos dispositivos. Se ao tempo da edição da Lei de Improbidade Administrativa o ressarcimento cogitado pelos legisladores era unicamente a recomposição do prejuízo ao erário, atualmente reconhece-se a tutela de direitos difusos no bojo da ação de improbidade administrativa, havendo necessidade de leitura do texto da lei segundo o atual estágio de desenvolvimento da tutela coletiva do ato de improbidade administrativa.

É o sentido da doutrina de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves²³⁶:

Por último, observa-se que a indenização do dano moral causado à coletividade não deve reverter à pessoa jurídica lesada, tal qual preceitua o art. 18 da Lei nº 8.429/92 em relação aos danos causados aos sujeitos passivos dos atos de improbidade. Apesar da unidade do ato ilícito, os seus efeitos devem ser vistos de forma bipartida, vale dizer, aqueles causados ao sujeito passivo do ato de improbidade e aqueles causados à coletividade, aplicando-se, em relação aos últimos, o disposto no art. 13 da Lei nº 7.347/85.

Semelhante inteligência pode ser extraída do ressarcimento do dano experimentado por um indivíduo lesado: sua reparação, segundo a regra geral da responsabilidade civil, independe de previsão legal expressa de sua incidência e de sua destinação. De tal modo, o ressarcimento do indivíduo, seja patrimonial, seja moral, será liquidado e executado de forma autônoma em relação ao ressarcimento ao erário, respeitada a individualização do dano e a destinação ao devido titular.

Comparativamente, o dano moral coletivo, por sua vez, também é reconhecido de forma autônoma em relação ao ressarcimento do erário, com a diferença de que é arbitrada na sentença, no lugar da liquidação em apartado. Por conseguinte, deve ser igualmente respeitada a titularidade do direito, para que a quantificação do dano se destine efetivamente a reparar a coletividade lesada.

²³⁵ DECOMAIN, op. cit, p. 236.

²³⁶ GARCIA; ALVES, op. cit., p. 623. No mesmo sentido: GAJARDONI, op. cit., nota 126, p. 360.

Assim é que o dano coletivo não pode ser individualmente executado por pessoa que integre a comunidade lesada, uma vez que deve ser respeitada a titularidade e, conseqüentemente, a destinação de cada dano gerado. Conforme Hugo Nigro Mazzilli²³⁷:

Na ação civil pública ou coletiva que verse a defesa de interesses difusos, pode ocorrer que advenha uma indenização pelo dano global. Nesse caso, o indivíduo, ainda que faça parte do grupo lesado, não receberá parte alguma do produto da indenização, que é indivisível.

Em vista dessas considerações, mostra-se solução mais adequada à tutela dos direitos difusos envolvidos a destinação do valor à própria comunidade. Neste escopo, com supedâneo no diálogo das fontes decorrente do microsistema de tutela coletiva, é viável a aplicação do art. 13 da Lei nº 7.347/85²³⁸, para que a reparação dos danos seja recolhida a um fundo especificamente destinado à reconstituição dos interesses difusos lesados.

O fundo de reparação deve ser utilizado de maneira harmônica com a finalidade da cominação de cada recurso, de modo a guardar compatibilidade com a sua origem. A título de exemplo, seria incompatível com a finalidade da norma que um fundo, cuja composição fosse formada 70% (setenta por cento) por valores oriundos de ações condenatórias por corrupção em licitação e contratos administrativos, tivesse a maior parte de sua destinação a projetos ambientais.

Rodolfo de Camargo Mancuso²³⁹ destaca o novo papel do juiz frente à tutela dos interesses difusos. Assevera, como melhor rumo a seguir, citando Mauro Cappelletti e Vincenzo Vigoriti, uma “adaptação criativa do arsenal processual existente às novas exigências surgidas com o acesso à justiça dos interesses metaindividuais”²⁴⁰.

Ada Pellegrini Grinover²⁴¹, apesar de alertar para o risco de uma ampliação demasiada

²³⁷ MAZZILLI, op. cit., p. 599.

²³⁸ Conforme o 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, op. cit., nota 34.

²³⁹ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses Difusos: conceito e legitimação para agir*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 268. Segundo o autor, “em se tratando de interesses difusos, que deparam a esfera do indivíduo isoladamente considerado, a interpretação do *due process of law* deve ser feita com certos temperamentos. Caso contrário, por um apego excessivo aos cânones tradicionais (ou por não se saber adaptá-los às novas exigências), esses interesses, que não podem ter um dono, ficarão marginalizados. Essa interpretação especial que devem merecer esses princípios tradicionais, em sede de ações com finalidade coletiva, repousa em duas premissas: em primeiro lugar, nos interesses difusos, o homem não é tomado em sua acepção singular, e sim em dimensão coletiva, vale dizer, enquanto integrante de uma coletividade mais ou menos vasta (...). Em segundo lugar, as garantias individuais do *due process of law* (...) não de ser vistas sob a ótica de garantias de índole coletiva, consentâneas com a natureza e finalidade dessas novas exigências” (p. 269).

²⁴⁰ MANCUSO, op. cit., p. 268.

²⁴¹ GRINOVER, Ada Pellegrini. *A tutela jurisdicional dos interesses difusos*. Revista Forense, nº 268, p. 142.

da atuação do Poder Judiciário, afirma o papel do juiz ativo no plano da jurisdição coletiva.

Na mesma linha, considerando o papel do magistrado no atual contexto de constitucionalização do Direito em uma sociedade de massa, ensina Edson Luiz Fachin²⁴² que “uma porta de saída é mesmo principiar pelo diálogo de fontes sem quebrar a unicidade da ordem jurídica”. Afirma o autor²⁴³ que o papel do juiz reside na racionalização da abertura do sistema; desse modo, a solução a ser dada quanto ao dano moral coletivo nas ações que versem sobre improbidade administrativa pode não estar expressamente prevista na Lei nº 8.429/92, o que não significa divorciar-se da técnica jurídica e da unicidade do sistema.

Logo, não se mostra solução mais razoável a espera pela criação de institutos específicos para, então, proceder-se à concretização de tutelas. Quando os fatos e os conflitos precedem à regulamentação do Direito, torna-se necessário a utilização de mecanismos de integração admitidos pelo ordenamento, bem como de princípios, ora dotados de força normativa, a fim de se entregar a tutela jurisdicional adequada, que corresponda à Justiça no caso concreto.

Assim é que, recepcionando o material já existente, sob uma interpretação menos rígida²⁴⁴, torna-se possível a formulação de soluções coerentes, em atenção ao bem jurídico tutelado no processo.

²⁴² FACHIN, op. cit., p. 120.

²⁴³ Ibid.

²⁴⁴ MANCUSO, op. cit., nota 220, p. 269.

CONCLUSÃO

A inclusão de qualquer categoria jurídica no tratamento de um dado tema pressupõe, necessariamente, um cuidadoso embasamento teórico e uma análise de compatibilidade à luz dos fundamentos e dos pressupostos do instituto em questão.

A partir dessa premissa, o enquadramento do dano moral coletivo como consequência da prática de um ato de improbidade administrativa requer um exame dos fundamentos valorativos e da técnica jurídica da improbidade administrativa.

A improbidade administrativa tem como fundamento a violação qualificada dos valores informadores da Administração Pública por parte de agentes públicos, em concurso ou não com particulares. De tal modo, o bem jurídico tutelado na ação de improbidade é a honestidade, a moralidade no manejo da coisa pública. Em que pese a vocação sancionatória da Lei nº 8.429/92, evidencia-se a natureza difusa do interesse tutelado pelo art. 37, §4º, da Constituição Federal. Verifica-se que o interesse no combate ao ato ímprobo não é estritamente fazendário, haja vista que os atos afetam a toda coletividade e não se reduzem às hipóteses de lesão ao erário.

Nesse passo, afere-se, inicialmente, que a Lei de Improbidade Administrativa tutela direito difuso, a atrair a incidência da teoria geral do direito coletivo, inserindo-se no microsistema de tutela coletiva.

Tal microsistema é o reconhecimento de unidade sistêmica entre leis de tutela de direitos transindividuais, da qual decorre a comunicação entre os diversos diplomas normativos a despeito de dispositivo legal prevendo remissões recíprocas.

Não obstante esse reconhecimento, deve-se atentar para o fato de que a Lei nº 8.429/92 insere-se no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, tornando o diálogo das fontes normativas da tutela coletiva limitado pelos princípios gerais do direito sancionador, compreendidos no contexto geral dos direitos humanos e da limitação do poder estatal.

À vista dessas considerações, é possível a aplicação das leis de ação popular e de ação civil pública no processo de improbidade administrativa, a fim de atender ao fundamento comum dos diplomas, a tutela da coletividade, observando-se os princípios fundamentais do direito administrativo sancionador.

Viabiliza-se, assim, a colmatação de lacunas legislativas com fundamento em instrumentos com valores harmônicos e com finalidades comuns, a preservar a unidade do ordenamento jurídico.

A par disso, a pesquisa constatou que o tratamento legislativo da improbidade administrativa deixou de ter natureza estritamente penal e passou a ser, de forma contínua e paulatina, remédio específico do ato ímprobo, conferindo sanções não apenas para punir o agente, mas também para responder de forma específica às consequências do ato.

Sendo assim, a fim de fazer frente ao arraigado sistema de interdependência nas relações pessoais, visando a um interesse próprio, no setor público, desenvolveu-se um arcabouço jurídico com normas preventivas e repressivas, tendo se tornado mais robusto e diversificado nas áreas de aplicação somente a partir da década de 90.

Em um contexto de progressiva evolução da perspectiva brasileira acerca da corrupção, aponta-se a existência de uma cifra negra da improbidade administrativa, demonstrando a necessidade de aperfeiçoamento dos instrumentos jurídicos.

Nessa conjuntura, emerge o dano moral coletivo como espécie de dano, decorrente da configuração de responsabilidade civil, típica das ações coletivas. Cuida-se de mais um prejuízo a ser analisado na esfera do ressarcimento integral dos danos.

A evolução da doutrina civilista aponta a abstrativização do dano moral indenizável, o qual decorre de atos e não de sentimentos. No âmbito coletivo, a pesquisa averiguou a transformação da noção de direitos da personalidade, que devem ser interpretados em termos de tutela coletiva.

Por conseguinte, o dano moral deve ser analisado de acordo com as características próprias aos interesses difusos e coletivos. O dano extrapatrimonial atinge, portanto, direitos da coletividade como realidade massificada, que pode sofrer ofensa à sua honra, à sua dignidade, à sua história, a reclamar soluções jurídicas concretas.

Nessa perspectiva, a corrupção, ora analisada quando praticada por meio de atos de improbidade administrativa, gera um custo social, cuja dimensão, embora imprecisa, dependerá da importância dos interesses dispostos no ato.

A pesquisa averiguou análise de dados feita pela Transparência Internacional, que demonstrou a associação entre altos índices de corrupção com menor efetividade de direitos civis e sociais. Verificou-se, por meio de dados estatísticos, a existência de uma relação entre corrupção e comprometimento dos direitos fundamentais dos cidadãos, na medida em que demonstrou que a disposição da máquina pública a serviço de interesse particular gerará algum prejuízo ao interesse público.

Por consequência, havendo uma violação a valores afetos à coletividade, deve haver a reparação moral dessa coletividade lesada. Trata-se de aplicação dos pressupostos da responsabilidade civil, não importando em indevida ampliação das sanções impostas na Lei de

Improbidade Administrativa. Logo, o dano moral coletivo não tem natureza sancionatória, mas, sim, reparatória, de modo que não viola os princípios basilares do direito administrativo sancionador.

Caso se compreendesse o dano moral coletivo como espécie de pena civil, ele não poderia ser cominado sem previsão expressa na Lei de Improbidade Administrativa, sob pena de imposição de sanção em desatenção ao princípio da legalidade. Nesta hipótese, o dano moral coletivo teria a mesma razão de existir e, portanto, confundir-se-ia com a multa civil, gerando um inescusável *bis in idem*, que não poderia ser admitido.

Conclui-se, nesse ponto, que a inclusão do dano moral coletivo como resposta ao ato de improbidade administrativa, a partir da interpretação sistemática baseada no microssistema de tutela coletiva, não extrapolou os limites impostos pelos princípios da legalidade e da individualização da pena, tendo em vista não se tratar de imputação de sanção não prevista em lei, mas de aplicação da responsabilidade civil.

De tal modo, o dano moral coletivo insere-se no ressarcimento integral dos danos, que não se limitam ao dano experimentado pela Fazenda Pública lesada.

Relativamente aos critérios de mensuração do dano, deve-se aplicar vetores seguros, em deferência à segurança jurídica. Sob esse aspecto, é fundamental atentar para justificações específicas, sob pena de indevida valoração das mesmas circunstâncias tanto na cominação da multa civil, quanto do dano moral coletivo.

A partir de uma análise da doutrina especializada e da forma de julgamento dos tribunais, sugere-se como critérios de mensuração do dano moral coletivo decorrente do ato de improbidade administrativa: a dimensão social do dano, baseando-se no custo social da corrupção e no comprometimento dos direitos fundamentais aferido no caso concreto; e a dimensão ética do agente, tendo como fundamento o grau de ofensa à honestidade na atuação pública, sopesados com o envolvimento do agente no ato, a confiança que despertava na população, a reiteração de atos.

Nesse sentido, em que pese o caráter punitivo-pedagógico amplamente utilizado na cominação de dano moral coletivo nas ações coletivas em geral, preserva-se a especificidade da ação de improbidade administrativa para que a valoração da punição permaneça no âmbito da sanção pecuniária da multa civil, como forma de evitar o chamado *bis in idem*.

Finalmente, em relação à destinação do montante da condenação, deve-se superar a interpretação restritiva do art. 18 da Lei de Improbidade Administrativa para compreender que, no atual contexto de tutela de direitos coletivos, o valor a título de reparação por dano moral coletivo não terá a Fazenda como destinatária. Dessa forma, sua aplicação se dará tão somente

para as condenações de ressarcimento ao erário. Com fundamento no diálogo das fontes decorrente do microsistema de tutela coletiva, aplica-se o art. 13 da Lei nº 7.347/85 ao ressarcimento de danos coletivos, para que a reparação possa se destinar, especificamente, à reconstituição dos interesses difusos lesados.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. *Interesses difusos e coletivos esquematizado*. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. 2 ed rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

AZEVEDO, Antonio 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.

BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 31-63.

_____. Combate à Corrupção e Estado de Direito: a experiência brasileira. *Justiça & Cidadania*, Rio de Janeiro, ed. 209, p. 8-14, jan. 2018.

_____. *Curso de Direito Constitucional contemporâneo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. O Estado Contemporâneo, os Direitos Fundamentais e a Redefinição da Supremacia do Interesse Público. *Interesses públicos vs. interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Daniel Sarmiento (org.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BESSA, Leonardo Roscoe. Dano moral coletivo. *Revista da EMERJ*, v. 10, n. 40, p. 247-283, 2007.

BITTAR FILHO, Carlos Alberto. *Pode a coletividade sofrer dano moral?* Disponível em: < <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/6922-6921-1-PB.html>>. Acesso em: 01 mar. 2018.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 29 nov. 2017.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 set. 2017.

_____. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 29 nov. 2017.

_____. *Constituição Política do Império do Brasil*, de 25 de março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 29 nov. 2017.

_____. *Código Civil*, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 21 out. 2017.

_____. *Código de Defesa do Consumidor*, de 11 de setembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em 16 set. 2017.

_____. *Código de Processo Civil*, de 16 de março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em 16 set. 2017.

_____. *Decreto-Lei nº 4.657*, de 4 de setembro de 1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm>. Acesso em 21 out. 2017.

_____. *Lei Complementar nº 64*, de 18 de maio de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em: 28 nov. 2017.

_____. *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm>. Acesso em: 28 nov. 2017.

_____. *Lei nº 1.079*, de 10 de abril de 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L1079.htm>. Acesso em: 28 nov. 2017.

_____. *Lei nº 3.164*, de 1º de junho de 1957. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3164.htm>. Acesso em: 28 nov. 2017.

_____. *Lei nº 3.502*, de 21 de dezembro de 1958. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3502.htm>. Acesso em: 28 nov. 2017.

_____. *Lei nº 4.717*, de 29 de junho de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm>. Acesso em: 15 set. 2017.

_____. *Lei nº 6.938*, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 16 set. 2017.

_____. *Lei nº 7.347*, de 24 de julho de 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 15 set. 2017.

_____. *Lei nº 8.429*, de 2 de junho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 15 set. 2017.

_____. *Lei nº 9.504*, de 30 de setembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em 19 jan. 2018.

_____. *Lei nº 10.257*, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 19 jan. 2018.

_____. *Lei nº 12.846*, de 1º de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>. Acesso em: 15 set. 2017.

_____. *Lei nº 13.303*, de 30 de junho de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm>. Acesso em: 19 jan. 2018.

_____. *Lei nº 13.425*, de 30 de março de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13425.htm>. Acesso em: 19 jan. 2018.

_____. *Resolução nº 181*, de 7 de agosto de 2017, do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-181.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *AgRg no AgREsp nº 478.386/DF*. Relator: Ministro Olindo Menezes (desembargador convocado do TRF-1). Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201400369144>. Acesso em: 15 set. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *AgRg nos EREsp nº 995.995/DF*. Relator: Ministro Raul Araújo. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201002211785>. Acesso em: 15 set. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *EREsp nº 1.220.667/MG*. Relator: Ministro Herman Benjamin. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/decisoes/doc.jsp?livre=1.220.667&b=DTXT&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=4>>. Acesso em: 07 out. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *MS nº 12.660/DF*. Relatora: Ministra Marilza Maynard (Desembargadora convocada do TJSE). Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\('MS'.clas.+e+@num='012660'\)+ou+\('MS'+adj+'012660'.suce.\)\)&thesaurus=JURIDICO](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=(('MS'.clas.+e+@num='012660')+ou+('MS'+adj+'012660'.suce.))&thesaurus=JURIDICO)>. Acesso em: 25 fev. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 598.281/MG*. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\('RESP'.clas.+e+@num='598281'\)+ou+\('RESP'+adj+'598281'.suce.\)\)&thesaurus=JURIDICO](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=(('RESP'.clas.+e+@num='598281')+ou+('RESP'+adj+'598281'.suce.))&thesaurus=JURIDICO)>. Acesso em: 19 jan. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 749.988/SP*. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=749988&b=ACOR&p=true&l=10&i=12>>. Acesso em: 18 set. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 960.926/MG*. Relator: Ministro Castro Moreira. Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200700667942&dt_publicacao=01/04/2008>. Acesso em: 20 jan. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1.070.896/SC*. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=200801158256.REG>>. Acesso em: 07 out. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1.191.613-MG*. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?aplicacao=informativo&acao=pesquisar&livre=@cnot=015333>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1.245.550/MG*. Relator: Ministro Luís Felipe Salomão. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=201100391454.REG>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1.269.494/MG*. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=1269494&b=ACOR&p=true&l=10&i=11>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1.374.232/ES*. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201300718015&dt_publicacao=02/10/2017>. Acesso em: 17 jan. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1.487.046/MT*. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=REsp%201487046>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1.517.973/PE*. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=201500407550.REG>>. Acesso em: 26 fev. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1.666.454/RJ*. Relator: Ministro Herman Benjamin. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201102556626>. Acesso em: 15 set. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1.637.629/PE*. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1560960&num_registro=201400198788&data=20161209&formato=PDF>. Acesso em: 25 fev. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. *AC nº 3.585 AgR*, Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=3585&classe=AC-AgR&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 1.628/SC*. Relator: Ministro Eros Grau. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=392134>>. Acesso em: 15 set. 2017.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. *Apelação Cível nº 1.0021.07.000203-1/001*. Relatora: Desembargadora Sandra Fonseca. Disponível em: <<http://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=1&totalLinhas=6&paginaNumero=1&linhasPorPagina=1&palavras=dano%20moral%20coletivo%20improbidade%20administrativa&pesquisarPor=ementa&pesquisaTesouro=true&orderByData=1&pesquisaPalavras=Pesquisar&>> Acesso em: 21 out. 2017.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Apelação Cível nº 0003031-10.2012.8.19.0032*. Relator: Des. Carlos Eduardo Moreira da Silva. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=2016.001.58813>>. Acesso em 25 fev. 2018.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Apelação Cível nº 0076781-75.2011.8.19.0001*. Relator: Des. Juarez Fernandes Folhes. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=2015.001.74749>>. Acesso em 25 fev. 2018.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Apelação Cível nº 0077240-77.2011.8.19.0001*. Relator: Des. Inês da Trindade Chaves de Melo. Disponível em: <<http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=000410A9A61E96ABAACC6D9258C8EC03567EC50643592F3B>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Apelação Cível nº 0077357-68.2011.8.19.0001*. Relator: Des. Camilo Ribeiro Ruliere. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=2015.001.77393>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Apelação Cível nº 0077446-91.2011.8.19.0001*. Relatora: Des. Myriam Medeiros da Fonseca Costa. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=201400194351>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Apelação Cível nº 0078856-87.2011.8.19.0001*. Relator: Des. Ricardo Rodrigues Cardozo. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=201400194351>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Apelação Cível nº 0198586-29.2010.8.19.0001*. Relator: Desembargador Paulo Sérgio Prestes dos Santos. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=2015.001.36790>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Apelação Cível nº 0450687-59.2010.8.19.0001*. Relatora: Des. Jacqueline Lima Monteiro. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=2017.001.28278>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Apelação Cível nº 0045608-26.2017.8.19.0000*. Relator: Des. Maurício Caldas Lopes. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=2017.002.56073>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Apelação Cível nº 0137893-16.2009.8.19.0001*. Relator: Des. Alcides da Fonseca Neto, julgado em 09/08/2017. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=201500181599>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Apelação Cível nº 0480949-60.2008.8.19.0001*. Relator: Des. Gilberto Clóvis Farias Matos. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=2017.001.34758>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Processo nº 0329842-51.2017.8.19.0001*. Juiz: Sérgio Roberto Emílio Louzada. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/consultaProcessoWebV2/consultaMov.do?v=2&numProcesso=2017001.272841-5&acessoIP=internet&tipoUsuario=>>>. Acesso em: 14 mar. 2018.

BROSSARD, Paulo. *O impeachment*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

CAHALI, Yussef Said. *Dano moral*. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CAPPELLETTI, Mauro. Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil. Tradução Nelson Renato Palaia Ribeiro Campos. *Revista de Processo Civil*, São Paulo, v. 5, p. 128-159, jan./mar. 1977.

_____; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. Responsabilidade por dano não patrimonial a interesse difuso (dano moral coletivo). *Revista da EMERJ*, v. 3, n. 9, p. 21-42, 2000.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. São Paulo: Atlas, 2012

COSTA, Susana Henriques da. *O processo coletivo na tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DECOMAIN, Pedro Roberto. *Improbidade administrativa*. 2 ed. São Paulo: Dialética, 2014.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. [ebook] 30. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DIDIER, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo*. 4. ed. Bahia: Juspodivm, 2009.

DONIZETTE, Elpídio; CERQUEIRA, Marcelo Malheiros. *Curso de Processo Coletivo*. São Paulo: Atlas, 2010.

FACHIN, Luiz Edson. *Direito Civil: sentidos, transformações e fim*. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil: vol. 2*. 9. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015.

_____; BRAGA NETTO, Felipe Peixoto. *Curso de Direito Civil: responsabilidade civil, vol. 3*. 2. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015.

FAZZIO JUNIOR, Waldo. *Improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca e outros. *Comentários à Lei de Improbidade Administrativa: Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. 3. ed., rev. ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

_____. O processo civil refém do individualismo. In: ZANETI JR, Hermes (Org.). *Processo Coletivo*. Salvador: Juspodivm, 2016.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco Alves. *Improbidade administrativa*. 7. ed., rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Saraiva, 2014.

GARCIA, Flávio Amaral. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A principiologia no Direito Administrativo Sancionador. *Revista Brasileira de Direito Público*: RBDP, Belo Horizonte, v. 11, n. 43, p. 9-28, out./dez. 2013.

GIDI, Antônio. *Rumo a um Código de Processo Coletivo: a codificação das ações coletivas do Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: GZ, 2008.

GRECO, Rogério. *Curso de Direito Penal - vol. I*. Rio de Janeiro: Impetus, 2016.

GRINOVER, Ada Pellegrini. A tutela jurisdicional dos interesses difusos. *Revista Forense*, nº 268.

_____. *O processo*: II série. Brasília: Gazeta Jurídica.

GUARDIA, Gregório Edoardo Raphael Selingardi. Princípios processuais no direito administrativo sancionador: um estudo à luz das garantias constitucionais. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 109, p. 773-793, jan./dez. 2014.

HARGER, Marcelo. *Improbidade administrativa*: comentários à Lei nº 8.429/92. São Paulo: Atlas, 2015.

LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental*: do individual ao coletivo extrapatrimonial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

LEONEL, Ricardo de Barros. *Manual de Processo Coletivo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses Difusos*: conceito e legitimação para agir. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

_____. *Jurisdição coletiva e coisa julgada*: teoria geral das ações coletivas. São Paulo: RT, 2007.

MARQUES, Claudia Lima (coord.). Diálogo das fontes: do conflito à coordenação de normas do direito brasileiro. *O "diálogo das fontes" como método da nova teoria geral do direito*: um tributo à Erik Jayme. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 17-66.

MARQUES, Marcelino Pereira. *Dano moral coletivo*. Disponível em: <<http://www.mcampos.br/REVISTA%20DIREITO/PRODUCAOCIENTIFICA/artigos/marcelinopereiramarquesdanomoralcoletivo.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2017.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 27. ed. rev., ampl. e atual., São Paulo: Saraiva, 2014.

MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. *Dano moral coletivo*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2007.

_____. O dano moral coletivo e o valor da sua reparação. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*. Rio de Janeiro, vol. 78, n. 4, out./dez. 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 42. ed. e atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Rafael Munhoz de. *Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador*: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELO, Marco Aurélio Bezerra de. *Curso de Direito Civil*: responsabilidade civil, v. 4. São Paulo: Atlas, 2015.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas e meios de resolução coletiva de conflitos no direito comparado e nacional*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

MIRANDA apud MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2016.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2016.

MORAES, Maria Celina Bodin de. *Danos à pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NEIVA, José Antonio Lisbôa. *Improbidade Administrativa: legislação comentada artigo por artigo: doutrina, legislação e jurisprudência*. 5. ed., rev. e atual. Niterói: Impetus, 2013.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Manual de improbidade administrativa*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 5. ed. rev., atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

_____. *Direito Sancionador, Cidadania e Direitos Fundamentais*. Disponível em: <http://www.iiede.com.br/wp-content/uploads/2012/07/direito_sancionador.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2018.

_____. *Teoria da Improbidade Administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

PAES, Emiliano Rodrigues Brunet Depolli. *Administração Pública e Poder Discricionário no Brasil: contribuição para uma nova teoria do poder discricionário sob uma perspectiva responsiva*. 2011. 159 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

PAZETO, Henrique Parisi (Co-autor). *A ação de improbidade administrativa como tutela da moralidade administrativa*. Fórum Administrativo, Belo Horizonte, v. 14, n. 165, p. 45-52., nov. 2014.

PETRELLUZZI, Marco Vinício. NAMAN, Rubens Rizek Junior. *Lei Anticorrupção: origens, comentários e análise da legislação correlata*. São Paulo: Saraiva, 2014.

PROLA JÚNIOR, Carlos Humberto. Improbidade administrativa e dano moral coletivo. *Boletim Científico ESMPU*. Brasília, a. 8 – n. 30/31, p. 191-233 – jan./dez. 2009.

RAMOS, André de Carvalho. *A ação civil pública e o dano moral coletivo*. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, n. 25, jan./mar. 1998

REALE, Miguel. Estruturas fundamentais do conhecimento jurídico. *O direito como experiência*. Rio de Janeiro: Saraiva, 1992.

_____. Visão Geral do Novo Código Civil. *Revista da EMERJ*. Número Especial. Anais dos Seminários “EMERJ Debate o Novo Código Civil”, parte I, p. 38-44, fev./jun. 2002.

REIS, Clayton. *Dano moral*. 5. ed. atual., ampl. Rio de Janeiro: Método, 2010.

RIZZARDO, Arnaldo. *Ação civil pública e ação de improbidade administrativa*. 2. ed. Rio de Janeiro: GZ, 2012.

SALLES, Carlos Alberto de. *Alguns aspectos polêmicos das sanções de improbidade administrativa*. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjhu_6Y28fZAhUD11MKHVdRDIMQFggnMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mpsp.mp.br%2Fportal%2Fpage%2Fportal%2FCongresso%2520PatPublico%2FTeses%2FTESE02-Carlos%2520Salles-Congresso%2520MP-2010-Final.doc&usg=AOvVaw1kDJuYTTaXU8Ez36avZfzD>. Acesso em: 20 jan. 2018.

SALOMÃO, Luis Felipe. *Direito Privado: teoria e prática*. 2 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SEABRA, Fausto José Martins. *A atuação do juiz na efetivação da tutela coletiva*. 2008. 67 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

SCHREIBER, Anderson. *Dano Moral Coletivo por Corrupção*. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2018/01/30/dano-moral-coletivo-por-corrupcao/>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

SIMÃO, Calil. *Improbidade Administrativa: teoria e prática*. 3. ed. Leme: J. H. Mizuno, 2017.

STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SCHWARTZMAN, Simon. *Regional Cleavages and Political Participation in Brazil*. 1973. 262 f. Dissertação (Doutorado em Ciência Política) – Universidade da Califórnia, Berkeley, 1973.

TARTUCE, Flávio. *Manual de direito civil: volume único*. 7. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

TARTUCE, Flávio; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito do consumidor: direito material e processual*. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2016 [ebook].

TEPEDINO, Gustavo. *Temas de direito civil*. Tomo I. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Corruption Perceptions Index 2017*. Disponível em: <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017>. Acesso em: 25 fev. 2018.

_____. *Digging deeper into corruption, violence against journalists and active civil society*. Disponível em: <https://www.transparency.org/news/feature/digging_deeper_into_corruption_violence_against_journalists_and_active_civi>. Acesso em: 25 fev. 2018.

_____. *Ending corruption to end poverty*. Disponível em: <https://www.transparency.org/news/feature/ending_corruption_to_end_poverty>. Acesso em: 25 fev. 2018.

WEICHERT, Marlon Alberto. A sentença condenatória na ação de improbidade administrativa: profundidade e extensão das sanções. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 43, n. 170, p. 57-73, abr./jun. 2006.

ZANETI JR., Hermes (Coord.). *Processo Coletivo*. Coleção Repercussões do Novo CPC, v. 8. Salvador: Juspodivm, 2016.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.