

# Boletim Científico

Escola Superior do Ministério Público da União



# Boletim Científico

Escola Superior do Ministério Público da União

Ano 8 – Números 30/31 – janeiro/dezembro 2009  
Brasília-DF



# Improbidade Administrativa

# Improbidade administrativa e dano moral coletivo

Carlos Humberto Prola Júnior\*

**Sumário:** 1 Introdução. 2 Responsabilidade civil e dano moral coletivo. 2.1 Responsabilidade civil. 2.2 Dano moral: ofensa a direitos da personalidade. 2.3 Dano moral no direito brasileiro. 2.4 Dano moral coletivo. 2.5 Legislação. 2.6 Jurisprudência. 3 Improbidade administrativa. 3.1 Definição. 3.2 Interesses tutelados. 3.3 Responsabilidade pessoal. 4 Dano moral coletivo e condutas de improbidade. 4.1 A tutela extrapatrimonial da probidade administrativa. 4.2 Reparação do dano moral coletivo. 5 Considerações finais.

## 1 Introdução

Dados da Transparência Internacional mostram que, em 2009, o Brasil figurava na 75ª posição no *ranking* de países menos corruptos, entre as 180 nações que foram analisadas<sup>1</sup>, posição bastante distinta daquela ocupada na esfera econômica, em que o nosso país aparece como a 8ª maior economia do mundo<sup>2</sup>. Esse descompasso entre o desenvolvimento econômico e os níveis de corrupção do país, que remete a um velho jargão da política nacional – “rouba, mas faz” –, sinaliza a necessidade premente de adoção de medidas de combate à corrupção, especialmente no que tange à efetiva e

---

\* Carlos Humberto Prola Júnior é Procurador da República no Município de Corumbá-MS.

<sup>1</sup> Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/11/091117\\_corrupcao\\_md\\_fp.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/11/091117_corrupcao_md_fp.shtml)>. Acesso em: 8 abr. 2010.

<sup>2</sup> Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/12/081208\\_brasileconomiaranking\\_rw.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/12/081208_brasileconomiaranking_rw.shtml)>. Acesso em: 8 abr. 2010.

integral responsabilização dos agentes e terceiros envolvidos em atos de improbidade, fundamental para aplacar o sentimento de impunidade reinante na sociedade.

Por outro lado, verifica-se que, em virtude da consagração, em nosso ordenamento jurídico, da dignidade humana como valor máximo, da qual decorre o princípio da reparação integral dos danos causados por condutas ilícitas, especialmente daqueles de natureza extrapatrimonial, ganha destaque, no âmbito da tutela dos interesses transindividuais, a reparação do dano moral coletivo.

Apartando-se da visão eminentemente patrimonial-econômica, ainda muito arraigada na análise dos danos provocados por condutas eivadas de improbidade, este estudo pretende investigar a caracterização do dano moral coletivo e a efetivação de sua reparação na seara da tutela da probidade na Administração Pública.

## **2 Responsabilidade civil e dano moral coletivo**

### **2.1 Responsabilidade civil**

Regra basilar estampada no *neminem laedere* das *Institututas*, o princípio do respeito aos direitos alheios é, desde tempos remotos, condição essencial para o equilíbrio e o desenvolvimento da vida social (COSTA, 2009, p. 36). Repugna ao Direito, portanto, toda ação ou omissão que, infringindo um dever genérico ou específico decorrente de regras e princípios jurídicos, resulte em dano injusto a terceiros, pessoas ou coletividades e, por consequência, em fonte de instabilidade social (MEDEIROS NETO, 2007, p. 21).

Em decorrência disso, ganha relevo o dever de reparação integral dos danos gerados à esfera de bens e interesses alheios, diante da violação do dever jurídico originário de agir em conformidade

com as regras e princípios do ordenamento, que se materializa na prática do ato ilícito, em desacordo com o Direito (MEDEIROS NETO, 2007, p. 22).

Segundo Tepedino, conforme consagrado entendimento doutrinário, a responsabilidade civil por ato ilícito depende da verificação da presença de três elementos: I) conduta dolosa ou culposa contrária à norma jurídica (valoração da conduta do sujeito – responsabilidade subjetiva); II) dano (lesão ao bem jurídico) e III) nexo de causalidade ente a conduta e o dano (TEPEDINO, BARBOZA e MORAES, 2007, p. 337).

Ressalta aquele autor, contudo, que a noção de culpa vem objetivando-se, distanciando-se do conceito subjetivo de “previsibilidade do resultado danoso”, e caminhando, cada vez mais, para a ideia de violação a parâmetros objetivos (*standards*) de conduta, em virtude da necessidade de se exercer um controle social intenso sobre a iniciativa econômica, de maneira que, além de lícita, a atividade privada corresponda aos valores e princípios constitucionais (TEPEDINO, BARBOZA e MORAES, 2007, p. 337-338).

Considerando que o dano constitui uma lesão a um bem jurídico, dois podem ser os efeitos dessa lesão: economicamente apreciáveis, quando teremos os chamados danos patrimoniais; insuscetíveis de quantificação econômica específica, nos denominados danos extrapatrimoniais ou, com maior tradição, morais (TOLOMEI, 2003, p. 366-367).

Importante destacar que a nova codificação civil (art. 944) consagra o princípio da reparação integral do dano, entendimento que a doutrina e a jurisprudência brasileiras já imputavam à responsabilidade civil. A ideia consiste em atribuir ampla proteção à vítima, empregando-se todos os esforços para fazê-la retornar ao *status quo ante*. Deve-se assegurar à vítima indenização plena a fim

de reparar integralmente o prejuízo sofrido. Essa concepção, contudo, encontra alguns obstáculos em sede de dano moral, diante da dificuldade de precisar a extensão do prejuízo e da preocupação um tanto excessiva de nossos tribunais em evitar o enriquecimento sem causa da vítima, o que tem levado a indenizações muitas vezes ineficazes, atraindo para a discussão acerca do montante indenizatório o argumento do caráter punitivo (e preventivo) da reparação (TEPEDINO, BARBOZA e MORAES, 2006, p. 859).

Com relação aos danos morais, muito se discute atualmente acerca de sua conceituação, subsistindo duas grandes correntes doutrinárias: a que vislumbra o dano moral como o sofrimento ou incômodo humano que não seja causado por perda pecuniária; a que entende o dano moral como uma ofensa a direitos da personalidade (TEPEDINO, BARBOZA e MORAES, 2007, p. 339-340).

Esta segunda corrente, contudo, é a que parece melhor se amoldar ao novo ordenamento constitucional estabelecido pela Carta de 1988. É o que se procura demonstrar a seguir.

## **2.2 Dano moral: ofensa a direitos da personalidade**

A universalização dos direitos fundamentais e, também, do respeito à dignidade da pessoa humana foi uma lenta conquista que se desenvolveu em três fases, conforme lição de Bobbio (1992, p. 28-31). Num primeiro momento, as declarações nascem como teorias filosóficas nas obras de seus defensores. É a ideia jusnaturalista de Locke de que o homem, enquanto tal, tem direitos, por natureza, que ninguém (nem mesmo o Estado) lhe pode subtrair, e que ele mesmo não pode alienar.

A seguir, essas teorias inserem-se em textos de âmbito nacional, como ocorre com as Declarações de Direitos dos Estados

Norte-Americanos e da Revolução Francesa. A partir de então, a afirmação dos direitos do homem não é mais expressão de uma nobre exigência, mas o ponto de partida para a instituição de um autêntico sistema de direitos (positivos e efetivos).

Por derradeiro, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, tem início a última fase, na qual a afirmação dos direitos é, ao mesmo tempo, universal – os destinatários não são mais apenas os cidadãos deste ou daquele Estado, mas todos os homens – e positiva – põe em movimento um processo em cujo final os direitos do homem deverão ser não mais apenas proclamados ou apenas idealmente reconhecidos, mas efetivamente protegidos.

A dinâmica desse processo permite afirmar que a declaração contém em germe – a expressão “em germe” é empregada porque é apenas o início de um longo processo, cuja realização final não se é capaz de ver – a síntese de um movimento dialético, que começa pela universalidade abstrata dos direitos naturais, transfigura-se na particularidade concreta de direitos positivos e termina na universalidade não mais abstrata, mas também ela concreta, dos direitos positivos universais (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 153).

Na esteira desse movimento, a atual ordem constitucional brasileira consagra a dignidade da pessoa humana como valor regente de nosso sistema jurídico. Nesse sentido, já em seu art. 1º, a Constituição elege a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos de nossa República Federativa.

Segundo Santana (2009, p. 37), trata-se de princípio constitucional absoluto, associado à ideia de que o ser humano tem primazia sobre todos os outros aspectos regulados pelo Direito.

Na mesma linha, Mendes, Coelho e Branco (2008, p. 36), embora registrem que não haveria uma hierarquia fixa e abstrata



entre os diversos princípios consagrados pela Constituição, cujos conflitos seriam solucionados a partir de uma ponderação dos bens envolvidos, à luz do caso concreto, ressalvam que apenas a dignidade da pessoa humana, como valor fonte dos demais valores, valor fundante da experiência ética ou, ainda, princípio e fim de toda a ordem jurídica, estaria fora desse cotejo axiológico.

Tepedino (2004, p. 50), por outro lado, aponta que a escolha da dignidade da pessoa humana como fundamento da República, associada ao objetivo fundamental estabelecido pela Constituição, de erradicação da pobreza e da marginalização e de redução das desigualdades sociais (art. 3º, I e III), com a previsão do § 2º do art. 5º, no sentido da não exclusão de quaisquer direitos e garantias, mesmo que não expressos, desde que decorrentes dos princípios adotados pelo texto constitucional, configura verdadeira *cláusula geral de tutela e promoção da pessoa humana*, tomada como valor máximo por nosso ordenamento jurídico.

Dessa forma, esclarece aquele mesmo autor, os princípios fundamentais fixados no Título I da Constituição impõem específica função aos demais direitos constitucionais, permeando todo o sistema jurídico com os valores ali indicados, expressos como fundamentos e objetivos da República.

Contudo, é mister registrar que essa posição central no ordenamento jurídico, atribuída à dignidade da pessoa humana, há que ser compreendida como um conceito inclusivo, no sentido de que a sua aceitação não significa privilegiar a espécie humana acima de outras espécies, mas sim aceitar que do reconhecimento desse valor supremo resultam obrigações para com outros seres e correspondentes deveres mínimos e análogos de proteção (SARLET, 2008, p. 36).

Embora registre inicialmente que se revela no mínimo difícil a obtenção de uma conceituação clara do que efetivamente seja essa

dignidade da pessoa humana, inclusive para efeitos de definição do seu âmbito de proteção como norma jurídica fundamental, o que decorre de se estar tratando de um conceito com contornos vagos e imprecisos, de natureza necessariamente polissêmica, Sarlet (2008, p. 41-42) afirma que mesmo assim não restam dúvidas de que a dignidade é algo real, já que não se verifica maior dificuldade em identificar claramente muitas das situações em que é espezinhada e agredida, ainda que não seja possível estabelecer uma pauta exaustiva dessas violações. Essa constatação, contudo, não implica que se abandone a tarefa de construção de um conceito que possa servir de referencial para a concretização desse valor.

Partindo da ideia nuclear de dignidade como qualidade intrínseca da pessoa humana, à luz do que dispõe a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e na esteira da doutrina majoritária, Sarlet (2008, p. 46-47) conclui que a noção de dignidade da pessoa humana parece continuar sendo reconduzida primordialmente à matriz kantiana, centrando-se, portanto, na autonomia e no direito de autodeterminação de cada pessoa, ou seja, no indivíduo conformador de si próprio e da sua vida segundo o seu próprio projeto espiritual. Ressalte-se, porém, que essa liberdade é considerada abstratamente, como sendo a capacidade potencial que cada ser humano tem de autodeterminar sua conduta, de tal sorte que também o absolutamente incapaz possui exatamente a mesma dignidade que qualquer outro ser humano física e mentalmente capaz.

Destaca aquele mesmo autor, contudo, que a dignidade também possui um sentido cultural, sendo fruto do trabalho de diversas gerações e da humanidade como um todo, ou seja, não é algo apriorístico, mas que necessariamente tem de concretizar-se histórico-culturalmente, sendo permanente objeto de reconstrução e repactuação quanto ao seu conteúdo e significado. Nesse sentido, assume relevo a constatação de que a dignidade da pessoa humana

é simultaneamente limite e tarefa dos poderes estatais, mas também da comunidade em geral, de todos e de cada um, que aponta para uma paralela e conexa dimensão defensiva e prestacional da dignidade (SARLET, 2008, p. 48-49).

Em conclusão, Sarlet (2008, p. 63) afirma que dignidade da pessoa humana é:

a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

Registra, ainda, esse mesmo autor que, onde não houver respeito pela vida e pela integridade física e moral do ser humano, não haverá espaço para a dignidade da pessoa humana e esta (a pessoa) não passará de mero objeto de arbítrio e injustiças (SARLET, 2008, p. 62).

Dessa forma, considerando que a vida, a integridade física e a moral do ser humano constituem atributos inerentes à dignidade da pessoa humana, a produção de danos a esses atributos implica violação do próprio princípio da dignidade. Portanto, o fundamento da responsabilidade civil por danos à pessoa não mais se assenta em um critério patrimonialista, mas sim no próprio princípio da dignidade da pessoa humana, valor fundante de nosso ordenamento jurídico (RUZYK, 2002, p. 133-135).

Ressalte-se que os direitos da personalidade, corolário dessa *cláusula geral de tutela e promoção da pessoa humana* consagrada na Constituição de 1988, abrangem aspectos relativos ao elemento corporal do indivíduo, tais como a proteção à vida, ao próprio corpo vivo

ou morto, e também à sua dimensão imaterial ou moral (SANTANA, 2009, p. 43), psíquica e social (MEDEIROS NETO, 2007, 56).

### 2.3 Dano moral no direito brasileiro

Conforme registra Santana (2009, p. 134-148), a história do dano moral no direito brasileiro revela a complexidade do tema e o longo debate baseado em ideias essencialmente antagônicas, passando a tese da reparabilidade do dano moral por três momentos distintos: a) inicialmente prevaleceu a *teoria negativista*, consistente na expressiva oposição doutrinária à própria existência do dano moral, atualmente superada; b) o segundo momento – *teoria eclética ou mista* – é marcado por um temperamento da posição radical, que admitia a reparabilidade do dano moral desde que houvesse uma repercussão patrimonial, um dano indireto ou reflexo de natureza patrimonial ou econômica; c) ao final, e sobretudo a partir da inserção (explícita) do tema na Constituição de 1988 (art. 5º, V e X), prevaleceu a *teoria positivista*, que acolheu a tese da reparabilidade do dano moral puro, sendo devidamente respondidas pela doutrina mais avançada as variadas objeções à tese da reparabilidade do dano (exclusivamente) moral.

Portanto, segundo aquele mesmo autor (SANTANA, 2009, p. 142):

O atual desenvolvimento da Ciência do Direito não mais permite deixar desamparados os direitos da personalidade, tornando-se pacífica a questão de restabelecer o equilíbrio social e jurídico, comprometido pela prática do ato ilícito atentatório aos valores extrapatrimoniais do sujeito de direito, com a imposição de uma sanção pecuniária ao infrator da norma jurídica, não como o preço da dor (*pretium doloris*), mas como função compensatória das consequências experimentadas pela vítima em decorrência do ato ilícito.

Da mesma forma que a reparabilidade, a própria definição de dano moral evoluiu de uma concepção vinculada apenas ao aspecto

da dor física ou à esfera dos sentimentos para uma conceituação que apresenta como elemento central a dignidade humana, princípio-valor fundamente e balizador de nosso sistema jurídico (MEDEIROS NETO, 2007, p. 54-56), conforme acima demonstrado.

Essa concepção, na qual os direitos fundamentais estão jungidos e vinculados à inesgotável condição de ser humano, em suas esferas física, psíquica, moral e social, implica a ausência de restrição à tutela de todas as situações jurídicas subjetivas que se apresentarem relevantes, uma vez que se visa amparar a dignidade humana, em quaisquer das suas emergentes e reconhecidas expressões (MEDEIROS NETO, 2007, p. 57).

Costa (2009, p. 61-62) afirma ser imperioso afastar a ultrapassada concepção vinculativa da ocorrência do dano moral à esfera subjetiva da dor, sofrimento e emoção, pois tais aspectos são eventuais e possíveis consequências da violação perpetrada, ou seja, deve ser excluída a ideia, segundo o autor, tão difundida quanto errônea, de que o dano moral é a dor sofrida pela pessoa, pois a dor, de fato, é apenas a eventual consequência da lesão à esfera extrapatrimonial.

No mesmo sentido, Medeiros Neto (2007, p. 60), citando Cavalieri Filho, registra que o dano moral não está necessariamente vinculado a alguma reação psíquica da vítima, podendo haver ofensa à dignidade da pessoa humana sem dor, vexame, sofrimento.

Dessa forma, a evolução da teoria do dano moral ultrapassou a concepção limitada aos elementos subjetivos, geralmente traduzidos na “dor”, no “sofrimento” e na “angústia” experimentados pela vítima, para assimilar novos campos de percepção e incidência, vinculados a outras esferas da dignidade da pessoa humana, independentemente do aspecto sentimento, e que se

ligam também aos valores exteriorizados no meio social, os quais ensejam lesões, por exemplo, à honra, ao bom nome, à consideração, ao prestígio e à credibilidade gozados na comunidade, a traduzir, pois, a natureza objetiva do dano.

Nessa linha, Santana (2009, p. 149 e 153) afirma que, para a construção da definição de dano moral, é necessário abandonar a posição clássica que adota o critério negativo por exclusão (lesão que não corresponde a uma diminuição patrimonial), concepção esta centrada na ideia de que o dano moral pressupõe a dor da vítima, para localizá-la na lesão ou privação de um direito da personalidade. Além disso, considerando que toda violação de direito subjetivo tem uma sanção correspondente no sistema jurídico (preceito secundário da norma jurídica), todo atentado a direito da personalidade deverá necessariamente ser reparado, em que pese a impossibilidade de se mensurar objetivamente o dano moral, aplicando-se a sanção jurídica a partir da discricionariedade judicial, mediante arbitramento de uma quantia que cumpra as finalidades compensatória, punitiva e preventiva.

Muitos autores (MEDEIROS NETO, 2007, p. 60, e SANTANA, 2009, p. 163-166) apontam que essa concepção, que afasta a definição de dano moral da ideia de dor, coaduna-se com a premissa, atualmente acolhida de forma ampla pela doutrina e pela jurisprudência de nossos tribunais<sup>3</sup>, de que a pessoa jurídica, mesmo não podendo, por imperativo lógico, experimentar sentimentos, sujeita-se, contudo, a sofrer lesão em sua honra objetiva, assim considerada a área de interesses protegida juridicamente, que se exterioriza no direito ao nome, à imagem e à reputação, entre outros.

---

<sup>3</sup> Enunciado n. 227 da súmula da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça: “A pessoa jurídica pode sofrer dano moral”.

Contudo, Tepedino (2004, p. 55-56), analisando a previsão do art. 52 do Código Civil<sup>4</sup>, esclarece que esse dispositivo não assegura às pessoas jurídicas os direitos subjetivos da personalidade, admitindo, tão somente, a extensão da técnica dos direitos da personalidade para a proteção da pessoa jurídica. Dessa forma, e considerando que a lógica fundante dos direitos da personalidade é a tutela da dignidade da pessoa humana, conclui aquele autor que o codificador pretendeu estendê-los às pessoas jurídicas provavelmente por conveniência de ordem prática, não podendo isso significar que a concepção dos direitos da personalidade seja uma categoria conceitual neutra, aplicável indistintamente a pessoas jurídicas e pessoas humanas. Portanto, não é propriamente a honra (objetiva ou subjetiva) da pessoa jurídica que merece proteção, pois a tutela da imagem da pessoa jurídica (honra objetiva) tem sentido diferente da tutela da imagem da pessoa humana. Nesta, a imagem é atributo de inspiração constitucional, de fundamental importância, inclusive para a manutenção de sua integridade psicofísica. Já para a pessoa jurídica com fins lucrativos, a preocupação resume-se aos aspectos pecuniários derivados de um eventual ataque à sua atuação no mercado. Dessa forma, o ataque que na pessoa humana atinge a sua dignidade, ferindo-a psicológica e moralmente, no caso da pessoa jurídica, repercute em sua capacidade de produzir riqueza, no âmbito da atividade econômica por ela legitimamente desenvolvida.

## 2.4 Dano moral coletivo

Sarlet (2008, p. 55) esclarece que, pelo fato de a dignidade da pessoa encontrar-se ligada à condição humana de cada indivíduo, não há como descartar uma necessária dimensão comunitária (ou social) da dignidade de cada pessoa e de todas as pessoas, justamente por serem todos iguais em dignidade e direitos, bem

---

<sup>4</sup> “Art. 52. Aplica-se às pessoas jurídicas, no que couber, a proteção dos direitos da personalidade”.

como pela circunstância de nesta condição conviverem em determinada comunidade. Segundo aquele autor, o próprio Kant afirmou o caráter intersubjetivo e relacional da dignidade da pessoa humana, sublinhando inclusive a existência de um dever de respeito no âmbito da comunidade dos seres humanos. Importante registrar que o autor esclarece que essa concepção não implica que se esteja advogando a justificação de sacrifícios da dignidade pessoal em prol da comunidade.

Em verdade, esclarece Sarlet (2008, p. 56-58), sem prejuízo de sua dimensão ontológica e, de certa forma, justamente em razão de tratar-se de valor próprio de cada uma e de todas as pessoas, a dignidade da pessoa humana apenas faz sentido no âmbito da intersubjetividade e da pluralidade, impondo-se o seu reconhecimento e proteção pela ordem jurídica, que deve zelar para que todos recebam igual consideração e respeito por parte do Estado e da comunidade, o que aponta para a dimensão política da dignidade.

Conclui, então, que tais desenvolvimentos em torno da natureza relacional e comunicativa da dignidade da pessoa humana permitem vincular a igual dignidade de todas as pessoas humanas também à qualidade comum de que partilhamos uma humanidade comum, que permite a todo ser humano se comunicar potencialmente com todos os demais seres humanos do planeta e entrar numa relação moral com eles (SARLET, 2008, p. 58).

Essa dimensão coletiva da dignidade da pessoa humana – ao menos assim nos parece – estaria no cerne da conceituação de dano moral coletivo.

Nesse sentido, Medeiros Neto (2007, p. 121) afirma que, em compasso com as características assumidas ao longo do tempo pela nossa sociedade, evoluiu-se para uma postura político-jurídica condizente com a proteção ampla do ser humano: primeiro elaste-



cendo a tutela jurídica da esfera patrimonial para a moral; depois espraiando a proteção jurídica do campo individual para o coletivo ou social, quando o indivíduo passou a ser tutelado não apenas por sua consideração *uti singulus*, mas também *uti socius*, concebendo-se interesses próprios das coletividades por ele integradas, passíveis de invocação e defesa perante a Justiça.

Dessa forma, verifica-se que, desde o último século, a compreensão da dignidade humana tem sido referida a novas e relevantes projeções, concebendo-se o indivíduo em sua integralidade e plenitude, de modo a ensejar um sensível incremento no que tange às perspectivas de sua proteção também na órbita coletiva, sendo inegável o reconhecimento e a expansão de novas esferas de proteção à pessoa humana, diante das realidades e dos interesses emergentes na sociedade, que são acompanhados de novas violações de direitos. Essa constante revelação de novos direitos atende, portanto, à necessidade do integral respeito à pessoa humana, em toda extensão dos seus interesses fundamentais, dos seus legítimos valores e das suas variadas maneiras de ser em sociedade, seja individualmente considerada, seja reconhecida como integrante de coletividades diversas, albergando, então, as diversas formas em que se possam apresentar os direitos fundamentais: pessoais, coletivos, difusos, individuais ou homogêneos; patrimoniais ou morais (MEDEIROS NETO, 2007, p. 121-122).

Conforme Bobbio (1992, p. 68), essa multiplicação (“proliferação”) de direitos ocorreu porque a quantidade de bens considerados merecedores de tutela aumentou; porque foi estendida a titularidade de alguns direitos típicos a sujeitos diversos do homem e também porque o próprio homem não é mais considerado como ente genérico (homem abstrato), mas visto na especificidade ou na concreticidade de suas diversas maneiras de ser em sociedade, ou seja, “mais bens, mais sujeitos, mais *status* do indivíduo”.

Com relação ao segundo processo, destaca aquele autor que ocorreu a passagem da consideração do indivíduo humano *uti singulis* para sujeitos diferentes do indivíduo – comunidades reais ou ideais que o representam –, como a família, as minorias étnicas e religiosas e até mesmo toda a humanidade em seu conjunto (BOBBIO, 1992, p. 69).

Nesse sentido, Medeiros Neto (2007, p. 125) aponta duas ordens principais de fatores que teriam propiciado a proteção jurídica a interesses titularizados por coletividades de pessoas e caracterizados pela natureza extrapatrimonial. A primeira é o movimento de abertura do sistema jurídico visando à plena proteção aos direitos inerentes à personalidade, em todo o alcance possível, a propiciar o surgimento de novos campos de tutela. Nessa seara, a aceitação da hipótese do dano moral objetivo (ferimento ao direito à reputação social), abarcando inclusive a esfera extrapatrimonial das pessoas jurídicas.

Aliás, o entendimento jurisprudencial quanto à possibilidade de a pessoa jurídica sofrer dano moral é apontado por muitos autores como o primeiro passo para que se aceite a reparabilidade do dano moral em face de uma coletividade (COSTA, 2009, p. 62, e MEDEIROS NETO, 2007, p. 125).

O segundo aspecto repousaria no fenômeno da coletivização do direito, com o reconhecimento e tutela de direitos coletivos e difusos, fruto de uma sociedade de massas, de relações e conflitos multiformes e amplificados no universo social, geradores de interesses próprios atinentes a coletividades de pessoas, exigindo uma estrutura jurídica, material e processual necessária e adequada à sua defesa. Assim, a compreensão acertada do dano moral coletivo vincula-se naturalmente aos direitos transindividuais e aos respectivos instrumentos de tutela, que não se enquadram em modelos

teóricos dos ramos tradicionais do ordenamento jurídico, constituindo, pois, uma categoria nova no cenário da tutela dos interesses da pessoa humana (MEDEIROS NETO, 2007, p. 125-126).

Essa positivação da coletividade, então, como titular de interesses jurídicos, reflete, em verdade, uma das maneiras de ser das pessoas no plano social: partícipe de um vasto elenco de interesses comuns (transindividuais), dotados de contornos peculiares, que, embora compartilhados, lhes são essenciais à vida e integram a esfera da dignidade de cada um dos respectivos membros. Nessa perspectiva, verifica-se que o grupo social nada mais é do que o próprio homem em sua dimensão social (MEDEIROS NETO, 2007, p. 125-126).

A teoria da responsabilidade civil, inicialmente voltada para a composição de danos no âmbito individual e privado, direcionou-se para a tutela dos bens e direitos próprios da coletividade, que representam a síntese dos valores compartilhados socialmente, com natureza característica extrapatrimonial (MEDEIROS NETO, 2007, p. 126).

Nesse sentido, assim como cada indivíduo tem sua carga de valores, também a comunidade, por ser um conjunto de indivíduos, tem uma dimensão ética. Os valores coletivos, portanto, dizem respeito à comunidade como um todo e não se confundem com os de cada pessoa, de cada elemento da coletividade, o que denota um caráter nitidamente indivisível (MEDEIROS NETO, 2007, p. 126-127).

Costa (2009, p. 66) reproduz o conceito de dano moral coletivo elaborado por Bittar Filho, que representa uma síntese das ideias acima apresentadas:

[...] 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 certa comunidade (maior ou menor), idealmente considerada, foi agredido de maneira absolutamente injustificável do ponto de vista jurídico. Com se dá na seara do dano moral individual, aqui também não há que se cogitar de prova de culpa, devendo-se responsabilizar o agente pelo simples fato da violação.

Importante esclarecer, contudo, que, em que pese o dano coletivo ser experimentado por um conjunto de pessoas por força da lesão a um interesse coletivo (*lato sensu*), o prejuízo é único, ainda que expandido entre os sujeitos, aos quais chega de maneira indivisível, pela sua inserção no conjunto, em virtude de uma condição comum e significativa no contexto lesivo: por padecer de AIDS (MEDEIROS NETO, 2007, p. 129), por habitar um certo lugar, pela sua condição de idoso ou de consumidor.

Portanto, toda vez que se vislumbrar a violação a interesse não patrimonial, de que seja titular uma determinada coletividade (de maior ou menor extensão), restará configurado dano passível de reparação, sob a forma adequada a esta realidade jurídica peculiar dos direitos transindividuais, em regra, sob a forma de condenação pecuniária arbitrada judicialmente (MEDEIROS NETO, 2007, p. 129).

Ressalte-se que, embora muitas vezes essas lesões a interesses coletivos produzam efeitos negativos nas coletividades atingidas, como a repulsa, o abalo psíquico ou a consternação, o dano moral coletivo, conforme acima já destacado, não se vincula nem se condiciona à demonstração da ocorrência dessas reações, visto que elas constituem, quando perceptíveis coletivamente, mera consequência do dano já produzido pela conduta do agente, não

se apresentando, evidentemente, como pressuposto para a sua configuração. Contudo, é mister salientar que o dano decorrente da conduta antijurídica, que lesa a esfera de interesses da coletividade, deve apresentar-se com real significância, ou seja, de maneira que afete inescusável e intoleravelmente valores e interesses coletivos fundamentais (MEDEIROS NETO, 2007, p. 129-130).

## **2.5 Legislação**

O fundamento legal do dano moral coletivo está diretamente relacionado às previsões normativas acerca da tutela de interesses transindividuais (COSTA, 2009, p. 71-73).

Nessa linha, identifica-se a Lei n. 4.717/1965, que regula a ação popular, como o primeiro instrumento legal apto a ensejar uma reparação por dano moral coletivo, decorrente de violações ao patrimônio público, interesse difuso tutelado por aquela norma (MEDEIROS NETO, 2007, p. 137).

Entretanto, foi apenas com a Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985) que a tutela jurisdicional coletiva começou a receber uma efetiva sistematização. Em sua redação original, essa norma estabelecia a responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Interessante destacar as razões apresentadas, na época, para o veto ao inciso IV do art. 1º, bem como a outros dispositivos daquela norma que estendiam a tutela “a qualquer outro interesse difuso”:

As razões de interesse público dizem respeito precipuamente a insegurança jurídica, em detrimento do bem comum, que decorre da amplíssima e imprecisa abrangência da expressão “qualquer outro interesse difuso”.

A amplitude de que se revestem as expressões ora vetadas do Projeto mostra-se, no presente momento de nossa experiência jurídica, inconveniente.

Essa dificuldade inicial experimentada com relação à ampla tutela dos interesses difusos parece semelhante às restrições ainda existentes em nossos tribunais quanto à possibilidade de reparação dos danos extrapatrimoniais nos casos de violação a direitos transindividuais, conforme será abordado no subitem seguinte.

Com a Constituição de 1988, contudo, descortinou-se um novo horizonte quanto à tutela dos danos morais, especialmente em seu viés coletivo. É o que se extrai da adoção do princípio da reparação integral (art. 5º, V e X), da ênfase na tutela de interesses transindividuais (arts. 6º; 7º; 170, III, V, VI e VII; 194; 196; 203; 205; 215; 216; 220; 225; 226; 227 e 231, entre outros) e da previsão de instrumentos próprios à tutela desses interesses (art. 5º, XXXIV, *a*, LXX, LXXIII; e art. 129, III) (MEDEIROS NETO, 2007, p. 138).

No que concerne aos objetivos deste artigo, importante destacar a ampliação do objeto da ação popular implementada pela novel Constituição, que não se restringe mais à anulação de ato lesivo ao patrimônio público, mas também à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça tem respaldado o entendimento de que a moralidade administrativa pode ser resguardada pela via da ação popular, não se limitando o âmbito desse instrumento ao desfalque do patrimônio material, podendo atingir, também, o patrimônio paisagístico, ambiental e, especialmente, o patrimônio moral (MEDEIROS NETO, 2007, p. 139).

Ressalte-se que a previsão do art. 129, inciso III, da Constituição, que já possibilitava a promoção da ação civil pública para a pro-

teção de quaisquer interesses difusos e coletivos, restou consagrada no texto da Lei n. 7.347/1985, com a reinserção do inciso IV do art. 1º pela Lei n. 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor). No mesmo sentido, o princípio da reparação integral (inclusive por danos morais) restou posteriormente explicitado no *caput* do art. 1º daquele diploma legal, na redação dada pela Lei n. 8.884/1994.

Com a edição do Código de Defesa do Consumidor (CDC – Lei n. 8.078/1990), além da conceituação das espécies de interesses transindividuais<sup>5</sup>, estabeleceu-se um microsistema processual para as ações coletivas, numa simbiose dos dispositivos da Constituição, das leis que regem a ação popular, a ação civil pública, a ação de improbidade administrativa e o próprio mandado de segurança, além, é claro, da parte processual do CDC (DIDIER JÚNIOR, 2007, p. 47-53). O Código ainda consagrou o princípio da reparação integral e da tutela dos direitos imateriais da coletividade, com a previsão explícita no inciso VI do art. 6º da reparação dos danos morais, sejam eles individuais, coletivos ou difusos (SANTANA, 2009, p. 169).

Há que se destacar, ainda, a tutela coletiva dos direitos das pessoas com deficiência, contemplada pela Lei n. 7.853/1989, bem como outros diplomas legais que tratam da proteção de interesses transindividuais: Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.

---

<sup>5</sup> “Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

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

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

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

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

8.069/1990); Lei n. 7.913/1989 (danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários); Lei n. 8.884/1994 (Lei Antitruste) e, ainda, o Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741/2003).

## **2.6 Jurisprudência**

Nos últimos anos, tem-se observado um incremento significativo do número de questões julgadas pelo Judiciário acerca da condenação por danos morais coletivos, o que foi motivado pela atuação do Ministério Público na tutela dos interesses transindividuais (MEDEIROS NETO, 2007, p. 198-199).

Verifica-se extensa gama de decisões, por exemplo, no âmbito das relações de trabalho, com condenação à reparação por dano moral coletivo em casos de trabalho escravo; desrespeito às normas de proteção à saúde e à segurança do trabalhador; trabalho degradante; discriminação; ofensa à liberdade sindical; violação à intimidade; assédio moral, entre outras (MEDEIROS NETO, 2007, p. 209-268).

Há precedentes, também, na esfera das relações de consumo, em casos de veiculação de propaganda ilícita relativa ao consumo de cigarros; fechamento de postos de atendimento pessoal de serviço telefônico; divulgação de propaganda enganosa (MEDEIROS NETO, 2007, p. 199-209) e, ainda, em questões ambientais envolvendo poluição decorrente de supressão vegetal sem a devida autorização; utilização de queimadas em áreas de plantio de cana-de-açúcar; desmatamento de área com vegetação típica de maneira indevida e prejudicial ao meio ambiente (MEDEIROS NETO, 2007, p. 268-272).

Contudo, há que se ressaltar que a corrente doutrinária ainda reducionista, que considera que a vítima necessariamente deve ser uma pessoa (natural) e que essa modalidade de dano estaria vinculada à lesão da parte sensitiva do ser humano, acabou inicialmente



influenciando a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), restando assentados precedentes desfavoráveis aos pleitos de dano moral coletivo (COSTA, 2009, p. 62-63).

Nesse sentido, o seguinte julgado, bastante citado, da 1ª Turma daquela Corte de Justiça:

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.

(STJ, REsp n. 598.281/MG, 1ª Turma, rel. p/ acórdão Min. Teori Albino Zavascki, j. em 2.5.2006)

Com a devida vênia, porém, não parece ter caminhado bem o tribunal na análise desse caso. Conforme já demonstrado neste estudo, assim como a dor, o sofrimento ou outro equivalente psíquico mostra-se uma eventual decorrência do dano moral individual, o sentimento de repulsa, abalo psíquico e indignação social também se apresenta como mera e possível decorrência do dano moral coletivo (COSTA, 2009, p. 63).

Entretanto, verifica-se uma evolução no entendimento daquela Corte Superior acerca dessa matéria. Primeiro, no seguinte acórdão da Terceira Turma, que acolhe a ideia de lesão a direitos transindividuais no caso de dano moral coletivo:

PROCESSO CIVIL. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. SEGURO OBRIGATÓRIO DE DANOS PESSOAIS – DPVAT. DIREITO INDIVIDUAL HOMOGÊNEO. LEGITIMIDADE E INTERESSE PROCESSUAIS CONFIGURADOS.

O Ministério Público tem legitimidade processual extraordinária para, em substituição às vítimas de acidentes, pleitear o ressarcimento.

mento de indenizações devidas pelo sistema do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais – DPVAT, mas pagas a menor.

A alegada origem comum a violar direitos pertencentes a um número determinado de pessoas, ligadas por esta circunstância de fato, revela o caráter homogêneo dos interesses individuais em jogo. Inteligência do art. 81, CDC.

Os interesses individuais homogêneos são considerados relevantes por si mesmos, sendo desnecessária a comprovação desta relevância. Precedentes.

Pedido, ademais, cumulado com o de ressarcimento de *danos morais coletivos, figura que, em cognição sumária não exauriente, revela a pretensão a tutela de direito difuso* em relação à qual o Ministério Público tem notórios interesse e legitimidade processual.

Recurso Especial conhecido e provido.

(STJ, REsp n. 797.963/GO, 3ª Turma, rel. Min. Nancy Andrighi, j. em 7.2.2008) [g.n.]

Após, em aresto recente, a Segunda Turma daquele tribunal, em votação unânime, assentou, de forma bastante clara, que o dano moral (extrapatrimonial) prescinde da comprovação de dor, sofrimento ou abalo psicológico:

ADMINISTRATIVO – TRANSPORTE – PASSE LIVRE – IDOSOS – DANO MORAL COLETIVO – DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA DOR E DE SOFRIMENTO – APLICAÇÃO EXCLUSIVA AO DANO MORAL INDIVIDUAL – CADASTRAMENTO DE IDOSOS PARA USUFRUTO DE DIREITO – ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA PELA EMPRESA DE TRANSPORTE – ART. 39, § 1º, DO ESTATUTO DO IDOSO – LEI N. 10.741/2003 VIAÇÃO NÃO PREQUESTIONADO.

1. O dano moral coletivo, assim entendido o que é transindividual e atinge uma classe específica ou não de pessoas, é passível de comprovação pela presença de prejuízo à imagem e à moral coletiva dos indivíduos enquanto síntese das individualidades percebidas como segmento, derivado de uma mesma relação jurídica-base.

2. O dano extrapatrimonial coletivo prescinde da comprovação de dor, de sofrimento e de abalo psicológico, suscetíveis de apreciação na esfera do indivíduo, mas inaplicável aos interesses difusos e coletivos.

3. Na espécie, o dano coletivo apontado foi a submissão dos idosos a procedimento de cadastramento para o gozo do benefício do passe livre, cujo deslocamento foi custeado pelos interessados, quando o Estatuto do Idoso, art. 39, § 1º, exige apenas a apresentação de documento de identidade.

4. Conduta da empresa de viação injurídica se considerado o sistema normativo.

5. Afastada a sanção pecuniária pelo Tribunal que considerou as circunstâncias fáticas e probatórias e restando sem prequestionamento o Estatuto do Idoso, mantém-se a decisão.

5. Recurso especial parcialmente provido.

(STJ, REsp n. 1.057.274/RS, 2ª Turma, rel. Min. Eliana Calmon, j. em 1º. 12.2009) [g.n.]

### 3 Improbidade administrativa

#### 3.1 Definição

A expressão *improbidade administrativa* foi inserida pela primeira vez no texto constitucional pela Carta de 1988 (PAZZAGLINI FILHO, 2007, p. 17)<sup>6</sup>.

---

6 “Art. 14. [...]”

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a *probidade administrativa*, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão n. 4, de 1994)”.

“Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

Segundo Figueiredo (2004, p. 41), a improbidade teria origem no latim: *improbitate*, ou seja, desonestidade, apontando aquele autor a dificuldade doutrinária em fixar os limites desse conceito. Em termos gerais, segundo ele, cometeria improbidade o agente público ou o particular que infringisse a moralidade administrativa. A probidade administrativa seria, então, espécie do gênero “moralidade administrativa”. O núcleo da probidade estaria associado ao princípio maior da moralidade administrativa, verdadeiro norte à Administração em toda sua atuação. Não seriam, contudo, conceitos idênticos. A probidade seria um peculiar e específico aspecto da moralidade administrativa.

Em sentido semelhante, afirma-se que a probidade é entendida como uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial da Constituição, consistente no dever de o funcionário servir à Administração com honestidade, procedendo ao exercício de suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer. O desrespeito a esse dever caracterizaria a improbidade administrativa. A improbidade administrativa, nessa concepção, seria uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem

---

[...]

V - *improbidade administrativa*, nos termos do art. 37, § 4º”.

“Art. 37. [...]

§ 4º - 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”.

“Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

[...]

V - a *probidade na administração*”.

(SILVA, 2006, p. 668-669). Ressalte-se, contudo, que essa ideia, que atrela a improbidade administrativa a um dano patrimonial-econômico ao erário não parece coadunar-se com a nova ordem constitucional, centrada no valor dignidade, de que se extrai uma cláusula geral de tutela da personalidade, em todos os seus múltiplos aspectos, especialmente na esfera coletiva, social.

Há autores, por outro lado, que identificam a improbidade administrativa como espécie de má gestão pública. Conforme esclarece Osório (2007, p. 42-43), a noção jurídica, dentro do direito administrativo, de boa administração ou gestão pública, e de seu oposto – má gestão pública –, tem origem teórica nas lições de Maurice Hariou, jurista francês que primeiro anunciou o princípio da moralidade administrativa, numa perspectiva funcionalmente alicerçada no ideário de boa gestão pública. Existiria, então, uma moralidade administrativa segundo a qual o administrador ficava vinculado a regras de conduta inerentes à disciplina interna da Administração Pública, a pautas de boa administração, transcendendo as minúcias ou previsões expressas nas regras legais. Nessa perspectiva, a boa administração comportaria um universo de condutas eticamente exigíveis dos administradores públicos, mesmo que não previstas expressamente no ordenamento jurídico, ou seja, ser bom administrador não equivaleria apenas ao mero cumprimento da lei. Era um ataque ao pensamento positivista restrito predominante naquele momento da história.

Garcia e Alves (2008, p. 47-48) afirmam que, em que pese a observância do princípio da moralidade administrativa ser um elemento de vital importância para a aferição da probidade, não seria ele o único, pois os agentes públicos devem observar a normatização existente, o que inclui toda a ordem de princípios, e não apenas o princípio da moralidade. Para esses autores, quando muito, será possível dizer que a probidade absorve a moralidade,

mas jamais terá sua amplitude delineada por esta. Nessa concepção, a boa gestão exige tanto a satisfação do interesse público como a observância de todo o balizamento jurídico regulador da atividade que tende a efetivá-lo. Esse amálgama que une meio e fins, entrelaçando-os e alcançando uma unidade de sentido, é justamente a probidade administrativa. A improbidade administrativa, portanto, aponta não só para uma desconsideração dos fins, como também para uma situação de ruptura entre meios e fins.

Os mesmos autores, por fim, criticam a postura de alguns que, ao fazerem menção aos referenciais de imoralidade, deslealdade e ineficiência como importantes vetores de individualização da improbidade, de forma paradoxal, advogam a necessidade de sua imperativa integração por uma regra legal, ou seja, para esses, a improbidade pressupõe a simultânea violação de regras e princípios. Como fundamento dessa postura seletiva, costumam invocar a necessidade de resguardar a segurança jurídica dos agentes públicos, que, segundo essa concepção, não poderiam ficar à mercê de uma ampla liberdade valorativa do intérprete no delineamento dos princípios constitucionais (GARCIA e ALVES, 2008, p. 48).

Efetivamente, essa postura, de um lado, desconsidera por completo toda evolução dogmática que entende que ambos, princípios e regras, são normas (BOBBIO, 1999, p. 158-159), existindo entre eles não apenas uma diferença gradual, mas também uma diferença qualitativa. Segundo a doutrina de Alexy (2008, p. 90-91):

O ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que *princípios* são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, *mandamentos de otimização*, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfa-

ção não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes.

Já as regras são normas que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas. Se uma regra vale, então, deve ser exatamente aquilo que ela exige; nem mais, nem menos. Regras contêm, portanto, *determinações* no âmbito daquilo que é fática e juridicamente possível. Isso significa que a distinção entre regras e princípios é uma distinção qualitativa, e não uma distinção de grau. Toda norma é ou uma regra ou um princípio.

Por outro lado, esquecem de mencionar que o art. 37 da Constituição da República, em seu *caput*, dispõe expressamente sobre o dever de observância dos princípios regentes da atividade estatal, e o § 4º conferiu ao legislador a liberdade de conformação no delineamento da improbidade<sup>7</sup>, vindo a Lei n. 8.429/1992 a qualificar como ato de improbidade a violação aos princípios da Administração Pública (art. 11) (GARCIA e ALVES, 2008, p. 48).

Nesse sentido, também deve ser objeto de reflexões o entendimento de que “a lei não pune o administrador incompetente, mas unicamente o desonesto”, especialmente quando se constata a inclusão do princípio da eficiência no rol constante do art. 37 da Constituição, donde se extrai que, sendo incompetência e eficiência conceitos que mutuamente se excluem, por certo são insuscetíveis de coexistir harmonicamente como vetores da atividade estatal (GARCIA e ALVES, 2008, p. 49).

---

<sup>7</sup> “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos *princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência* e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)

[...]

§ 4º - 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*”.

Por outro lado, tal postura, leniente com a incompetência de administradores públicos, não se coaduna com uma ordem constitucional que, além de estabelecer direitos de defesa – que impõem ao Estado um dever de abstenção, um dever de não interferência no espaço de autodeterminação do indivíduo –, estabelece direitos a prestações, que exigem que o Estado aja para atenuar as desigualdades (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 255-258).

Não se pode olvidar, também, os fundamentos, inscritos no art. 1º da Constituição, e os objetivos fundamentais da República, estabelecidos no art. 3º da Carta, que configuram vetores de interpretação das demais normas constitucionais, que devem ser entendidas como voltadas a construir uma sociedade livre, justa e solidária, com redução das desigualdades sociais, promovendo a dignidade de toda pessoa humana (PROLA JÚNIOR e RINGENBERG, 2008, p. 202), o que se mostra de todo incompatível com essa postura complacente com a incompetência e os frequentes *equivocos* que, infelizmente, sobejam no âmbito da Administração Pública brasileira.

Dessa forma, evidenciada a harmonia entre os fatos, o ato praticado e os valores consubstanciados nos princípios regentes da atividade estatal, estará demonstrada a probidade. Descumprida a regra ou inobservados os princípios, porém, ter-se-á um relevante indício de configuração de improbidade, que restará ou não confirmada a partir da ponderação do ato em cotejo com os valores que violou, denotando sua potencialidade lesiva em detrimento dos interesses tutelados, operação que será realizada com a utilização do princípio da proporcionalidade (GARCIA e ALVES, 2008, p. 49).

Portanto, conclui-se que ao agente público probo não basta ser honesto, exigindo-se também que sua atuação seja competente (eficiente), segundo regras de conduta e princípios inerentes à disci-



plina interna da Administração Pública, instrumento da sociedade para a concretização dos valores e objetivos de nossa República.

### 3.2 Interesses tutelados

Conforme acima se expôs, a consagração, pelo texto constitucional, de uma verdadeira cláusula geral de tutela e promoção da pessoa humana, tomada como valor máximo por nosso ordenamento jurídico, impõe a proteção de todas as situações jurídicas subjetivas que se apresentem relevantes, visando amparar a dignidade humana em quaisquer das suas emergentes e reconhecidas expressões, seja no âmbito individual, seja na esfera coletiva, social.

Importante destacar que, com o surgimento da 2ª geração de direitos humanos, surge a consciência de que tão importante quanto salvaguardar o indivíduo era proteger a instituição, uma realidade social muito mais rica e aberta à participação criativa à valoração da personalidade que o quadro tradicional da solidão individualista, em que se formara o culto liberal ao homem abstrato e insulado, sem a densidade dos valores existenciais, aqueles que unicamente o social proporciona em toda a plenitude (BONAVIDES, 2000, p. 519).

Nessa esteira, ganha relevo a percepção de que o patrimônio público notabiliza-se como figura jurídica apta à proteção e promoção da pessoa humana (MARTINS, 2007, p. 25), o que parece não ter passado despercebido pelo revolucionário francês de 1789, que consagrou, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que:

Art. 14º Todos os cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, da necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração.

Art. 15º A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração.

Martins (2007, p. 25), analisando o artigo XXI da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948<sup>8</sup>, conclui não restarem dúvidas de que essa disposição é prospectiva no sentido de estabelecer um direito humanitário relativo à administração pública transparente, isonômica e democrática.

Na órbita interna, essa ideia da tutela do patrimônio público como uma das expressões coletivas da cláusula geral de proteção da pessoa humana resta bastante clara quando se analisa o tratamento conferido pela Constituição ao dever de prestação de contas da Administração Pública, corolário do princípio republicano (SILVA, 2006, p. 103-104). Nesse sentido, o inciso III do art. 31 estabelece a obrigação de os municípios prestarem contas e publicarem balançes, havendo um conjunto extenso de disposições constitucionais acerca do exercício dos controles interno e externo no âmbito da Administração Pública (art. 31 e arts. 70 a 75).

Além disso, ressalta em importância a inserção da obrigação de prestar contas no rol dos chamados princípios constitucionais sensíveis (art. 34, VII, *d*, e art. 35, II), os quais, quando não observados, permitem justificar inclusive a intervenção de um ente federado em outro, como meio de retomar a ordem constitucional. Isso assim o é porque não se pode cogitar da existência de um Estado Democrático de Direito, como declarou o constituinte originário, quando algum dos partícipes da cena social,

---

<sup>8</sup> “Artigo XXI

1. Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.
2. Toda pessoa tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.
3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto”.

notadamente aqueles que assumem o *munus publicum* de gerir a *res publica*, pretenda negar aos demais o direito (fundamental) que possuem de saber como foi gerido aquilo que integra o patrimônio comum (PROLA JÚNIOR e RINGENBERG, 2008, p. 228).

Nesse contexto, pelo menos assim nos parece, não se pode proceder à leitura da Lei de Improbidade Administrativa de forma a diminuí-la a um instrumento de proteção de meros aspectos econômicos de uma entidade insulada e apartada da sociedade em que inserida, mas sim como instrumento de tutela de relevantes manifestações coletivas da dignidade da pessoa humana, entendida não como simples objeto do poder estatal, mas como sujeito e destinatário de uma Administração Pública transparente, isonômica, democrática, eficiente, enfim, republicana.

### 3.3 Responsabilidade pessoal

As condutas juridicamente qualificadas pela improbidade ensejam a responsabilidade pessoal do infrator, tratando-se de postulado basilar dos regimes democráticos, que impulsiona o bom funcionamento da Administração Pública, tanto no campo da honestidade quanto no da eficiência dos funcionários (OSÓRIO, 2007, p. 95-96).

Osório (2007, p. 96-97) esclarece, contudo, que a evolução garantista do direito administrativo de corte francês conduziu a uma excessiva impessoalidade da Administração Pública europeia e, conseqüentemente, latino-americana. O reflexo negativo desse processo seria percebido no enfraquecimento dos regimes de responsabilidades pessoais, consagrando-se, crescentemente, uma espécie de quase anonimato, no qual o sujeito se esconde atrás do Estado, que fica responsável – como numa estrutura paternalista – por todos os prejuízos. Essa concepção, consa-

grada no § 6º do art. 37 de nossa Constituição, se, de um lado, parece muito conveniente para os cidadãos, facilitando-lhes as demandas, de outro, e de forma paradoxal, pode mostrar-se nociva ao bom andamento da Administração, quando o anonimato dos funcionários públicos (patamar máximo da impessoalidade) conduz à irresponsabilidade do servidor e à impunidade.

Há que se reverter, portanto, um certo sentimento de complacência com os atos de má gestão pública, seja por corrupção, seja por desonestidade ou ineficiência funcional, impondo-se a devida e necessária responsabilização, não apenas dos agentes públicos, mas também dos particulares que prestam serviços públicos ou que entram em contato com as coisas públicas, como decorrência dos princípios democrático e republicano consagrados na Constituição (OSÓRIO, 2007, p. 96-97). Nesse sentido, a Lei n. 8.429/1992, a par da extensão do conceito de agente público em seu art. 2º, alargou sua esfera de incidência também “àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”.

Considerando, porém, que a responsabilidade objetiva pressupõe normatização expressa nesse sentido, a doutrina parece reconhecer que a prática dos atos de improbidade dos art. 9º e 11 da Lei n. 8.429/1992 exige o dolo do agente, admitindo a responsabilização a título de culpa somente nas hipóteses do art. 10 daquela norma (GARCIA e ALVES, 2008, p. 267-268; FIGUEIREDO, 2004, p. 86, 102-103, 126-127; PAZZAGLINI FILHO, 2007, p. 60, 78-79, 113).

Contudo, e de forma semelhante ao que tem ocorrido na esfera civilista, nos parece que esse elemento subjetivo pode adquirir, também na esfera da improbidade, contornos mais

objetivos, distanciando-se do conceito subjetivo de “previsibilidade do resultado danoso” e caminhando, cada vez mais, para a ideia de “violação a *standards* de conduta”, o que também decorre da necessidade de se exercer um controle social intenso sobre a Administração Pública.

## **4 Dano moral coletivo e condutas de improbidade**

### **4.1 A tutela extrapatrimonial da probidade administrativa**

Conforme acima delineado, a dimensão coletiva da dignidade da pessoa humana, interesse tutelado pelas normas que visam reprimir a improbidade na Administração Pública, está no cerne, também, da conceituação de dano moral coletivo.

Dessa forma, configurada a ocorrência de ato de improbidade administrativa, impõe-se a devida (integral) reparação, não apenas dos danos econômicos carreados ao erário, os quais podem até mesmo não estar presentes, mas também dos prejuízos extrapatrimoniais decorrentes da conduta ímproba.

Por outro lado, vale repisar novamente que o sentimento de repulsa, abalo psíquico e indignação social se apresenta como meras e possíveis decorrências do dano moral coletivo, já configurado na ocorrência do ato de improbidade, em razão da ofensa a direitos fundamentais da pessoa humana, de natureza transindividuais.

Tome-se, a título de exemplo, o recente caso envolvendo o (agora) ex-governador do Distrito Federal. Embora não haja dúvidas sobre a enorme repulsa e indignação social produzidas por aquele escândalo, tais consequências decorrem de anteriores condutas violadoras de direitos fundamentais, que, muito antes da ampla divulgação dos fatos por meio da imprensa, já haviam produzido danos (também) extrapatrimoniais à coletividade.

Portanto, acolhida por nosso ordenamento jurídico a doutrina da reparação integral no âmbito da responsabilidade civil, resta evidente a necessidade de reparação de todos os danos produzidos pelo ato eivado de improbidade, inclusive daqueles, de natureza extrapatrimonial coletiva, que costumeiramente estarão presentes nesses casos.

Nessa linha, Carvalho Filho (2005, p. 14-15) afirma que:

[...] as dificuldades na configuração do dano moral quando há ofensa a interesses coletivos e difusos devem ser cada vez mais mitigadas, de forma a ser imposta a obrigação indenizatória como verdadeiro fator de exemplaridade e de respeito aos grupos sociais, sabido que a ofensa à dignidade destes tem talvez maior gravidade que as agressões individuais. Daí ser correta a afirmação de que “o dano moral coletivo é a injusta lesão da esfera moral de uma dada comunidade, ou seja, a violação antijurídica de um determinado círculo de valores coletivos”.

Portanto, com a devida vênia, não se pode concordar com a conclusão de recente acórdão exarado pelo Tribunal Regional da 3ª Região<sup>9</sup>, que, embora reconheça “que a doutrina mais abalizada, assim como a jurisprudência, admite o ressarcimento de dano moral causado por ato de improbidade do agente público”, conclui que “não é todo e qualquer ato de improbidade que causa dano moral à coletividade”, sendo “necessário que tal ato cause evidente e significativa repercussão no meio social, não bastando meras presunções ou mesmo a simples insatisfação da coletividade com a atividade administrativa”.

Ora, conforme acima descrito, a repercussão no meio social é apenas e simplesmente um eventual efeito do dano já produzido ao interesse coletivo tutelado pelo ordenamento. Por outro lado, essa maior ou menor repercussão no meio social, ou o maior ou menor sentimento de repulsa, são circunstâncias

---

<sup>9</sup> TRF3, AI n. 361.042/SP, 6ª Turma, rel. Consuelo Yoshida, j. em 17.12.2009.

que, assim entendemos, deverão ser valoradas na gradação da reparação imposta ao causador do dano, e não como balizas para a caracterização ou não do dano extrapatrimonial coletivo. Se a conduta praticada é de magnitude tal a ostentar a pecha da improbidade, não haverá dúvidas de que interesses coletivos foram violados, havendo, em decorrência, necessidade da integral reparação dos danos causados.

Dessa forma, melhor caminho parecem ter trilhado alguns tribunais trabalhistas, que, em casos de contratação de servidores públicos, sem submissão a concurso público, reconheceram a ocorrência de dano a todo o corpo social, a ensejar a condenação por danos morais coletivos (MEDEIROS NETO, 2007, p. 259-260).

#### 4.2 Reparação do dano moral coletivo

Conforme anteriormente mencionado, o entendimento doutrinário e jurisprudencial geralmente atribui três finalidades à reparação civil (patrimonial e extrapatrimonial): a) compensação do dano à vítima; b) punição do ofensor, persuadindo-o a não mais lesionar os interesses tutelados pelo ordenamento; c) caráter socio-educativo, tornando público que condutas semelhantes não serão socialmente toleradas (COSTA, 2009, p. 74).

No caso de ofensa a direitos essencialmente transindividuais, o lesado será uma coletividade, restando prejudicada a primeira das finalidades acima apontadas (mais afeita aos danos individuais), pois a vítima não é identificada (COSTA, 2009, p. 75). Nessas situações, a reparação pelo dano moral coletivo, consistente na condenação do ofensor ao pagamento de uma parcela pecuniária significativa, atenderá preponderantemente às finalidades sancionatória e preventiva (MEDEIROS NETO, 2007, p. 156).

Importante destacar que não se trata, propriamente, de uma reparação típica, nos moldes do que se observa em relação aos danos individuais, mas de uma espécie de reação jurídica necessária diante de intolerável lesão a direitos transindividuais (MEDEIROS NETO, 2007, p. 156-157):

[...] nessas situações que envolvem interesses e direitos transindividuais, apenas exigir do ofensor o ajustamento da sua conduta aos ditames legais, algumas vezes seguido da simples indenização pelos danos materiais verificados, refletiria, no plano da responsabilização, uma resposta débil, sem nenhuma força sancionatória para o autor ou mesmo bastante para obstar novas violações, dada a desproporção entre a gravidade do ilícito, o proveito obtido com a sua prática e a reação insuficiente e frágil, até estimuladora, do sistema jurídico. Isto implicaria, pode-se mesmo dizer, o fenômeno do esvaziamento ético do sistema de responsabilidade civil, refletindo a perda do seu norte de justiça e dos seus objetivos de pacificação e equilíbrio social.

Na mesma linha, as palavras de Marques (2009, p. 18-19), que, embora inseridas na apresentação de obra sobre a temática consumérista, mostram-se perfeitamente adequadas ao objeto deste trabalho:

Em outras palavras, recorrer à idéia de solidariedade para frisar a necessidade de ressarcimento integral dos danos morais, supera a visão meramente individualista do ressarcimento (*pretium doloris*) da dor do indivíduo, para destacar a função que prefiro chamar de satisfatória (função de combate à impunidade e estabelecimento de igualdade de todos, mesmo os que lucram criando o perigo, *cujus commodum eius periculum*) e pedagógica ou preventiva (função exemplar do ressarcimento, de forma a dissuadir condutas semelhantes e a otimizar os recursos que dispomos para sociabilizar estes riscos, limitando a liberdade de transferir ou limitar riscos profissionais).

Como alerta Jorge Mosset Iturraspe, em nossa sociedade de risco e de dano, muitas vezes “vale a pena” causar – ou deixar causar – o dano ao outro, em um novo pragmatismo cruel do lucro com danos ao consumidor, como se o ressarcimento pífio e depois de anos de



disputa judicial afirmasse: “cause dano ao outro, se isto economicamente lhe convém”! [...] Realmente, a eficácia de um direito de personalidade assegurado pelo direito do consumidor não é muita, se as indenizações concedidas no Brasil são pífias, e – de certa forma – estimulam o próprio dano, pois há no final algum proveito econômico – de escala dos danos – para os fornecedores.

Portanto, se a probidade na Administração Pública recebe plena proteção da ordem jurídica, em face da relevância e fundamentalidade que se lhe reconhece, como instrumento para a erradicação da pobreza, redução das desigualdades e construção de uma sociedade livre, justa e solidária, não se poderia deixar de instituir uma forma adequada de sancionamento e reparação eficaz e integral às injustas lesões contra ela perpetradas, de forma que não vingue a ideia ou o sentimento de desmoralização do ordenamento jurídico e dos princípios basilares que lhe são fundamento.

Esse entendimento ganha especial relevo no âmbito da improbidade administrativa, quando se considera que os eventuais terceiros relacionados a uma dada conduta ímproba muitas vezes constituem grandes grupos econômicos, com tentáculos em várias esferas e segmentos da Administração Pública. Nesses casos, a gradação da reparação deverá buscar implementar, efetivamente, no caso concreto, as funções sancionatórias e preventivas que lhe cabem, sob pena de constituir um verdadeiro incentivo à reiteração de condutas semelhantes.

Afastando-se da função típica que prevalece na seara dos danos individuais, onde se confere maior relevância à finalidade compensatória de indenização das vítimas identificadas, na órbita do dano moral coletivo, a condenação pecuniária apresenta natureza preponderantemente sancionatória, em relação ao ofensor, e dissuasória, diante de terceiros. Portanto, não há que se falar em reparação direta em favor da coletividade, pois é

inconcebível, na seara dos interesses transindividuais, a recomposição ou mesmo a compensação integral da lesão, pois inviável alcançar e apreender toda a dimensão e extensão da lesão coletiva, bem como identificar precisamente e de forma exaustiva os indivíduos atingidos (MEDEIROS NETO, 2007, p. 160).

Dessa forma, o que se almeja é a imposição ao ofensor de uma condenação pecuniária que signifique sancionamento da conduta ilícita, que certamente resultou em benefícios para o infrator, mas que violou direitos fundamentais, circunstância esta inaceitável para o sistema de justiça. Trata-se, assim, de uma função sancionatória, em sua vertente pedagógica, relativa ao efeito exemplar da condenação, imposta e arbitrada de maneira suficiente a sancionar o autor e inibir novas violações da mesma natureza (MEDEIROS NETO, 2007, p. 160-163).

Ressalta-se, contudo, que também é possível conceber uma finalidade compensatória indireta à reparação do dano moral coletivo, pois o montante da condenação será destinado a um fundo, cujo objeto se volta à reconstituição dos bens lesados (Lei n. 7.347/1985, art. 13).

Por fim, destaca a doutrina os seguintes critérios (MEDEIROS NETO, 2007, p. 163-166) ou vetores (COSTA, 2009, p. 74-77) para a quantificação da reparação do dano moral coletivo: a) natureza, gravidade e repercussão da lesão; b) situação econômica do ofensor; c) eventual proveito obtido com a conduta ilícita; d) possível reincidência; e) grau de culpa ou dolo; f) reprovabilidade social da conduta.

## **5 Considerações finais**

A Constituição Federal de 1988 consagrou uma verdadeira *cláusula geral de tutela e promoção da pessoa humana*, tomada como

valor máximo por nosso ordenamento jurídico, fazendo com que o fundamento da responsabilidade civil por danos à pessoa não mais se assente em um critério patrimonialista, mas sim no próprio princípio da dignidade da pessoa humana.

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

Por outro lado, constata-se que a Constituição estabeleceu um verdadeiro direito fundamental relativo à Administração Pública transparente, isonômica e democrática. Nesse sentido, a ideia que atrela a improbidade administrativa a um dano patrimonial-econômico ao erário não parece coadunar-se com a nova ordem constitucional, centrada no valor dignidade.

Dessa forma, a tutela da probidade administrativa não pode ser diminuída a um instrumento de proteção de meros aspectos econômicos de uma entidade insulada e apartada da sociedade em que inserida, mas sim constituir a salvaguarda de relevantes manifestações coletivas da dignidade da pessoa humana, entendida não como simples objeto do poder estatal, mas como sujeito e destinatário de uma Administração Pública transparente, isonômica, democrática, eficiente, enfim, republicana.

Portanto, configurada a improbidade administrativa, impõe-se a devida e integral reparação, não apenas dos danos econômicos carreados ao erário, os quais podem até mesmo não estar presentes, mas também dos prejuízos extrapatrimoniais decorrentes da conduta eivada de tal ilicitude.

Afastando-se da função típica que prevalece na seara dos danos individuais, onde se confere maior relevância à finalidade compensatória de indenização das vítimas identificadas, na órbita do dano moral coletivo, a condenação pecuniária apresenta natureza preponderantemente sancionatória, em relação ao ofensor, e dissuasória, diante de terceiros.

A jurisprudência, inicialmente refratária à reparação do dano extrapatrimonial coletivo, começa a acolher a doutrina mais abalizada, abandonando a errônea ideia da necessária vinculação do dano moral à noção de dor ou sofrimento psíquico, inaplicável aos interesses difusos e coletivos.

Esse crescente interesse no adequado enfrentamento da matéria foi motivado, sem dúvida, pela firme atuação do Ministério Público, como legitimado à tutela dos interesses transindividuais.

## **Referências**

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.  
\_\_\_\_\_. *Teoria do ordenamento jurídico*. 10 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Ação civil pública*. Comentários por artigos. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

COSTA, Marcelo Freire Sampaio. *Dano moral (extrapatrimonial) coletivo*. São Paulo: Ltr, 2009.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. *Curso de direito processual civil*. Processo coletivo. v. 4. Salvador: Juspodivm, 2007.

FIGUEIREDO, Marcelo. *Probidade administrativa*. Comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MARQUES, Cláudia Lima. Apresentação. In: SANTANA, Héctor Valverde. *Dano moral no direito do consumidor*. Biblioteca de direito do consumidor – v. 38. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MARTINS, Fernando Rodrigues. *Controle do patrimônio público*. Comentários à lei de improbidade administrativa. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

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

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa*. Má gestão pública – Corrupção – Ineficiência. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de improbidade administrativa comentada*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

PROLA JÚNIOR, Carlos Humberto; RINGENBERG, Diogo Roberto. O sigilo bancário e os Tribunais de Contas. In: PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira (Org.). *Controle externo: temas polêmicos na visão do Ministério Público de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

RUZYK, Carlos Eduardo Pianovski. A responsabilidade civil por danos produzidos no curso de atividade econômica e a tutela da dignidade da pessoa humana: o critério do dano ineficiente. In: RAMOS, Carmen Lucia Silveira Ramos et al. *Diálogos sobre direito civil*. Construindo a racionalidade contemporânea. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SANTANA, Héctor Valverde. *Dano moral no direito do consumidor*. Biblioteca de direito do consumidor – v. 38. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

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

TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloisa Helena; MORAES, Maria Celina Bodin. *Código civil interpretado conforme a Constituição da República*. v. 2. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

\_\_\_\_\_. *Código civil interpretado conforme a Constituição da República*. v. 1., 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

TOLOMEI, Carlos Young. A noção de ato ilícito e a teoria do risco na perspectiva do novo Código Civil. In: TEPEDINO, Gustavo (Coord.). *A parte geral do novo Código Civil*. Estudos na perspectiva civil-constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.