

O DANO MORAL COLETIVO E OS PRINCÍPIOS  
DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA - UMA NECESSÁRIA RELEITURA

*COLLECTIVE PAINAL DAMAGE AND  
PUBLIC ADMINISTRATION GOVERNING  
PRINCIPLES - A NECESSARY REVIEW*

# O DANO MORAL COLETIVO E OS PRINCÍPIOS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – UMA NECESSÁRIA RELEITURA<sup>1</sup>

*COLLECTIVE PAINAL DAMAGE AND PUBLIC ADMINISTRATION GOVERNING PRINCIPLES - A NECESSARY REVIEW*

*Leonardo Bellini de Castro<sup>2</sup>*

## RESUMO

A Lei nº 14.230/2021 impôs severos retrocessos no sistema anticorrupção do Brasil, minando a efetividade do enfrentamento da improbidade administrativa regido pela Lei nº 8.429/92. A enumeração agora taxativa das hipóteses de violação aos princípios da Administração Pública, como modalidade de ato de improbidade administrativa, inseriu-se nesse quadro com o objetivo de promover o esvaziamento da tutela da probidade enquanto mecanismo de controle da atuação administrativa. Nessa toada, o presente trabalho tem por escopo apontar a Lei de Ação Civil Pública, como mecanismo residual de defesa do patrimônio público, em sua acepção moral e material para as hipóteses não expressamente contempladas na Lei de Improbidade Administrativa.

**Palavras-chaves:** improbidade administrativa; violação dos princípios de regência da atividade administrativa; dano moral coletivo; lei de ação civil pública.

## 1 INTRODUÇÃO

Por um momento, o Brasil encontrou uma convergência de circunstâncias que permitiram revelar, de forma histórica, a entranhada corrupção que corroía seus alicerces fundantes e os princípios mesmos de organização da República, a qual pressupõe que a coisa pública seja voltada para a consecução de finalidades públicas. Nesse contexto, a operação Lava Jato, e outras que se sucederam na mesma toada, foram paradigmáticas ao indicar a simbiose de relações parasitárias existentes entre o baronato político e o econômico em detrimento de toda a sociedade.

---

<sup>1</sup> Data de Recebimento: 02/01/2024. Data de Aceite: 06/08/2024.

<sup>2</sup> LEONARDO BELLINI DE CASTRO, Promotor de Justiça-MPSP, Mestre em Direito – USP-RP, leonardocastro@mpsp.mp.br, Lattes disponível em <http://lattes.cnpq.br/3222818864464576>.

A exposição dos graves esquemas sistêmicos de corrupção existentes, e a punição dos envolvidos, parecia indicar a inauguração de uma nova era da República, na qual a aplicação nivelada da lei em todos os estratos de poder se fazia possível. Tal momento histórico ganhou grande apoio popular, ressonância internacional e mesmo ruptura com velhos paradigmas.

No entanto, como alardeado em inúmeras oportunidades, a reação do sistema não tardaria. Nas palavras imemoriais do personagem Capitão Nascimento, no filme *Tropa de Elite 2*: “(...) o sistema se reorganiza, articula novos interesses, cria novas lideranças. Enquanto as condições de existência do sistema estiverem aí, ele vai resistir. Agora me responda uma coisa: quem você acha que sustenta tudo isso? É. E custa caro. Muito caro”.

Assim, a reação do sistema político, como era esperado, foi contundente, veio de várias frentes e engajou inúmeros atores. O resultado foi não só a anulação da quase totalidade dos esforços anticorrupção empreendidos, como mudanças substanciais na jurisprudência e na própria legislação, impedindo que esforços anticorrupção fossem levados adiante em outras frentes.

Dentre as alterações legislativas que causaram o maior impacto negativo nos esforços anticorrupção certamente se encontra a mudança da Lei nº 8.429/92 pela malfadada Lei nº 14.230/21.

Com efeito, a edição da Lei nº 14.230/2021 – a toque de caixa, e em plena pandemia, criou sérios entraves à apuração e à efetiva repressão dos atos de corrupção, traduzindo réprobo salvo conduto ao agente ímprobo e ao terceiro que com ele concorra. Veja-se que a lei tornou atípicas, no âmbito da improbidade, condutas altamente reprováveis (como o assédio sexual e a tortura praticados por agentes públicos); esvaziou a medida cautelar de indisponibilidade de bens, comprometendo o resultado útil do processo no que diz respeito às sanções patrimoniais; enfraqueceu a tutela do erário ao extirpar a modalidade culposa do artigo 10 (ainda que configurado erro grosseiro ou culpa grave); estabeleceu elementares do tipo cuja possibilidade de demonstração prática é, no mínimo, duvidosa; fixou ônus probatório diabólico ao Ministério Público; limitou a extensão de sanções (mesmo exclusivamente patrimoniais) aos sucessores do agente ímprobo, além de decotar diversas de suas sanções.

Os retrocessos são tantos e tão substanciais que impossíveis de analisar em um único ensaio. Bem por isso, pretende-se aqui analisar a eliminação do caráter exemplificativo do art.11 da Lei nº 8.429/92, que agora passou a contemplar hipóteses taxativas. Com isso, é inequívoco que várias condutas altamente reprováveis que antes se enquadravam na Lei nº 8.429/92, agora se encontram infensas a eventuais sanções capituladas no art.12 da Lei de Improbidade.

Como sabido, o art. 11 da Lei nº 8.429/92 contemplava a prática de atos de improbidade administrativa violadores dos princípios reitores da atividade administrativa, o que fazia em enumeração exemplificativa, dada a infundável possibilidade de hipóteses fáticas que poderiam se suceder.

Importa ressaltar, a propósito, que é lição comezinha a de que os princípios da Administração Pública constituem a estrutura axiológica de regência das atividades administrativas, sendo mesmo considerados como vigas mestras que dão sustentação para o edifício jurídico que ordena o Estado em suas funções várias.

Nesse contexto, ainda que os princípios traduzam uma configuração jurídica aberta, sujeitos à múltiplas acepções em suas estruturas normativas, é cediço reconhecer que possuem um núcleo fundamental, núcleo esse que não comporta conflagrações hermenêuticas muito esgarçadas.

De todo modo, se esse núcleo fundamental antes imprimia uma diretriz cogente aos agentes administrativos, na quadra hodierna, com as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/21, passam a compor apenas um esquema normativo decorativo, já que a sua aberta violação não implica em eventual sanção fora das hipóteses agora taxativamente estabelecidas no art. 11 da Lei nº 8.429/92.

É dizer, se antes a estrutura normativa aberta da art. 11 da Lei nº 8.429/92 possibilitava uma subsunção correspondente às múltiplas hipóteses fáticas então possíveis no mundo fenomênico, no atual regime estaria instituído um possível vácuo jurídico para várias hipóteses ali não expressamente previstas.

Por esse motivo, impõe-se aos operadores do direito uma reconfigurada atenção ao regime de proteção de valores estabelecidos na Constituição Federal, a fim de se concretizar e proteger a sua própria base axiológica, dando-se mesmo concretude aos mandamentos constitucionais que propõem a busca de uma sociedade livre, e aí, pode-se ler livre de corrupção, justa, ou seja, que puna na exata medida atos corruptos ou corruptivos e fraterna, que tenha em mira uma adequada partilha de bens jurídicos entre seus participantes.

Ademais, se a própria Constituição Federal é expressa em estabelecer que a Administração Pública deve seguir os nortes principiológicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, não pode, pois, a lei infraconstitucional fazer tábula rasa desse norte substancial, tornando tal comando apenas uma exortação retórica, sem maiores consequências quando levada a efeito sua franca violação.

Sustenta-se aqui, portanto, que na hipótese de eventual vulneração cabal a tais diretrizes, mesmo que não albergada nos preceitos normativos textualmente estabelecidos no art. 11 da Lei nº 8.429/92, comporta o possível e adequado sancionamento do

transgressor, ainda que circunscrito somente à eventual sanção de índole pecuniária.

Para tanto, em se verificando a repercussão difusa da transgressão pela ofensa a valores constitucionalmente assegurados, em vista da reconfiguração jurídica levada a efeito pela Lei nº 14.230/21, é de se ter como imperativo o enquadramento da conduta nas disposições previstas na Lei nº 7.347/85, provocando-se o sancionamento pecuniário correspondente com fulcro em tal diploma, o qual deve funcionar como sucedâneo legal subsidiário para as hipóteses de omissão da Lei nº 8.429/92.

Com o escopo de sustentar a tese aqui defendida, levou-se a efeito uma pesquisa de cunho dogmático, estribada na análise jurídica do instrumental teórico e normativo existente, culminando-se em uma conclusão compreensiva de tal manancial sob o ponto de vista lógico-dedutivo.

De toda sorte, uma melhor compreensão do microssistema coletivo de defesa dos interesses difusos e da teoria do diálogo das fontes fornecerá o substrato teórico necessário para a compreensão do que aqui se afirma.

## **2 DO MICROSSISTEMA DE TUTELA COLETIVA – INTERAÇÕES ENTRE A LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

É fato assente, tanto na doutrina como na jurisprudência, em especial com base na teoria do diálogo das fontes<sup>3</sup> e nos artigos 90 do CDC e 21 da LACP, que o Brasil possui um microssistema processual coletivo, tendo como característica a interação recíproca entre as normas, principalmente do Título III do CDC com as leis de Ação Popular, Improbidade Administrativa, Ação Civil Pública, Mandado de Segurança Coletivo, Estatuto do Idoso, Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>4</sup>.

O próprio Superior Tribunal de Justiça também já teve oportunidade de assinalar que a Lei de Improbidade Administrativa, juntamente com a Lei da Ação Civil Pública, da Ação Popular, do Mandado de Segurança coletivo, do Código de Defesa do Consumidor e do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Idoso, compõem um microssistema de tutela dos interesses transindividuais e sob esse enfoque interdisciplinar, interpenetram-se e subsidiam-se<sup>5</sup>.

Não é, pois, de estranhar-se como legítima a invocação de um outro conjunto de normas para se postular pela reparação de um dano indenizável em casos de omissão da Lei de Improbidade Administrativa.

---

3 JAYME, Erik. In: *Identité culturelle et intégration: le droit international privé postmoderne*, Recueil des Cours, vol. 251 (1995), p. 259.

4 GIDI, Antônio. *Coisa Julgada e Litispendência em ações coletivas*. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 77.

5 BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, Resp 510.150-MA, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 29.03.2004.

E isso pela simples razão de que a existência de ordenamentos setoriais não implica em surdez à sistematicidade inerente à hermenêutica jurídica, a qual naturalmente demanda a visão do ordenamento jurídico globalmente considerado, dando-se especial ênfase ao conjunto de normas constitucionais e infraconstitucionais que se entrelaçam em um todo lógico.

É dizer, em havendo uma própria diretriz constitucional, que institui a relevância sobranceira dos princípios administrativos, ao se considerar as atividades administrativas e, ainda, um conjunto de direitos fundamentais que asseguram a reparabilidade do dano material e moral, daí somente se pode concluir que não está juridicamente interditada a possibilidade de persecução cível de hipóteses não previstas expressamente na Lei de Improbidade Administrativa.

Para tanto, faz-se absolutamente lúdica a invocação das disposições previstas na própria Lei de Ação Civil Pública, a qual compõe o microsistema jurídico de tutela de bens jurídicos difusos e coletivos, estando o patrimônio público naturalmente aí inserido como bem jurídico passível de tutela, justamente por revelar-se como instrumento material de realização das finalidades constitucionais.

Veja-se, nesse particular, que a possibilidade de ressarcimento por danos causados por lesão ao patrimônio público está expressamente consignada na Lei nº 7.347/85, que dispõe reger-se pelas suas disposições, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao patrimônio público (art.1º, inciso VIII), pretensão que pode ser levada a efeito por meio do uso da ação civil pública.

Na mesma toada, no âmbito da legislação infraconstitucional, o art. 927 do Código Civil também é claro ao estabelecer que aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Essas disposições, por si, já forneceriam o manancial jurídico suficiente para a persecução de atos violadores de princípios administrativos agora não expressamente consignados na Lei de Improbidade Administrativa.

Assim, ainda que não houvesse uma ressalva expressa na Lei de Improbidade Administrativa que em seguida indicaremos, uma exegese juridicamente adequada já apontaria para a possibilidade de tutela de direitos difusos por meio do uso da Ação Civil Pública, incluindo aí o pleito pela aplicação de sanções reparatórias e ressarcitórias por danos causados a tais vetores principiológicos.

De todo modo, o fato é que a própria Lei nº 14.230/21 foi clara ao ressaltar a possibilidade de responsabilização de agentes públicos, inclusive políticos, por danos a outros interesses difusos, inclusive em casos de ofensas ao patrimônio público e social.

É o que se lê, cristalinamente, do disposto no art.17-D, em seu parágrafo único, o qual foi inserido na Lei nº 8.429/92 pela Lei nº 14.230/21, dispondo que:

Ressalvado o disposto nesta Lei, o controle de legalidade de políticas públicas e a responsabilidade de agentes públicos, inclusive políticos, entes públicos e governamentais, por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social submetem-se aos termos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

Em acréscimo, a mesma lei ainda estabeleceu, no art.17, § 16, da Lei nº 8.429/92, que a qualquer momento, se o magistrado identificar a existência de ilegalidades ou de irregularidades administrativas a serem sanadas sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções previstas na Lei de Improbidade, poderá, em decisão motivada, converter a referida ação em ação civil pública, regulada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

Cumpra sublinhar, por oportuno, que as referidas disposições ainda são expressas em delinear que o uso da ação civil pública não se prestará somente ao controle de legalidade de políticas públicas e responsabilização de entes públicos e governamentais, mas também, e especialmente, para a responsabilização de agentes públicos, inclusive políticos, que podem ser instados a reparar danos causados ao patrimônio público e social.

É dizer, agora a própria Lei nº 8.429/92 é expressa ao consignar que faz parte do microsistema coletivo dantes mencionado, sendo lúdima a simbiose entre os referidos diplomas.

Forçoso concluir, portanto, que a partir da nova sistemática inaugurada pela Lei nº 14.230/21, e em vista da taxatividade dos preceitos estabelecidos no art.11, da Lei nº 8.429/92, em casos de não violação a princípios administrativos não diretamente submersíveis ao referido art.11, da Lei nº 8.429/92, ainda assim, faz-se possível o pleito por reparação de danos com a invocação do disposto na Lei nº 7.347/85.

### **3 DA ESTRUTURA DE RESPONSABILIDADE DOS AGENTES PÚBLICOS E POLÍTICOS NA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Impende, de início, observar que a Lei nº 7.347/85, a despeito de estabelecer que os agentes causadores de dano aos interesses difusos ali consagrados respondem pelos prejuízos materiais e morais causados, não delimita de forma circunstanciada os elementos componentes dessa responsabilidade civil.

Deve-se, portanto, mesmo por imperativo lógico, socorrer-se da teoria geral do direito e do próprio direito civil, os quais estabelecem esses marcos determinantes.

E tais elementos são, como sabido a: i) conduta; ii) o resultado e o iii) nexa causal entre a conduta e o resultado<sup>6</sup>.

A conduta, obviamente, não será apenas e tão somente aquela conduta comissiva que agride ao interesse transindividual tutelado, mas poderá e deverá, também, ser objeto de eventual ação civil pública reparatória e ressarcitória aquela conduta omissiva, que inobserva deveres administrativos concernentes, ao agir que se fazia peremptório por disposição legal ou em vista do pretérito comportamento do agente público.

A omissão, nesse particular, para ser juridicamente relevante, a ponto de gerar a obrigação de eventualmente reparar eventual dano material e moral é aquela que pode ter seus caracteres essenciais transposta do direito penal, dada inclusive a natureza e finalidade do referido ramo do direito, tido como a última ratio de defesa da ordem jurídica.

Ter-se-á, pois, uma omissão juridicamente relevante para as hipóteses aqui tratadas, quando o omitente, agente público ou político, essencialmente podia e devia agir para evitar o resultado.

Tal dever, em sua configuração mais fundamental deriva da própria lei, que então estabelece imposições administrativas atreladas aos vários cargos existentes nas estruturas do Estado, cujos deveres administrativos poderão gerar um dano indenizável.

Pode-se cogitar, nessa linha, da hipótese de um Diretor de um estabelecimento prisional, que se omite na tomada de providências, tão logo quando tome conhecimento da existência de práticas sistemáticas encabeçadas pelos carcereiros de imposição de tortura aos presos ali encarcerados, ou que se omite em vista da admissão de objetos ilícitos no interior do estabelecimento, como armas e drogas, por agentes penitenciários.

A sua omissão, em tal caso, ainda que não pudesse ser capitulada nas disposições agora taxativas previstas no art.11 da Lei nº 8.429/92, poderia dar azo à eventual ação civil pública orientada à proteção do patrimônio público, em sua acepção moral, com vistas à preservação da indenidade da prestação do próprio serviço público do qual está encarregado.

De igual modo, tal qual no direito penal, pode-se cogitar da responsabilidade civil em casos em que o próprio agente assumiu a responsabilidade de impedir o resultado com sua conduta ou com seu comportamento anterior criou ou maximizou o risco da ocorrência do resultado danoso.

Imagine-se, assim, a hipótese de um servidor público, que assume circunstancialmente a função de acionar um alarme de perigo público de desabamento em locais de risco, em substituição a colega que lhe solicitou o favor.

---

<sup>6</sup> Cf. DINIZ, Maria Helena. Curso de Direito Civil Brasileiro, volume 7: responsabilidade civil, 23ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p.37/38.

Ali, uma vez postado, omite-se de tal providência, culposa ou dolosamente, o que dá azo a um dano de grandes proporções, envolvendo as vítimas de um desabamento que se segue. Em casos tais, naturalmente, poderia ser instado, com fulcro na Lei nº 7.347/85, a reparar os danos individuais e difusos decorrentes de sua conduta omissiva.

De igual modo, são inúmeras as situações de agir comissivo agora não contemplados na Lei de Improbidade Administrativa, e que poderiam dar azo a significativos danos à interesses difusos e ao patrimônio público e social.

Basta ter em mente, a propósito do tema, questões concernentes ao crescimento ordenado das cidades, que devem ter em vista a observância de normas legais e regulamentares destinadas à preservação do meio ambiente natural e artificial.

Assim, uma aprovação ilegal de loteamento, v.g, sem a observância de imposição de ônus aos loteadores para a criação de espaços públicos, estruturas de abastecimento de água e destinação de esgoto, entre outros deveres, não sujeitaria o infrator a punição no seio das disposições previstas na Lei nº 8.429/92, por falta de previsão legal, ainda que comprovados os danos urbanísticos decorrentes da implantação irregular do empreendimento.

Não temos dúvida de que um caso dessa natureza ainda poderá ser objeto de ação civil pública, que objetive não só a regularização do empreendimento, mas também, e especialmente, com o escopo de obter a condenação do responsável ao pagamento de indenização pelos danos morais coletivos causados.

Veja-se, ademais, que a responsabilização civil para os casos aqui esboçados não se circunscreve apenas às hipóteses em que o agente agiu com dolo, mas também se faz possível a responsabilização nas hipóteses de culpa, se patenteadas a inobservância do dever objetivo de cuidado concernente ao cargo.

Em casos tais, no entanto, a culpa ou o dolo propriamente dito poderão ser sopesados para fins de determinação da extensão de eventual indenização devida, devendo maximizar-se a punição consoante a intensidade do elemento subjetivo do infrator.

De outra linha, como dito, o resultado também transparece como outro elemento essencial para a configuração da responsabilidade civil do agente público. Assim, para fins de possibilidade de persecução do agente público, ou político causador de um resultado danoso, cumpre que ele seja significativo, ou seja, que tenha relevância que transcenda o mínimo tolerável.

Assim, lesões insignificantes, que não tenham transcendência de modo a tornar a ofensividade difusa, e que atinja de forma relevante uma coletividade de pessoas, obviamente não poderão ser invocadas para fins de propositura de eventual ação civil pública.

Bem por isso, a lesão não poderá circunscrever-se a uma análise meramente formal

de sua existência, mas, sim, há de reclamar uma análise preponderantemente material, reveladora de significância ampla e difusa, atingindo um número significativo ou indeterminado de pessoas.

Para ilustrar, voltemos ao exemplo da aprovação ilegal de um empreendimento. Acaso a ilegalidade circunscreva-se a um elemento formal pouco significativo ou de pouca expressão, não se faz viável cogitar de eventual ação civil pública. De outra linha, acaso a ação administrativa, violadora dos deveres de honestidade e lealdade às instituições, ganhe latitude de modo a prejudicar sobremaneira a coletividade, com a imposição de um crescimento desordenado de um determinado bairro, ter-se-á como impositiva a propositura de ação civil pública.

Basta imaginar, pois, a aprovação do empreendimento sem a infraestrutura necessária para o abastecimento de água, que, inclusive, acaba por prejudicar outros loteamentos vizinhos.

Em casos tais, o dano daí advindo com a recorrente falta de água, é algo de coletivamente significativo, o que pode ensejar ação civil pública em face do agente público responsável, não somente para a reparação material devida, mas também, e especialmente, para a reparação dos danos morais aí experimentados pela coletividade.

De toda sorte, as especificidades do dano moral coletivo exigem uma maior detença em sua análise para a sua esmerada apreensão, motivo pelo qual importante seja pontuado os pormenores que eventualmente podem se fazer presentes.

#### **4 O DANO MORAL COLETIVO NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Importa observar, logo de início, que a indenização pelo dano moral é um direito fundamental de dimensão constitucional, tendo a sua previsão expressa no art. 5º, X, da Constituição Federal, donde se conclui que nenhuma emenda constitucional ou mesmo norma infraconstitucional pode afastar a tutela de tal esfera de proteção da dignidade humana.

E aqui importa frisar que a dignidade humana não há de ser compreendida em uma perspectiva meramente individual, mas sim enquanto cerne axiológico a albergar um número indeterminado de pessoas, o que fundamenta a sua proteção de maneira difusa.

Desnecessário sublinhar, nesse prisma, que no âmbito infraconstitucional a reparabilidade do dano moral coletivo é amplamente aceita, sendo vários os dispositivos que asseguram tal esfera de proteção, além de serem relativamente comuns a imposição de sanções pecuniárias destinadas a repará-lo em áreas como a defesa do meio ambiente, relações de trabalho, direitos do consumidor, entre outros.

Na esfera da improbidade administrativa, todavia, o tema sempre encontrou controvérsia, a despeito de inúmeras decisões que reconheceram a sua existência na hipótese de danos imateriais significativos.

Nas precisas palavras de Garcia:

“(…) todos os membros da coletividade têm o direito de exigir dos administradores públicos que atuem com estrita observância ao princípio da juridicidade, o que pode ser considerado um direito transindividual e indisponível, de natureza eminentemente difusa, já que pulverizado entre todas as pessoas”.<sup>7</sup>

De fato, em sendo a exigência da probidade administrativa um interesse que pertence, indeterminadamente, a toda a sociedade, daí decorre sua natureza jurídica de bem indivisível<sup>8</sup>.

De todo modo, como já frisamos, não se deve extrair de toda e qualquer violação aos princípios de regência da atividade administrativa a imediata obrigação de indenização pelo dano moral coletivo experimentado.

A propósito, bem nos adverte o eminente civilista Carlos Alberto Bittar que:

O 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.<sup>9</sup>

Dito isso, impõe-se observar que a fluidez do conceito implica seja ele desdobrado em seus caracteres estruturantes, de modo se a extrair as potenciais situações concretas nas quais se faz possível suscitá-lo.

---

7 GARCIA, Emerson, ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa, 4ª ed. Revista e ampliada, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2008, p.434.

8 SOBRANE, Sérgio Turra. Improbidade administrativa: aspectos materiais, dimensão difusa e coisa julgada. São Paulo: Atlas, 2010, p.105-111.

9 BITTAR, Carlos Alberto. Do Dano Moral Coletivo no Atual Contexto Jurídico Brasileiro. In: Revista de Direito do Consumidor, nº 12, out/dez/94.

Nessa linha, as lições de Maksym se fazem precisas, quando identifica quatro requisitos para a configuração do dano moral coletivo, quais sejam:

(i) o requisito material, que representa o fato físico e o prejuízo em si (a lesão ao interesse ou a diminuição de bem) no mundo concreto, ou seja, o comprometimento do fim justificador da proteção jurídica conferida ao bem; (ii) o elemento formal, que provém da norma jurídica (a antijuridicidade da lesão à dignidade); (iii) o elemento quantitativo, que indica que referido prejuízo concreto deve atingir uma coletividade; e, por fim, (iv) o elemento qualitativo, que implica a indivisibilidade do referido bem atingido.<sup>10</sup>

Decorre daí, de início, que, para se cogitar de eventual ação civil pública pela violação aos princípios de regência da atividade administrativa, deve ser verificado se o ato não se encontra qualificado como de improbidade na própria Lei de Improbidade Administrativa ou em legislação especial.

Em seguida, impõe-se analisar a dimensão material do dano praticado, somente existente acaso a lesão atinja significância ampla e difusa, quer em razão da relevância dos interesses subjacentes inobservados, em especial aqueles concernentes a áreas sensíveis para o resguardo da sociedade, quer em razão da gravidade da conduta praticada, reveladora de um especial desvalor social.

De sua vez, do elemento formal deriva a necessidade de perquirir-se se a violação ao princípio importa também violação a uma norma jurídica em especial ou a um conjunto transcendente de normas setoriais.

Por derradeiro, os elementos qualitativos e quantitativos referem-se à natureza e extensão da lesão verificada no tocante a agressão à base axiológica orientadora da conduta do agente público, de modo que se atinja um número amplo ou indeterminado de pessoas.

Um exemplo envolvendo acontecimentos recentes irá ajudar a aclarar o tema.

Imagine-se, assim, a hipótese de atuação clientelística de determinados agentes públicos, com vistas a beneficiar pessoas de seu círculo pessoal de amigos, em campanha de vacinação em curso em meio a uma pandemia de natureza letal. Tal agente, em nosso exemplo, violaria ordem de precedência da vacinação de pessoas mais vulneráveis para o benefício de terceiros

---

10 MAKSYM, Cristina Borges Ribas. A Reparação do Dano Moral Coletivo por Ato de Improbidade Administrativa, Revista Digital de Direito Administrativo, vol. 8, n. 1, p. 99-120, 2021.

Em tal situação hipotética, ter-se-ia como clara uma dimensão material do dano causado, haja vista a natural repulsa que decorreria para a sociedade em geral, fato revelador de um significativo desvalor social. De igual modo, o elemento formal também se conectaria com as normativas próprias editadas para regular as campanhas de vacinação, as quais teriam em mira as pessoas componentes de grupos especialmente sensíveis e vulneráveis, que deveriam por isso ser prioritariamente vacinadas.

Por derradeiro, uma conduta dessa natureza seria qualitativamente repugnante em vista dos valores subjacentes vulnerados, bem como quantitativamente significativa em vista dos grupos prioritários prejudicados de forma difusa.

Como no caso hipotético ventilado, o fato não mais encontra enquadramento no art.11 da Lei nº 8.429/92, obviamente seria cabível cogitar-se de eventual ação civil pública com vistas à condenação do agente público à reparação dos danos morais coletivos impostos.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Não há dúvidas de que a Lei nº 14.230/2021 impôs severos retrocessos no microsistema de enfrentamento da corrupção, produto que é de um natural revanchismo de grupos políticos atingidos por medidas que antes se faziam inalcançáveis para determinadas castas.

De todo modo, em que pese às inúmeras inconstitucionalidades que certamente serão suscitadas, os operadores do direito, em especial os membros do Ministério Público, agora terão que fazer uso de outros instrumentos legais existentes com vistas à minoração dos danos carreados à sociedade em geral em razão do novo regime. E isso para assegurar-se uma integral defesa do patrimônio público, missão própria e constitucional do Ministério Público.

Um desses instrumentos que certamente deverá ser mais utilizado é a ação civil pública, a qual deverá servir como sucedâneo da Lei de Improbidade Administrativa, para a tutela de interesses transindividuais correlatos à defesa do patrimônio público nas hipóteses de omissão normativa da Lei de Improbidade Administrativa.

Cabe, pois, ao Ministério Público e seus atores ainda a árdua e difícil missão de promover o enfrentamento da corrupção. E dessa missão não se pode arrefecer jamais, sob pena de subjugar-se, por completo, o objetivo fundamental da nossa República, que é o de construir uma sociedade livre, justa e fraterna. Em tal República, constitucionalmente desenhada em 1988, certamente não há de haver espaço para a corrupção.

## COLLECTIVE PAINAL DAMAGE AND PUBLIC ADMINISTRATION GOVERNING PRINCIPLES - A NECESSARY REVIEW

### ABSTRACT

The Law nº 14.230/2021 imposed severe setbacks in Brazil's anti-corruption system, undermining the effectiveness in dealing with administrative improbity, then governed by Law nº. 8.429/92. The now exhaustive enumeration of the hypotheses of violation of the principles of Public Administration as a modality of act of administrative improbity was inserted in this framework with the objective of promoting the emptying of the protection of probity as a control mechanism of administrative action. In this sense, the present work aims to point out the Public Civil Action Law as a residual mechanism for the defense of public assets in its moral and material meaning for the hypotheses not expressly contemplated in the Administrative Improbity Law.

**Keywords:** administrative impropriety; violation of the governing principles for administrative activity; collective moral damage; public civil action law.

### REFERÊNCIAS

- BITTAR, Carlos Alberto. Do Dano Moral Coletivo no Atual Contexto Jurídico Brasileiro. *In: Revista de Direito do Consumidor*, nº 12, out/dez/94.
- DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro, volume 7: responsabilidade civil**, 23ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- GARCIA, Emerson, ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4ª ed. Revista e ampliada, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2008.
- GIDI, Antônio. **Coisa Julgada e Litispendência em ações coletivas**. São Paulo: Saraiva, 1995.
- JAYME, Erik. *In: Identité culturelle et intégration: le droit international privé post-moderne*. Recueil des Cours, vol. 251 (1995).
- MAKSYM, Cristina Borges Ribas. A Reparação do Dano Moral Coletivo por Ato de Improbidade Administrativa. **Revista Digital de Direito Administrativo**, vol. 8, n. 1, p. 99-120, 2021.
- SOBRANE, Sérgio Turra. **Improbidade administrativa: aspectos materiais, dimensão difusa e coisa julgada**. São Paulo: Atlas, 2010.