

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**CLAUDIO DUTRA FONTELLA**

**IMPROBIDADE POR VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO  
Uma abordagem sistemática do art. 11 da Lei n. 8.429/92**

**Porto Alegre  
2008**

CLAUDIO DUTRA FONTELLA

**IMPROBIDADE POR VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO**  
**Uma abordagem sistemática do art. 11 da Lei n. 8.429/92**

Dissertação apresentada como requisito parcial  
para obtenção do grau de Mestre ao Programa  
de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia  
Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Juarez Freitas

Porto Alegre  
2008

CLAUDIO DUTRA FONTELLA

**IMPROBIDADE POR VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO**  
**Uma abordagem sistemática do art. 11 da Lei n. 8.429/92**

Dissertação apresentada como requisito para  
obtenção do grau de Mestre ao Programa de  
Pós-Graduação em Direito da Pontifícia  
Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovada em 19 de março de 2008

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Juarez Freitas

---

Prof. Dr. Paulo Antônio Caliendo Velloso da Silveira

---

Prof. Dr. Rogério Gesta Leal

## RESUMO

FONTELLA, Claudio Dutra. **Improbidade por violação dos princípios da administração:** Uma abordagem sistemática do art. 11 da Lei n. 8.429/92. 2008. 150 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2008.

O objetivo deste trabalho é discorrer acerca da força normativa dos princípios, entender melhor como deve ocorrer, juridicamente, o enquadramento da improbidade administrativa e como pode ser punida. Assim, buscou-se demonstrar a forma normativa dos princípios, sua distinção das regras e conceituar a improbidade administrativa. Também foram abordados os princípios constitucionais regentes da Administração Pública, conceituando-se os princípios expressos na Constituição, como a legalidade, a impessoabilidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Da mesma forma, foram tratados os outros princípios não expressos, como o do interesse público, da motivação e da finalidade, dedicando-se capítulo à parte aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, porquanto incidem eles tanto na individualização de uma conduta como ímproba quanto na aplicação das sanções cominadas a tal ato; tudo com vista a demonstrar que o foco dos atos tem de estar voltado para o respeito aos princípios constitucionais da administração. Foi, na seqüência, feita uma interpretação sistemática do artigo 11 da Lei n. 8.429/92, concluindo-se pela possibilidade de cometimento de improbidade administrativa por violação de princípios na modalidade culposa, apesar de o dispositivo a ela não se referir. Dissertou-se, por fim, acerca da reparação ao erário e à questão do dano moral à Administração Pública, quando caracterizada a improbidade por violação dos princípios administrativos, apontando-se afirmativamente para a ocorrência daquele dano.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa. Violação dos Princípios Administrativos. Culpa e Dano Moral à Administração Pública.

## ABSTRACT

FONTELLA, Claudio Dutra. **Improbidade por violação dos princípios da administração:** Uma abordagem sistemática do art. 11 da Lei n. 8.429/92. 2008. 150 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2008.

The objective of this work is to discourse concerning the normative force of principles, to better understand how the “improbidade” administrative classification must occur and how it must be punished. Therefore, this work aimed to argue about the normative form of the principles, its distinction from the rules and to form an opinion about the “improbidade” administrative. The constitutional principles which conduct the Public Administration, defining the principles expressed in the Constitution, as the legality, the impersonality, the morality, the advertising and the efficiency were also approached. Other principles which are not expressed in the Constitution, were also listed, as the public interest, the motivation and the purpose, addressing a chapter aside to the principles of the proportionality and reasonability, considering they occur as in the fact of individualize a behavior like dishonest as in the sanction enforcement menaced to such action. Everything aimed at arguing that the focus of the action must have its directions given to the respect of the constitutional principles of the administration. After that, a systematical interpretation was made of the 8.429/92 Law – article 11, concluding that there is a possibility of committing administrative improbity by principles violation in the modality of guilty, even though it is not referring to it. Finally, it was discoursed on the public funds and the moral damage to the Public Administration, when the violation of the administrative principles is featured, aiming at the occurrence of that damage affirmatively.

Key-words: “improbidade” administrative; violation of the administrative principles; guilty and moral damage to the Public Administration.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2 A FORÇA NORMATIVA DOS PRINCÍPIOS.....</b>	<b>13</b>
2.1 A POSIÇÃO DOS PRINCÍPIOS NO ORDENAMENTO.....	15
2.2 DISTINÇÃO ENTRE REGRAS E PRINCÍPIOS.....	20
<b>3 (IM)PROBIDADE ADMINISTRATIVA: DELIMITAÇÃO E CONCEITO.....</b>	<b>24</b>
3.1 UM CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	25
3.2 HISTÓRICO NORMATIVO DO COMBATE À CORRUPÇÃO.....	28
3.3 A NATUREZA DA LEI N. 8.429/92.....	31
3.4 SUJEITOS DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E OBJETO TUTELADO.....	32
<b>3.4.1 Sujeitos passivos.....</b>	<b>33</b>
<b>3.4.2 Sujeitos ativos.....</b>	<b>34</b>
3.4.2.1 <i>Os agentes públicos</i> .....	35
3.4.2.1.1 A Reclamação n. 2.138-6/DF e a Lei n. 10.628/02.....	37
3.4.2.1.2 A imunidade parlamentar.....	39
3.4.2.2 <i>Os terceiros</i> .....	40
<b>3.4.3 Bens tutelados.....</b>	<b>41</b>
3.5 MODALIDADES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	41
<b>3.5.1 Atos que importam em enriquecimento ilícito.....</b>	<b>42</b>
<b>3.5.2 Atos que causam prejuízo ao erário.....</b>	<b>43</b>
<b>3.5.3 Atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.....</b>	<b>44</b>
3.6 SANÇÕES.....	44
<b>3.6.1 Sanções condenatórias.....</b>	<b>45</b>
3.6.1.1 <i>Dever de reparar o dano</i> .....	45
3.6.1.2 <i>Multa civil</i> .....	46
3.6.1.3 <i>Perda de bens ou valores</i> .....	47
<b>3.6.2 Sanção desconstitutiva.....</b>	<b>48</b>
<b>3.6.3 Sanções restritivas de direitos.....</b>	<b>48</b>
3.6.3.1 <i>Suspensão dos direitos políticos</i> .....	49
3.6.3.2 <i>Proibição de contratar com o poder público</i> .....	49
3.6.3.3 <i>Proibição de receber benefícios públicos, incentivos fiscais ou creditícios</i> .....	51
<b>3.6.4 Dosimetria das sanções.....</b>	<b>51</b>

<b>3.6.5 (Possível) cumulatividade das sanções.....</b>	<b>52</b>
<b>4 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>56</b>
4.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE .....	57
4.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE .....	59
4.3 PRINCÍPIO DA MORALIDADE .....	61
4.4 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE .....	64
4.5 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	66
4.6 OUTROS PRINCÍPIOS ATINENTES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	71
<b>4.6.1 Princípio do interesse público.....</b>	<b>71</b>
<b>4.6.2 Princípio da motivação.....</b>	<b>72</b>
<b>4.6.3 Princípio da finalidade .....</b>	<b>75</b>
<b>5 OS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE .....</b>	<b>76</b>
<b>6 UMA INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DO ARTIGO 11 DA LEI N. 8.429/92.....</b>	<b>80</b>
6.1 CLÁUSULA GERAL DO <i>CAPUT</i> .....	82
<b>6.1.1 A desonestidade, a deslealdade e a questão da culpa .....</b>	<b>87</b>
6.1.1.1 <i>Desonestidade</i> .....	88
6.1.1.2 <i>Deslealdade</i> .....	91
6.1.1.3 <i>A Questão da culpa</i> .....	92
6.2 INCISO I .....	97
6.3 INCISO II.....	99
6.4 INCISOS III E VII.....	100
6.5 INCISO IV.....	102
6.6 INCISO V .....	103
6.7 INCISO VII .....	104
<b>7 RESSARCIMENTO (REPARAÇÃO) DO PATRIMÔNIO PÚBLICO NA HIPÓTESE DE VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS.....</b>	<b>106</b>
7.1 A PESSOA E SUA DELIMITAÇÃO .....	107
7.2 AS FACES DA HONRA.....	108
7.3 A HONRA COMO ELEMENTO DO PATRIMÔNIO.....	111
7.4 A HONRA COMO DIREITO FUNDAMENTAL E SEU ALCANCE ÀS PESSOAS JURÍDICAS.....	113
7.5 PRINCÍPIOS REGENTES DA INTERPRETAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E MÉTODO DA INTERPRETAÇÃO EVOLUTIVA.....	116
<b>7.5.1 Princípio da máxima efetividade.....</b>	<b>117</b>
<b>7.5.2 Princípio da força normativa da Constituição.....</b>	<b>118</b>
<b>7.5.3 Método da interpretação evolutiva .....</b>	<b>119</b>

7.6 POSSIBILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOFRER DANO MORAL.....	123
7.6.1 Conceito de patrimônio público e sua abrangência.....	124
7.6.2 Posicionamentos doutrinários e conclusão afirmativa .....	125
7.6.3 Prescrição da reparação do dano moral.....	132
8 CONCLUSÕES.....	136
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	141

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988, rompendo com o regime anterior, trouxe uma série de inovações ao ordenamento jurídico brasileiro, sendo que, pelo prisma do Direito Administrativo, podemos mencionar a introdução, no seu texto, da moralidade como princípio da Administração Pública. Houve, aliás, verdadeira constitucionalização daquela administração, sendo-lhe dedicado capítulo inteiro, no qual estão apostas as diretrizes fundamentais de seu funcionamento.

Por outro lado, a corrupção, no sentido de distorção de valores, é problema que acompanha secularmente o homem, não sendo diferente em nosso País. Aquela deterioração, carregada à gestão do patrimônio público, é fonte de graves distorções e danos diretos e indiretos ao interesse da coletividade.

O tema pertinente ao controle da Administração Pública, assim, apresenta ampla significação por tocar diretamente em algo incrustado na raiz do Direito Administrativo: a relação entre *governantes* e *governados* e a proteção do patrimônio público.

Na esteira do que, a respeito, preceitua a Constituição, há mais de quinze anos, foi editada a Lei n. 8.429/97 para regulamentar os atos que constituiriam a corrupção na seara da Administração Pública, a denominada improbidade administrativa. Esse diploma, valendo-se do permissivo constitucional, inovou, relativamente às normas anteriores destinadas à proteção do patrimônio público, trazendo em seu bojo a chamada improbidade por violação dos princípios da Administração Pública.

A violação dos princípios na gestão patrimonial pública, muitas vezes, não gera aos agentes dividendos pecuniários diretos, bem como pode não trazer prejuízo econômico avaliável de plano ao erário, mas, indubitavelmente, macula com certa gravidade o direito fundamental à boa administração e acarreta prejuízos incomensuráveis à imagem e à reputação dos entes integrantes da Administração Pública.

A Constituição erigiu a honra como direito fundamental da pessoa, assim como também garantiu a reparação por dano moral a quem tivesse a honra e a imagem maculadas. Por isso, o Direito não poderia deixar a descoberto desta saudável tutela a Administração Pública, quando gravemente agredida em sua reputação perante a coletividade.

Assim, o objetivo deste trabalho é, mediante pesquisa doutrinária e jurisprudencial, discorrer sobre a força normativa dos princípios gerais, delimitar os princípios constitucionais da Administração Pública, a maneira como eles devem ser aplicados, bem como as formas de ocorrência da improbidade administrativa.

Ressaltamos, desde logo, que o tema é árduo, comportando estudo específico sobre vários de seus aspectos. Não ignoramos, também, outras normas que prescrevem condutas de improbidade administrativa, como o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01) e a Lei Eleitoral (Lei n. 9.504/95), para ficarmos, a título de exemplo, com dois marcantes diplomas legais. Nosso foco, porém, será a Lei de Improbidade Administrativa, e, nela, de forma específica, o dispositivo que trata da improbidade por violação dos princípios.

No desiderato, primeiramente, abordaremos a força normativa dos princípios e a sua distinção da outra espécie de normas: as regras. A seguir, buscaremos um conceito de improbidade, esboçando o histórico normativo do combate à corrupção no Brasil e uma visão panorâmica da Lei n. 8.429/92. Na seqüência, buscaremos uma útil delimitação dos princípios, expressos e implícitos, norteadores da Administração Pública

Iremos adiante, no entanto, pois interessa-nos, neste estudo, de maneira especial, desvendar o funcionamento do sistema legislativo de repressão aos atos de improbidade administrativa por violação dos princípios, para melhor compreender a dimensão conferida à responsabilidade civil por atos lesivos ao patrimônio moral da Administração Pública.

Por fim, procuraremos demonstrar que, além da punição normativamente prevista, a violação dos princípios fere o conceito objetivo do ente administrativo atingido pela improbidade, o que, à luz do direito fundamental à honra, traz o dever de reparação a título de dano moral.

## 5 CONCLUSÕES

O combate à corrupção, há muitos anos, tem sido uma das maiores preocupações do povo brasileiro. É tema que ocupa posto central nos debates eleitorais há décadas. A Lei n. 8.429/92, nesse mister, tem se mostrado importante instrumento de defesa da moralidade administrativa, mas não é, e nem pode ser encarada como se fosse, a panacéia para solucionar todos os males que afetam a boa gestão do patrimônio público. Esse diploma legal deve ser aplicado com adequada parcimônia e razoabilidade para que os exageros na luta contra a improbidade não tragam efeitos deletérios contrários aos pretendidos, com o descrédito normativo que, bem empregado, trará, por certo, resultados positivos.

Para tanto, ao cabo do presente trabalho, extraímos algumas afirmações conclusivas deste estudo para a adequada e proporcional aplicação da Lei de Improbidade relativamente às condutas violadoras dos princípios da Administração Pública.

1. A normatividade dos princípios é assunto que não se discute mais entre os estudiosos do Direito – pelo menos entre a maioria. À medida que alçados ao plano constitucional, são os princípios, de forma automática, reconhecidos como normas-chave de todo o ordenamento jurídico e de aplicação direta. Assim, hodiernamente, vemos decisões, tanto judiciais quanto administrativas, fundamentadas “apenas” em princípios jurídicos. Os princípios, portanto, são normas juntamente com as regras, distinguindo-se destas pelos valores superiores que encerram e pela abstração nas suas descrições. Em síntese, os princípios dão supedâneo ao sistema normativo, mas, conjuntamente, estão no seu ápice.

2. A Constituição de 1988 inovou ao jurisdicizar a moralidade, atribuindo-lhe, agora em sede normativa, a qualidade de princípio da Administração Pública. Pela Lei Maior, não só a moralidade é o norte da gestão do patrimônio público, mas também, de forma expressa, legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência. Reconhecem-se princípios outros não textualmente conditos na Constituição, dentre os quais têm acentuada importância o da supremacia do interesse público, da finalidade e da motivação. Como luz à adequada delimitação do alcance de cada princípio – e deles conjuntamente – estão a razoabilidade e a proporcionalidade.

3. Proporcionalidade e razoabilidade, aqui tratadas de forma conjunta, consistem, sinteticamente, no dever de não serem impostas, aos indivíduos em geral, obrigações, restrições ou sanções, em medida superior ao estritamente necessário ao atendimento do

interesse público. Implicam, portanto, na busca de uma relação de equilíbrio entre o exercício do poder pelo legislador/administrador e a preservação dos direitos dos cidadãos, por meio do emprego de meios adequados e necessários à consecução das finalidades públicas, vedada a utilização de meios desproporcionais. Determinam, enfim, estes princípios, que o Estado não aja em demasia, mas também, ao contrário, de modo insuficiente na busca de seus objetivos. Os meios utilizados na atuação administrativa devem ser razoáveis e proporcionais ao alcance do fim almejado.

4. Os atos da Administração Pública, assim como seus agentes, são alvo de atenta observação da coletividade. Impulsionada pelo avanço normativo, a Sociedade exige compromisso ético e moral do gestor público. A Constituição, então, além de textualizar os princípios da Administração Pública, estabeleceu que a violação deles acarretaria a denominada improbidade administrativa. Na esteira desse permissivo, foi editada a Lei n. 8.429/92, que, além de punir o enriquecimento ilícito do agente e o dano causado ao erário, capitulou, de forma exemplificativa, condutas que presumidamente acarretariam a violação daqueles princípios administrativos.

5. Improbidade é o termo técnico destinado a designar a corrupção na Administração Pública, pela ótica do Direito Administrativo, intimamente ligado não só à legalidade, mas à moralidade administrativa. Assim sendo, não só por força da literalidade do parágrafo 4º do artigo 37 da Constituição, em que pese a severidade de suas sanções, tem a Lei n. 8.429/92 caráter civil, não se constituindo, por conseguinte, em norma de índole penal, tutelando qualquer mácula ao patrimônio público, este tomado em acepção ampla, abrangendo, não só os bens materiais e o erário, mas os imateriais, como a honra e a imagem. Pelo fato da Constituição e pelo caráter não criminal da Lei de Improbidade, esta se aplica a todo agente público, não havendo, para a sua incidência, a exceção relativamente aos denominados agentes políticos.

6. São três as condutas consideradas como improbidade administrativa: o enriquecimento ilícito no exercício da função pública, o dano ao patrimônio público e a violação dos princípios da Administração Pública. Para este último caso, não se exige o dano patrimonial diretamente mensurável economicamente, constituindo-se tal modalidade residual, relativamente às demais, uma vez que *toda* improbidade implica em violação de princípios administrativos.

7. As sanções cominadas pela Lei de Improbidade constituem-se no ressarcimento integral do dano, quando houver, na perda da função pública, na suspensão dos

direitos políticos, no pagamento de multa civil e na proibição de contratar com o Poder Público ou deste receber benefícios creditícios ou incentivos fiscais. São elas idênticas a todas as modalidades de improbidade, havendo somente graduação no aspecto quantitativo. As mais elevadas são reservadas aos casos de enriquecimento ilícito; as intermediárias, às modalidades de dano ao erário; e, por fim, as mais brandas, à improbidade por violação dos princípios da Administração Pública. As sanções, a seu turno, não reclamam sempre aplicação em conjunto. Assim, em respeito à razoabilidade e à máxima efetivação da probidade administrativa, excepcionalmente, podem ser aplicadas de forma isolada, principalmente quanto àquelas condutas ilícitas que, embora também se constituam em improbidade, não adquiriram tal relevância a ponto de exigir a aplicação *em bloco* das sanções cominadas.

8. Como já foi referido, grande é a inovação trazida pelo artigo 11 da Lei n. 8.429/92 ao capítular, de forma não-taxativa, condutas tidas como de improbidade por violação dos princípios constitucionais da Administração Pública. O dispositivo estabeleceu, ainda, *cláusula geral* daquela modalidade de improbidade, juntando aos demais princípios, também de forma não-exaustiva, os valores da honestidade, da imparcialidade e da lealdade, aos quais podemos, sem sobressalto, agregar a boa-fé, a finalidade, a proporcionalidade etc. O artigo 11 é, indubitavelmente, o dispositivo de maior grau de abrangência, aplicando-se de forma residual relativamente às demais modalidades de improbidade. É ele, também, o dispositivo da Lei de Improbidade que mais tem intrigado os operadores do Direito, uma vez que não traz parâmetros para a valoração das condutas tidas como de improbidade, limitando-se a estabelecer, em linhas gerais, que a violação dos princípios da administração pública importa em ato de improbidade, dando margem à possibilidade de excessos na sua interpretação. Não será, contudo, qualquer ilegalidade equiparada à improbidade, mas aquela grave e que, de forma conjunta, macule a moralidade administrativa. Deve, portanto, o intérprete, mediante a utilização da proporcionalidade, com norte no princípio da moralidade, verificar se o ato ilegal está revestido de desonestidade, de deslealdade, enfim, de má-fé, para apontá-lo como conduta ímproba.

9. Ainda relativamente ao artigo 11, em face dos deveres elencados no seu *caput*, parcela significativa da doutrina exige o dolo à consecução da improbidade por violação dos princípios administrativos. A nosso ver, todavia, este não é o posicionamento mais consentâneo com a busca da máxima efetivação do princípio da probidade na Administração Pública, bem como com a correta, adequada e razoável aplicação da Lei n. 8.429/92. A boa-fé, pressuposto da honestidade, não está, como parece à primeira vista, atrelada ao elemento

volitivo do agente, mas à questão da segurança jurídica dos administrados. A lealdade, semelhantemente, apesar de ligada à legalidade e à moralidade, está estreitamente vinculada à confiança dos administrados nos entes do Poder Público, pois a deslealdade institucional agride difusamente toda a coletividade, afetando, precipuamente, a segurança jurídica. Assim, tanto a desonestidade quanto a deslealdade podem ser cometidas na forma culposa.

10. Ainda, no tocante à culpa, caracterizada por imperícia, imprudência ou negligência, apresenta-se ela em graduações que vão da levíssima à grave. A doutrina penal também nos ajuda com a divisão da culpa pelo elemento anímico em: inconsciente, na qual o resultado não é previsto; e consciente, caracterizada pela ciência do resultado por parte do agente, que, de forma leviana, espera que não ocorra o evento danoso ou que possa tempestivamente evitá-lo. Como a norma busca punir o agente desonesto e não o inábil, muito difícil torna-se imaginar a ocorrência de improbidade administrativa por violação dos princípios perpetrada com imperícia. O mesmo já não ocorre, todavia, nos casos de negligência ou imprudência. Então, observando-se as modalidades de culpa (*in vigilando, in eligendo, in committendo e in omittendo*), conjuntamente com as suas graduações e com o conceito de culpa consciente, podemos, de forma segura, afirmar a possibilidade do cometimento de improbidade por violação dos princípios constitucionais da Administração Pública na modalidade culposa. Em nome da proporcionalidade, todavia, não será *qualquer* culpa, mas aquela revestida da consciência do resultado pela ótica do agente e marcada indelevelmente pela gravidade.

11. Por derradeiro, mostramos a questão da reparabilidade da lesão causada à Administração Pública, proveniente de atos de improbidade. Então, numa leitura conjugada do artigo 21 da Lei de Improbidade com o disposto nos artigos 5º e 6º do mesmo diploma legal, concluímos que o legislador assegurou a reparação do dano moral advindo da improbidade administrativa. Somam-se a isso a caracterização da honra como direito fundamental e o fato da Constituição estender tal direito *às pessoas*, não fazendo nenhuma distinção entre físicas e jurídicas e, muito menos, relativamente a estas, em de direito público e de direito privado. Não há como negar que as pessoas jurídicas possuem o direito à (boa) reputação, à imagem e à preservação de suas marcas e símbolos, elementos integrantes da honra objetiva. Por isso, também as pessoas jurídicas de direito público possuem um conceito social baseado em valores estabelecidos pela própria sociedade, como, por exemplo, a respeitabilidade, a confiança, a reputação, a honra etc., valores estes que não poderiam escapar à tutela do Direito. Portanto, devemos interpretar a Constituição buscando sua

máxime efetividade com vista a garantir também às entidades de direito público a reparação do dano moral decorrentes de atos de improbidade administrativa. Topicamente, com isso, concluímos:

- a) os entes públicos, em razão do interesse difuso da coletividade na higidez do seu patrimônio e no direito fundamental à boa administração, podem ser vítimas de danos morais por atos de improbidade administrativa, mesmo os de caráter estrito como o são as condutas violadoras tão-somente dos princípios constitucionais da Administração Pública;
- b) por consequência, o agente – seja pessoa física ou jurídica – poderá ser responsabilizado civilmente e obrigado a reparar o dano moral causado à Administração Pública;
- c) a sanção por danos morais tem, então, não só caráter compensatório e reparatório da lesão ao ente estatal, servindo também para dissuadir os demais gestores do patrimônio público da prática de outros atos atentatórios à probidade administrativa;
- d) a multa civil, por se caracterizar como sanção, tem caráter punitivo e não reparatório, não se prestando, portanto, para compensar o dano moral;
- e) é imprescritível a demanda para reparação do dano moral à Administração Pública; e
- f) o valor monetário dos danos morais às entidades públicas deve ser mensurado por arbitramento, na forma das demais lesões dessa índole, conforme a gravidade do caso e também o grau de lesão experimentado pela pessoa jurídica de direito público que refletirão diretamente na sua imagem e reputação social, assim como outros elementos que no caso concreto possam se apresentar, como ganhos financeiros indiretos, repercussão política etc., de forma razoável, a ponto de não se mostrar nem elevado demais, nem insuficiente aos fins a que se destina. Referido valor, dado ao caráter do interesse em questão, deverá ser destinado ao fundo especial de interesses difusos e coletivos, devendo ser aplicado no local do dano com vista na sua integral reparação perante a coletividade.