

**A RESPONSABILIDADE POR DANOS À IMAGEM DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL**

*Responsibility for damage to the image of the public administration: possibility of application by the courts of auditors in brazil*

José Barbosa do Prado Neto<sup>1</sup>

**Resumo:** O ordenamento brasileiro recebeu forte influência dos sistemas exportadores de direito como é o caso do italiano. Deste, o Brasil herda importantes elementos disseminados em diversas áreas forenses, inclusive a cível, absorvendo conceitos que vão desde o reconhecimento e a proteção dos direitos da personalidade, como a imagem, até a estruturação inicial do Tribunal de Contas da União. Na tentativa de combater os achaques da improbidade administrativa e seus nefastos efeitos que culminam com o desprestígio da máquina pública, nasce no começo dos anos 1990 na Itália a imputação de responsabilidade por dano à imagem da Administração Pública como tentativa de resgatar a confiança dos cidadãos e endurecer as regras contra as práticas espúrias perpetradas contra o Estado italiano. A imputação desta responsabilidade passou a ser confiada aos Tribunais de Contas a partir da histórica decisão da Suprema Corte de nº 5668/1997. A pesquisa revelou que a figura em si não é novidade no Brasil, inclusive ela já ocorre há tempos. Alguns embates judiciais neste sentido, equivocadamente nomeiam como dano moral. Apresenta-se uma reflexão do papel do controle externo brasileiro na medida em que demais Entidades Fiscalizadoras Superiores avançam não apenas na efetivação do controle da gestão pública, mas também na defesa dos direitos personalíssimos do Estado que quando violados, necessitam de pronta reparação.

**Palavras-chave:** Responsabilidade; Dano à imagem; Administração Pública; Improbidade administrativa; Tribunal de Contas.

**Abstract:** The Brazilian system received a strong influence from the exporting systems of law, such as the Italian. From this, Brazil inherits important elements disseminated in several forensic areas, including civil, absorbing concepts that range from the recognition and protection of personality rights, such as the image, to the initial structuring of the Federal Court of Accounts. to combat the ailments of administrative impropriety and its harmful effects that culminate in the disrepute of the public machinery, in the early 1990s in Italy the imputation of responsibility for damage to the image of the Public Administration was born in an attempt to rescue the confidence of citizens and harden the rules against the spurious practices perpetrated against the Italian State. The imputation of this responsibility started to be entrusted to the Courts of Accounts from the historic decision of the Supreme Court of nº 5668/1997. The research revealed that the figure itself is not new in Brazil, including it has been occurring for some time. Some legal disputes in this sense, mistakenly name it moral damage. A reflection on the role of Brazilian external control is presented as other Supreme Audit Institutions advance not

---

<sup>1</sup> Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso: joseneto@mpc.mt.gov.br

only in the effective control of public management, but also in the defense of the very personal rights of the State which, when violated, need prompt repair.

**Keywords:** Responsibility; Damage to the image; Public administration; Administrative dishonesty; Audit Office.

### 1. INTRODUÇÃO

A temática da corrupção e os meios de seu enfrentamento são desafios recorrentes nos ordenamentos jurídicos de todo o mundo. Como já sedimentado em vários estudos, a ocorrência dessa nefasta prática reverbera efeitos colaterais no campo político, econômico e social, donde já se verificou uma estreita correlação entre pobreza e os altos índices de corrupção, consoante aos apontamentos realizados por Furtado (2015). Porém, há uma outra consequência ainda pouco avaliada ou mensurada da corrupção, qual seja, abalar a confiança do cidadão na Administração Pública.

A prática internacional tem demonstrado que os mais eficientes remédios para o contingenciamento dos avanços da corrupção sempre estiveram atrelados ao somatório de um conjunto de boas práticas, tais como a existência de um efetivo controle dos recursos públicos, uma maior transparência das informações e um aparato jurídico suficientemente inibidor de tal conduta indesejável.

É neste contexto que se resgata a experiência italiana de combate a corrupção deflagrada no início dos anos 90, a conhecida operação “Mãos Limpas” (*Mani Pulite*). Seus desdobramentos revelaram um engendrado esquema de improbidade administrativa em todos os setores e níveis da administração, impactando a opinião pública, o que resultou em graves crises políticas e numa profunda quebra de confiança da sociedade no governo.

Diante disso, na tentativa de proporcionar uma adequada resposta ao *clamor fuori*, a doutrina e a jurisprudência italiana criam a figura da imputação de responsabilidade por “danos à imagem da Administração Pública”, todas as vezes em que se verifica uma ruptura da relação de confiança entre o cidadão e o Estado.

Posteriormente a este episódio, inúmeras salvaguardas legislativas também foram criadas naquele país, a exemplo da Lei Anticorrupção (190/2012) e, mais recentemente, a Lei da Transparência (97/2016), todas com o claro propósito de opor-se às práticas de improbidade administrativa, de minimizar os efeitos da instabilidade político-administrativa e de resgate da estima dos italianos.

Diga-se, que o novel instrumento que se apresenta transita no plano da responsabilidade por danos ao erário na Itália, tratando-se, pois, de matéria afeta às Cortes

de Contas, uma particularidade que fortalece a própria função do controle, tanto sob o viés da prevenção quanto da reparação dos danos causados por aqueles que, de qualquer forma, arrecadam, guardam, gerenciam ou administram dinheiros, bens e valores públicos e que, nesta condição, obtiveram para si ou para outrem vantagens indevidas.

No Brasil, a recente operação de combate à corrupção denominada “Lava-Jato”, a exemplo da italiana “Mãos Limpas”, também expôs aos brasileiros e à comunidade internacional a mais audaciosa estrutura de corrupção perpetrada na história deste país. Não por acaso, é neste cenário turbulento, premente de mudanças e de respostas à sociedade já combalida por inúmeros escândalos com o dinheiro público, que surgem novíssimos mecanismos de combate à esta chaga social, como é o caso da Lei do Controle de Conflito de Interesse (Lei 12.813/2013), a Legislação sobre Lavagem de Dinheiro (Leis 9.613/1998 e alterações da Lei 12.683/2012), Lei das Organizações Criminosas (Lei 12.850/2013), Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013 alterada pelo Decreto nº 8.420/2015) e, mais recentemente, a Lei das Estatais (Lei 13.303/2016) e a Lei do Programa de Investimento para Desestatização (Lei 13.334/2016), todas com um mínimo de fortalecimento da probidade administrativa.

Partindo do pressuposto de que a eficiência na batalha contra os atos ímprobos está cada vez mais atrelada à ideia de rigor nas técnicas de apuração e de punição, levanta-se a indagação sobre a possibilidade dos Tribunais de Contas brasileiros também poderem aplicar em suas decisões a imputação da responsabilidade por danos à imagem da Administração Pública nas hipóteses de sua competência institucional.

Importa dizer que no Brasil a matéria requer um amplo e intenso debate, uma vez que carece de uma interpretação adequada das regras e princípios já existentes no ordenamento jurídico pátrio. Desta feita, o uso da comparação juntamente com os métodos de interpretação normativa mostra-se útil para o estudo, sem que isso represente uma importação de regras prontas, mas sim conhecê-las, compará-las e adequá-las no que for possível à nossa realidade.

Para o desdobramento do presente estudo adota-se a pesquisa bibliográfica, através da consulta à legislação e à doutrina nacional. O direito comparado também aparece como método de pesquisa por meio do exame sobre a doutrina e as normas italianas. Nesse sentido, pode-se afirmar que a metodologia empregada foi a dogmática-jurídico, envolvendo a análise dos sistemas jurídicos brasileiro e italiano.

Na seção inicial, aborda-se os principais aspectos históricos, teóricos e jurídicos que possibilitam uma comparação entre os sistemas italiano e brasileiro, bem como a

influência daquele direito na imputação de responsabilidade por danos à imagem da Administração Pública pelos Tribunais de Contas do Brasil.

Na sequência, apresenta-se a criação e a aplicação da figura jurídica da imputação de responsabilidade por danos à imagem da Administração Pública nos processos de competência dos Tribunais de Contas italianos. Na mesma oportunidade, aborda-se a imagem como direito personalíssimo, suas peculiaridades e o trabalho dos intérpretes, no sentido de reconhecer sua extensão às pessoas jurídicas de direito público e privado.

Posteriormente, aborda-se o nível evolutivo da responsabilidade civil no ordenamento jurídico nacional. E, por fim, examina-se a possibilidade da imputação de responsabilidade por danos à imagem da Administração Pública nos processos de competência das Cortes de Contas brasileiras. Ao final dos textos são apresentadas algumas considerações em caráter conclusivo.

## 2. A INFLUÊNCIA DO MODELO ITALIANO NA EDIFICAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS BRASILEIRO

A tradição italiana possui um indiscutível papel na construção dos institutos jurídicos brasileiros, permeando influências teóricas e práticas tanto na seara privada, como é o caso da defesa dos direitos da personalidade, quanto na pública, notadamente no âmbito do controle externo da Administração Pública. A afinidade entre as duas ordens jurídicas, de acordo com Scapin (2017, “n.p”) revela-se na “existência de uma sólida base romanística comum, já que o Direito Romano influenciou o Direito italiano e o português, sendo o último aplicado no Brasil desde a época do descobrimento, tornando-se a base da tradição jurídica de nosso país”.

Por ocasião da Segunda Guerra Mundial na primeira metade do século passado, houve a emigração de notáveis juristas italianos para vários países do continente americano, dentre os quais o Brasil, que passaram a lecionar nas universidades locais, fomentando diálogo entre os dois sistemas jurídicos e adoção do direito comparado como método de pesquisas jurídicas (SCAPIN, 2017).

Contudo, a utilização do direito comparado nos dias atuais diferencia-se do seu emprego no passado, pois existe uma atenção especial ao transplante de ideias ou regras do direito alienígena, selecionando-se aquelas mais condizentes com a realidade brasileira como a que se apresenta neste artigo.

Como ressaltado por Tavares (1990, p. 53), o fato é que “nenhum ramo do direito brasileiro escapou à influência do direito estrangeiro, embora ela se tenha exercido em

graus diferentes em cada um deles”. No entanto, este artigo dá enfoque maior nos ramos do Direito Civil e da Responsabilidade Civil, Constitucional e Administrativa.

A começar pela área cível, o atual Código Civil de 2002 recebeu influência do código italiano nos direitos da personalidade, em especial o da imagem. Por certo, o Código Civil italiano de 1942, em seus artigos 5 a 10, tutelou apenas três direitos da personalidade, a saber: (i) ao corpo; (ii) ao nome; e, (iii) a imagem. Contudo, em decorrência da evolução social e tecnológica do século passado, muitos outros valores foram incorporados à personalidade humana e encontraram amparo na cláusula geral de tutela da dignidade humana prevista no artigo 2º da Constituição da República daquele país (SILVESTRE, 2017).

De igual modo, o Código Civil brasileiro em seus artigos 11 a 21, também arrola de forma exemplificada os direitos da personalidade, quais sejam: (i) o corpo; (ii) o nome; (iii) a honra; (iv) a imagem; e, (v) a privacidade, devendo demais direitos não mencionados recorrer à cláusula geral de proteção da dignidade da pessoa humana, nos termos do artigo 1º, III, de nossa Constituição.

Assim sendo, verifica-se uma afinidade entre os dois ordenamentos jurídicos no tocante aos variados aspectos disciplinados pelo Código Civil, em especial à tutela do Direito à imagem. Desse modo, nota-se que o Código Civil de 2002, ao disciplinar expressamente os direitos da personalidade, o faz em sintonia com o texto constitucional vigente, uma vez que a dignidade humana passa a ser um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito da República Federativa do Brasil (artigo 1º, III). Para Miranda (2014) o estudo deste tópico demonstra uma intensa relação entre o direito brasileiro e o direito dos países da Europa, sobretudo o da Itália.

Quanto ao Direito Administrativo herdamos do sistema italiano o conceito de mérito, o de autarquia e a entidade paraestatal, a noção de interesse público e outros. Neste sentido, Mattos (1998) explica que em nações jovens como a brasileira, a influência do direito público estrangeiro foi crucial para o início da conceituação básica do direito constitucional e administrativo local.

Nesse aspecto, as Administrações, no âmbito dos seus respectivos Poderes constituídos, submetem-se a controle, seja por ela própria, seja realizado por uma instituição estranha à sua estrutura. Tal atividade engloba todos os órgãos e os poderes do Estado que realizam funções de natureza administrativa. Essa atividade é intrínseca a de administrar. Não há gestão sem controle. E na Administração Pública não é diferente, sujeitando-se a uma multiplicidade de controles que têm por objetivo zelar pela coisa

pública (LIMA, 2017).

A preocupação com a limitação do poder, além do crescimento do aparelho estatal, tanto em volume como em complexidade, tornou indispensável a existência de um órgão fiscalizador permanente e com autonomia para exercer o controle sobre atos da Administração Pública com claro propósito de averiguar a violação das normas legais orçamentárias, evitar desperdícios e apontar desvios de recursos públicos.

Nesse sentido, duas instituições de controle das finanças públicas devem ser apontadas como precursoras da evolução desta nova arquitetura estatal: uma na Inglaterra, o *Exchequer*, e outra na França, a *Chambres de Comptes* (FERRAZ, 1999). O surgimento dessas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) reverbera em todo o mundo, algumas EFS sob a influência do modelo francês (Tribunais de Contas, órgãos de composição colegiada cujos membros são equiparados à magistratura judiciária, inclusive em relação às prerrogativas destes) outras do inglês (Controladorias ou Auditorias Gerais têm composição singular e adotam o regime de mandato e decidem monocraticamente).

No Brasil, houve a tendência em se adotar o modelo de Tribunal de Contas desde a sua independência em 1822. Em que pese algumas tentativas anteriores de criação de uma Corte de Contas no país durante o período imperial, a figura de um órgão especializado do controle externo surgiria apenas a partir do Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890.

O entusiasmo no modelo italiano fica evidenciado quando se traça um paralelo entre as normas legais que instituíram as cortes de contas nos dois países (Decreto 966-A e a Legge 14 agosto 1862, n. 800), em que se observam similitudes na estrutura jurídica, tais como as inerentes à sua autonomia e o momento do exercício do controle.

As semelhanças tornam-se evidentes em função de duas características: a) a independência (artigos 3º, 4º e 16 da Lei Italiana e artigos 6º e 10 do Decreto brasileiro) e b) o momento de atuação que, no caso, se realiza *a priori* (artigos 14 e 16 da Lei italiana e 2º e 3º do Decreto pátrio).

Quanto à independência, torna-se imperioso destacar que tanto na exposição de motivos do Ministro da Fazenda brasileiro para criação do Tribunal de Contas, quanto na apresentação do projeto de lei da Corte italiana pelo seu Ministro da Fazenda, já era visível a preocupação em situar as entidades fiscalizadoras em posição de independência com relação aos demais Poderes do Estado.

Oliveira (2011, p. 503) lembra que “a necessidade de criação de um Tribunal de Contas decorre do fato de ser o Brasil uma República”. Apesar de o Tribunal de Contas

não depender para seu bom funcionamento, necessariamente, de uma forma de governo republicana. Modernamente, em razão dos significativos avanços tecnológicos experimentados, é preciso reconhecer que as mudanças atingiram profundamente o Estado, gerando novas exigências e a ampliação da esfera de ação estatal. Nesse contexto, o papel da função de controle, em especial a dos Tribunais de Contas, excede o tradicional controle das contas públicas.

Como não poderia ser diferente, a atual ordem constitucional vigente foi a que mais alargou as competências do Tribunal de Contas. Dentre outros aspectos, registre-se a ampliação do poder de fiscalização do TCU (TORRES, 1994). Logo, o Brasil evoluiu no controle externo das finanças públicas na CF/88, ampliando-o e sistematizando-o, instituindo um órgão (Tribunal de Contas da União) independentemente de qualquer um dos poderes da República, com autonomia financeira e administrativa, legitimado a praticar atos de natureza administrativa e autorizado a apreciar, segundo Gualazzi (1992, p. 230) não apenas a “legalidade formal dos atos, mas realizar uma inquirição permanente [...] a respeito de todos os ângulos jurídicos e extrajurídicos atinentes à gestão administrativa [...] do Estado”

O mesmo ocorreu na Itália quando da promulgação de sua atual Constituição que promoveu uma profunda mudança na estrutura financeira e fazendária daquele país, repercutindo na ampliação das atribuições da “Corte dei Conti” (artigo 100). Muito embora haja importantes diferenças, é forçoso reconhecer uma grande semelhança entre os dois modelos de Tribunal de Contas, sobretudo pela abrangência das atividades de controle, além do fato de ambas as Cortes possuírem estatura constitucional e jurisdição limitada a determinada matéria.

De todo o exposto, verifica-se a presença de traços comuns entre os dois sistemas, o que possibilita uma natural comparação jurídica com o propósito de adotar como modelo para a construção normativa pátria a disciplina jurídica conferida na Itália às Cortes de Contas que possuem competência para responsabilizar por danos à imagem do Estado os gestores e todos aqueles que de qualquer forma gerenciam ou tenham gerenciado dinheiro, bens ou quaisquer outros valores do Estado.

Dada essa afinidade entre os sistemas, a ideia central é efetuar um estudo sobre a possibilidade de se propor o transplante de algumas regras daquele país que são mais adaptáveis ao meio brasileiro, como é o caso da tutela da imagem da Administração Pública pelas Cortes de Contas.

### 3. O DANO À IMAGEM DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO ITALIANO

A partir dos anos 1970, o Tribunal de Gênova por meio da Sentença nº 25/1974, antecipou à crítica do uso dos tradicionais métodos de avaliação de dano nos casos de incapacidade laboral genérica e propôs que, nestes casos, além da perda de rendimento (dano patrimonial) e dos danos morais (dano não patrimonial), fosse levada em conta a lesão da integridade psicofísica da vítima, bem tutelado pelo artigo 32 da Constituição italiana. O dano biológico aparece totalmente desvinculado da patrimonialidade. Na tentativa de ultrapassarem as vicissitudes ressarcitórias, os juízes apresentaram uma inovadora construção jurídica, partindo da cláusula geral do artigo 2043 do Código Civil italiano.

Ao reconhecer o dano biológico à luz do artigo 2043 do CC, a Egrégia Corte passou a classificá-lo como um “danno-evento”, que deve ser autonomamente ressarcido dos eventuais “danno-consequente” (dano-consequência) que dele advenham. O julgamento esboçou os primeiros fundamentos para a distinção entre os dois conceitos, passando a vigorar uma novel classificação dos danos dispostos agora em dois grandes grupos, a saber: a) tratando-se de dano puramente patrimonial ou moral, inclui-se nos chamados dano-consequência; b) de forma residual, se o dano não se encaixar em nenhuma das modalidades, como é o caso da figura do dano biológico, será incluído no conceito de dano-evento.

Dessa forma, fácil é compreender que as espécies do dano-consequencial (patrimonial e moral) se enquadram naquelas situações em que a lesão precisa ser comprovada, ou seja, o prejuízo no patrimônio precisa ser cabalmente demonstrado. Em sentido contrário, se põe o dano-evento, em que a prova basta pela força dos próprios atos.

Esse desdobramento do dano, fruto do trabalho jurisprudencial e doutrinário italiano, foi fundamental para o posterior desenvolvimento de outros danos à pessoa naquele país, como é o caso do dano existencial (*danno esistenziale*); o dano estético (*danno estetico*); dano à reputação (*danno alla reputazione*) e, principalmente, para o dano à imagem da Administração Pública.

Na organização civilista italiana, a imagem é considerada um direito da pessoa humana e encontra sua disciplina positivada nos artigos 10 do Código Civil de 1942. Neste período, a noção de imagem foi reduzida apenas aos aspectos materiais, no sentido de que a norma vedaria a exposição, a reprodução ou comercialização da própria

representação da pessoa sem o seu consentimento.

A concepção da imagem certamente compreende, mas também supera amplamente o conceito de configuração física da pessoa, por internalizar os aspectos que são unificados no conceito de “identidade pessoal”, entendida esta como a projeção social da personalidade do indivíduo (MUSIO, 2012).

Porém, a afirmação do integral direito à imagem, seja real e material de um lado, seja virtual de outro, encontra sua definitiva consagração com o advento da Constituição da República em 1947. A princípio, não há no texto constitucional qualquer artigo especificadamente dedicado ao direito à imagem, porém, isso não se torna propriamente um impeditivo para a sua tutela constitucional, haja vista a previsão da cláusula geral de proteção da dignidade humana (artigo 2º).

Sucessivamente a nova ordem constitucional, os avanços sociais e a tecnologia expuseram o indivíduo às formas de agressões mais sofisticadas, impulsionando uma exegese maior do conceito que, segundo Festa (2012, p. 250), passou a compreender “também o direito de qualquer um ser fielmente representado em suas convicções ideológicas, religiosas, morais, sociais e políticas”.

Logo, o direito à imagem foi alçado a um dos direitos fundamentais da pessoa humana e, como tal, recebeu proteção do ordenamento fazendo referência, em primeiro lugar, às pessoas físicas. Mas isso não significa dizer que o referido direito e sua tutela não possam ser estendidos também às pessoas jurídicas. Deve ser levado em consideração que o próprio *Codice Civile* no primeiro livro, disciplina tanto as pessoas físicas (art. 1º e seguintes) quanto as pessoas jurídicas (art. 11 e seguintes), como duas espécies de uma mesma dimensão.

Se não bastasse a previsão infralegal, a Constituição da República ao fazer menção no bojo do seu artigo 2º à expressão “formações sociais”, abre a janela pela qual se reconhecem também às pessoas jurídicas como titulares dos direitos fundamentais, tais como o nome, a reputação e, em nosso caso, a tutela do direito à imagem. Porém, em um primeiro momento, a doutrina e a jurisprudência se mostraram bastante relutantes quanto à possibilidade de conceber aos entes coletivos titularidade do direito à imagem, sob o argumento da incapacidade de sofrer sentimentos e emoções.

Festa (2012) salienta a decisão da Suprema Corte de Cassação de nº 12929 de 2007, que sedimenta a uniformização da tutela ressarcitória por danos aos direitos fundamentais dos entes coletivos ao dispor que a lesão ao direito à imagem ocasiona um dano não patrimonial extensível também a pessoas jurídicas. A notória decisão permite

relacionar a lesão à imagem da pessoa jurídica com uma diminuição do seu prestígio diante do público.

De maneira que uma vez afirmada a possibilidade da pessoa jurídica ser sujeito passivo de um dano a sua imagem e, como titular do direito, poder agir em juízo pela tutela do mesmo, não foi difícil reconhecer a extensão dessas qualidades à Administração Pública, que reveste-se do caráter de pessoa jurídica de Direito Público.

Foi no início dos anos 90 com a ocorrência dos escândalos de corrupção deflagrados pela operação *Mani Pulite* (Mãos Limpas), cujos efeitos negativos afetaram diretamente o prestígio e a reputação dos órgãos públicos, que se põe mais incisivamente a problemática da reparação dos danos à imagem da Administração Pública. Percebeu-se que alguns comportamentos dos servidores públicos podiam gerar uma perda de prestígio da administração pública, com descrédito no correto funcionamento dos seus órgãos.

A tutela da imagem e do prestígio da Administração deve ser considerada como corolário do princípio da boa administração (FESTA, 2012). Desse modo, a imagem de bom funcionamento da gestão pública assume uma dupla função: uma orientada à realização das tarefas do Estado e outra, voltada ao reconhecimento e garantia dos direitos dos seus administrados.

Assim é que a categoria deste dano no âmbito público, tendo como vítima direta a Administração Pública, foi construída como uma lesão à relação de confiança intercorrente entre o Ente público e seus usuários, tal de comprometer o bom funcionamento e o alcance dos seus próprios fins institucionais.

Logo, a boa imagem da Administração Pública se relaciona à própria ideia de boa gestão, e esta última pressupõe o respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana e a satisfação das demandas da cidadania (OSÓRIO, 2010). Isto posto, a construção de toda a teoria do dano à imagem do Estado tem nos empregados e administradores públicos seu elemento fundamental, não existindo dano sem a participação direta ou indireta daqueles que atuam na máquina pública e é por ela responsável.

Ora, se o dano repousa na quebra da confiança depositada no aparato administrativo pelos cidadãos, este descrédito será tanto maior quanto mais elevado for a relação entre vítima imediata (Estado) e o seu algoz (sujeito ativo) que, no caso, nada mais são que os próprios administradores e funcionários públicos em geral.

O ordenamento jurídico italiano apresenta um regime jurídico próprio aplicável aos funcionários, aos administradores públicos e todos aqueles, que embora não tenham vínculo empregatício, estejam ligados à Administração Pública por qualquer relação de

serviço e que causem prejuízo ao erário (COSTA, 2010).

Os componentes estruturais da responsabilidade voltada ao funcionário público não diferem substancialmente da reponsabilidade civil, a não ser pelas particulares qualificações do sujeito autor do dano (sujeito ligado à Administração Pública por qualquer relação de serviço), pela natureza do sujeito prejudicado (Ente público) e pela causalidade do dano no desempenho da função pública.

O dano examinado trata-se de ilícito praticado por servidores e administradores públicos e a jurisdição contábil-administrativa é a competente para apurar a responsabilidade de tais sujeitos ativos. Então, a Corte de Contas é o órgão jurisdicional responsável para apuração e condenação de ressarcimento por danos à imagem da Administração Pública.

O fato é que o surgimento da figura do dano à imagem está relacionado à própria reconsideração do papel da Administração Pública, migrando de um mero sujeito obrigado a ter um comportamento imparcial, objetivo, com adequado respeito aos interesses públicos, para um sujeito dotado de personalidade própria e, portanto, titular de um direito de não se ver prejudicado na relação de confiança instaurada com os cidadãos.

#### **4. O DANO À IMAGEM DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL**

Existe uma similitude com o ordenamento jurídico italiano ao verificar que toda a sistemática da responsabilidade civil no Brasil também se assenta na violação de um dever jurídico básico, definido e imposto em lei ou em convenção. Assim, ao infringir a obrigação jurídica, o agente pratica ilícito contratual ou extracontratual. Haverá a responsabilidade, ou seja, o dever de reparação em caso de dano ou conforme condições previstas em ato negocial.

Os conceitos de ato ilícito e dano constituem o eixo central em torno do qual se estrutura todo o mecanismo da responsabilização. Desse modo, os elementos característicos do que se convencionou chamar de responsabilidade subjetiva são: o dano, o nexo de causalidade e a conduta dolosa ou culposa. Porém, ainda que a conduta não se enquadre na definição legal de ato ilícito, é possível a reparação civil nos termos do parágrafo único do art. 927, que trata da responsabilidade chamada objetiva. Neste caso, o agente responderá quando a sua atividade normal implicar riscos aos direitos de outrem.

Dito isso, tem-se que a função principal da responsabilidade é a recomposição do dano que poderá ser feita diretamente, restituindo (reparação) a situação ao seu *status*

*quo*, ou seja, anterior à lesão, ou de forma indireta, por meio da compensação/indenização da lesão. A fonte normativa da responsabilidade civil pátria encontra-se no contrato estipulado ou na norma legal, tendo sua disciplina jurídica prevista no Código Civil de 2002, artigos 186 e 927 e seguintes, todos, em obediência ao regramento contido no artigo 5º, incisos V e X, da Constituição da República de 1988.

Contudo, conforme mencionado no tópico anterior, a atribuição da responsabilidade será uma consequência do somatório de determinados elementos: para que haja um dano apreciável, será necessária a realização de uma ação ou omissão anterior. E mais, para que a conduta seja punível tem que haver uma obrigatória e estreita correlação entre o dano, ainda que minimamente (MELLO JÚNIOR, 2000).

Percebe-se que sem a ocorrência do dano, não há que se falar em compensação ou indenização. Sem sua ocorrência, a conduta antijurídica não passa de um indiferente, inútil para gerar a responsabilidade civil por não haver qualquer prejuízo. Este por sinal, segundo Mello Júnior (2000, p. 47) “é seu sinônimo. Prejuízo material ou moral, pouco importa. Sempre prejuízo, alteração de um bem jurídico, com definição de desvalor.” Portanto, entre os elementos constitutivos da responsabilidade civil, o dano é o que menos levanta discussões.

Em que pese a tradicional corrente da responsabilidade emoldurar o dano como elemento indispensável de sua imputação, há uma corrente doutrinária e jurisprudencial que vem ganhando força ao entender a mera lesão de direitos como suficiente para acarretar a responsabilidade civil (dano presumido ou *dano in re ipsa*). Dias (1994) considera impossível alegar uma responsabilidade sem a ocorrência de dano. Apesar de tal argumento, o fato é que fica evidente que em determinadas modalidades, a prova do dano é de difícil ou mesmo de impossível constatação.

Como dito anteriormente, os danos patrimoniais ou materiais ao lado dos danos não patrimoniais ou imateriais perfazem o que se denomina de danos clássicos. Por danos materiais compreendem-se prejuízos que atingem o patrimônio corpóreo de uma pessoa natural, pessoa jurídica ou ente despersonalizado (MELLO JÚNIOR, 2000). Sobre esse conceito, repousa a classificação do dano material em danos emergentes e os lucros cessantes (artigo 402 do Código Civil de 2002).

Já no que tange aos danos não patrimoniais há uma necessária observação a ser feita. No Direito brasileiro, denomina-se dano moral o abalo imaterial sofrido. Todo dano moral é não patrimonial, mas a recíproca não é verdadeira. Venturi (2012, p. 75) assinala sobre a insuficiência da expressão “danos morais” informando que “se em um

determinado momento a compreensão de dano tinha como parâmetro essencialmente o patrimônio, classificando-se os danos [...] em patrimoniais e extra patrimoniais, na atualidade referida compreensão toma novas dimensões”.

Assim, pode-se afirmar que os danos extrapatrimoniais não são apenas aqueles ligados ao sofrimento e a dor da vítima, mas também a ofensa ao nome e à imagem, valores experimentados até mesmo pelas pessoas jurídicas. Verifica-se, pois, que os danos não patrimoniais se correlacionam às lesões nos direitos da personalidade. Por sua vez, para fins de sua reparação não se requer que seja determinado um valor para a dor ou o sofrimento, mas, sim, um meio para atenuar as consequências da lesão ocorrida. A tese pela reparabilidade dos danos imateriais tornou-se pacífica com a Constituição Federal de 1988. Antes disso, segundo Tartuce (2017, p. 489), “era tido como impossível aceitar a reparação do dano moral, eis que doutrina e jurisprudência tinham dificuldades na visualização da sua determinação e quantificação”.

A doutrina e a jurisprudência têm elaborado uma série de classificações quanto aos danos não patrimoniais e destaca-se a do dano presumido que abrange as hipóteses em que se prescinde da prova da lesão, bastando a ocorrência do evento (TARTUCE, 2017). No que tange ao dano presumido, o autor exemplifica sua aplicação quanto ao abuso ao direito de imagem. De todo modo, vale salientar que a única prova dispensável é a do abalo sofrido, na qualidade de dano não patrimonial, mantendo-se os demais ônus probatórios, quais sejam: a conduta lesiva, o tipo de dano sofrido pela vítima (se imaterial ou material) e o nexo causal.

A razão existencial das pessoas jurídicas reside na necessidade da conjugação de esforços dos indivíduos para realização de objetivos comuns, que ultrapassam as possibilidades físicas e/ou econômicas individuais. Nesse diapasão, após longa controvérsia doutrinária e jurisprudencial em todo o mundo quanto ao reconhecimento da extensão dos direitos da personalidade às pessoas jurídicas (HERKENHOFF 2011 pag. 31), resta sedimentado o entendimento de que elas têm personalidade jurídica.

Na sistemática jurídica brasileira, o momento do registro do estatuto ou do contrato social marca não apenas o nascimento das pessoas jurídicas de direito privado, mas também a atribuição da personalidade e capacidade jurídicas. Não é diferente com as pessoas jurídicas de Direito Público, cujo ato deflagrador de seu nascimento e da consequente aquisição da personalidade é a lei, (Decreto-lei n. 200/67 e 900/69).

No país, a extensão dos direitos da personalidade às pessoas jurídicas está consagrada e reconhecida pela doutrina e jurisprudência, além de receber proteção

## A RESPONSABILIDADE POR DANOS À IMAGEM DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

constitucional, como é o caso dos artigos 1º, inciso III (dignidade da pessoa humana) e 5º, com destaque aos incisos V, que claramente expressa ser assegurada a “indenização por dano material, moral ou à imagem”, e inciso X, que afirma serem “invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”, além do inciso XXVII (o direito do autor) (BRASIL, 1988).

Não podem ficar de fora as normas infraconstitucionais, como é o caso dos artigos 11 a 21 e 52 do Código Civil, artigo 6º, incisos VI e VII da Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), Lei nº 9.610/1998 (proteção à propriedade intelectual), Lei 4.717/1965 (Ação Popular), Lei 7.347/1985 (Ação Civil Pública) e a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92). Todas, de alguma forma, vislumbram a possibilidade de reparação do dano imaterial, em que pese não referirem prontamente à imagem da pessoa jurídica (VHOSS, 2006).

Interessante notar que a Constituição Federal ao assegurar a inviolabilidade da imagem das pessoas não faz qualquer distinção entre as físicas e jurídicas, muito menos à divisão em direito público e direito privado, prevendo uma cláusula geral de reparação dos danos morais, tendo sido pacificada no direito pátrio a tese de que a pessoa jurídica também é sujeito passível de sofrê-los. Trata-se de entendimento já consolidado pelas Turmas do Superior Tribunal de Justiça (Súmula 227).

Assim sendo, o conjunto dos entes públicos que integram a Administração Pública gozam de personalidade e, portanto, são titulares de direitos que merecem do ordenamento imediata proteção e pronta reparação quando violados. Fazendo um recorte ao direito à imagem, a doutrina tem apurado um duplo significado: tanto pode ser entendida como imagem-retrato (artigo 5º, inciso X da Constituição Federal), compreendendo os traços característicos da fisionomia da pessoa; como imagem-atributo (artigo 5º, inciso V da Constituição Federal), percepção que a pessoa usufrui na sociedade, conceito que se aproxima com de boa reputação e prestígio (SILVA NETO, 2006).

Assim, a noção da imagem está diretamente atrelada à credibilidade da pessoa na sociedade (FERRAZ JÚNIOR, 1992). Não se pode olvidar que a existência da Administração Pública só tem sentido em função do interesse público. O Administrador que transgride este preceito desacredita a ação administrativa. A esse propósito, a Carta Magna, em seu art. 3º, inciso IV, faz expressa referência ao bem comum, o qual constitui objetivo fundamental de toda sua atividade (BRASIL, 1988).

A partir dessa visão instrumental do Estado, ele deixa de ser um fim em si mesmo

e passa a ser meio para a realização das tarefas que lhe são conferidas pelos textos constitucionais. Para a realização desses fins, são edificadas as estruturas administrativas necessárias ao desempenho das atividades públicas, cujo o êxito delas, segundo Góis (2008), “relaciona-se diretamente com sua imagem e credibilidade”.

Sob este prisma, pode-se afirmar que qualquer evento que lesione a máquina pública, gera no senso comum uma desconfiança da credibilidade da própria representatividade do poder público. É neste contexto que se apresenta a figura do dano à imagem da Administração Pública. Porém, de que modo esta fidúcia na legitimidade estatal poderia ser abalada? São variadas as respostas, porém uma delas se relaciona à questão da quebra dos deveres de probidade administrativa (artigo 37 da CRFB de 88).

No contexto da proteção da credibilidade administrativa, não pode ficar de fora o princípio da boa-fé administrativa, mencionado nos artigos 2º, IV; 3º, I e 4º, II da Lei nº 9.784/99 (BRASIL, 1999). No ambiente de gestão improba, se cria um terreno fértil para correlacionar a noção de improbidade administrativa com a da corrupção. Em que pese o Código Penal Brasileiro trazer as figuras típicas da corrupção passiva (art. 317) e ativa (art. 333), a que caracteriza a improbidade administrativa é muito mais ampla.

A temática da corrupção está na gênese da própria Lei de Improbidade Administrativa, conforme pode ser observado na exposição de motivos do referido dispositivo. Logo, percebe-se que a corrupção, do ponto de vista da população, ocasiona desencantamento. Desse modo, a prática de condutas antijurídicas na esfera pública produz inegáveis consequências desfavoráveis à Administração, tanto no campo material como no âmbito de sua legitimidade.

Assim sendo, a improbidade administrativa em seu sentido mais largo e o dano à imagem da Administração Pública são conceitos inexoravelmente relacionados. Como discutido alhures, a imagem compõe os chamados direitos da personalidade. Estes, por sua vez, relacionam-se a um valor fundamental, oponível *erga omnes*, com o qual todos ficam obrigados a respeitá-lo.

Ao dever de probidade administrativa correspondem os direitos a uma eficiente e honesta Administração Pública. E é exatamente neste contexto que se insere o dever de preservar a credibilidade na eficiência estatal e a sua integridade perante seus cidadãos. Havendo a violação de sua imagem, portanto, existirá uma transgressão do direito personalíssimo, surgindo a obrigação de indenizar (GARCIA, 2009).

Quanto às condutas ilícitas, o ordenamento jurídico pátrio vem há muito disciplinando e elencando uma série de situações que exemplificam e orientam as condutas daqueles que

## A RESPONSABILIDADE POR DANOS À IMAGEM DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

atuam na Administração Pública. É o caso dos artigos 312 e seguintes do Código Penal brasileiro, do artigo 116 da Lei dos Servidores Públicos Civis da União (Lei nº 8.112/1990), dos artigos 9, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92). Não podem ficar de fora o artigo 57 e seguintes da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443/1992), o artigo 89 e seguintes da Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993) e mais recentemente o artigo 5º da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013).

Logo, traçado esse panorama geral, verifica-se existência de um verdadeiro dano à imagem da Administração Pública no Brasil à semelhança do conceito italiano, pois, constatou-se: i) o reconhecimento dos direitos da personalidade às pessoas jurídicas públicas; ii) o esforço jurisprudencial e doutrinário no sentido da atualização do rol dos danos não patrimoniais, passando a admitir demais lesões não restritas apenas ao turbamento psicológico da vítima, mas também preocupando-se com a proteção do prestígio de que a pessoa goza perante terceiros; e iii) a crescente atenção com a corrupção e os meios de combatê-la.

Ainda sobre o tema, vale mencionar que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 71 conferiu ampla competência aos Tribunais de Contas para a análise da gestão pública. O controle da improbidade passa a ser uma constante na atividade desempenhada pelos Tribunais de Contas. Eles fiscalizam o correto emprego do dinheiro público. As Cortes de Contas possuem competências que englobam as questões legais e tudo o que se refere a assegurar aos cidadãos os direitos previstos na legislação e na Constituição Federal, inclusive por meio de análises das políticas públicas (SILVA; PECCININ, 2017).

Isto posto, dentro de suas competências, são inúmeras as contribuições do Tribunal de Contas no combate à corrupção e à improbidade em geral. Salgado e Mascarenhas Junior (2016, p. 176) lembram que “cerca de 80% dos casos de inelegibilidade decorrentes da aplicação da LC n. 64/1990 são resultantes de decisões de reprovação de contas proferidas por tribunais de contas”. Assim é que a condenação por danos à imagem da Administração Pública pode ser encarada como uma poderosa ferramenta de fortalecimento do próprio papel desempenhado pelo Tribunal de Contas no combate à corrupção.

### **5. A RESPONSABILIDADE POR DOS DANOS À IMAGEM DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL**

No Brasil, os direitos da personalidade são extensíveis às pessoas jurídicas, em

particular a Administração Pública. Para sua tutela no âmbito das pessoas jurídicas de direito público, o ordenamento legal criou alguns remédios jurídicos como: a ação popular, a ação civil pública, a ação de improbidade (Lei nº 8.429/92) e a Lei 8.666/93.

Contudo, muito embora se reconheça e proteja o direito à imagem das pessoas jurídicas de direito público, a jurisprudência nacional ainda resiste em admitir que a violação da imagem da pessoa jurídica resulte sempre em um dano moral. Noutras palavras, as decisões judiciais ainda são, majoritariamente, tendenciosas a sempre entender que os danos extrapatrimoniais são morais, ainda que a própria Constituição da República tenha separado expressamente os danos morais do da imagem.

Para ilustrar a afirmação, busca-se na jurisprudência pátria o Acórdão relatado pela Desembargadora Silvia Meirelles do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (*apud* COSTA 2010, p. 147):

Com efeito, a reparação aos danos morais de pessoa jurídica já é reconhecida pela doutrina [...]Portanto, ao menos em tese, a municipalidade de Osasco, na qualidade de pessoa jurídica de direito público interno que é, teria o direito à reparação dos danos morais sofridos em razão da contratação da empresa ré. Contudo, tais danos não podem ser presumidos, incumbindo à apelante comprovar que da contratação efetivada, de fato, houve repercussão pública entre os munícipes, o que teria vindo a manchar a boa imagem da Administração Municipal. (Apelação n. 994.05.030458-3 – TJSP – 8ª Câm., j. 3/03/10).

Nos últimos anos, o caso mais emblemático de danos à imagem de pessoa jurídica de direito público foi a investigação de esquemas de corrupção na estatal Petróleo Brasileiro S/A – PETROBRAS, episódio que ficou conhecido como “Petrolão”. O Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública por ato de improbidade administrativa (autos nº 5003488-30.2017.4.04.000/TRF) distribuída na 1ª Vara Federal do Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

A ação requereu a condenação dos réus por supostos atos de improbidade praticados mediante conduta dolosa no âmbito da Operação Lava-Jato. Além das sanções previstas na Lei Federal de Improbidade Administrativa, o MPF requisitou, também, a condenação dos demandados no pagamento de indenização por danos morais coletivos, no valor mínimo de R\$ 706 mil. Um dos destacados fundamentos para fins de imputação de responsabilidade por tais danos imateriais é a ofensa à imagem da empresa.

Interessante destacar que a 1ª Vara Federal de Curitiba/PR recebeu a ação e determinou o seu prosseguimento, porém rejeitou os pedidos para a condenação pelos danos morais. O MPF recorreu da rejeição ao TRF4 e a 3ª Turma, por unanimidade, deu

## A RESPONSABILIDADE POR DANOS À IMAGEM DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

provimento à inclusão dos pedidos no processo. Para a magistrada relatora da ação, os atos de improbidade são capazes de ensejar a indenização não apenas pelo prejuízo material decorrente da conduta do agente, como também, pelo “dano moral à legitimidade da Administração Pública em razão da ofensa de seus princípios norteadores, constitucionalmente assegurados” (Relatora Vânia Hack de Almeida. Terceira Turma. 17/07/2018 “n.p”).

Verifica-se no caso apresentado que, embora seja inegável que o contexto se refere aos danos à imagem da pessoa jurídica de direito público, o que se vislumbra na prática é uma inadvertida classificação de todos os danos extrapatrimoniais como morais. O certo é que a Constituição Federal assegura aos entes coletivos o direito à reparação dos danos materiais, morais e à imagem (artigo 5º, incisos V e X). Deste modo, percebe-se a autonomia desse direito, devendo ser destacado por representar um atributo da personalidade diferente dos demais, como o nome e a honra.

A guisa de conclusão tem-se que a figura do dano à imagem da Administração Pública não é novidade, sendo aplicado pelas instâncias do Judiciário, ainda que timidamente. No entanto, essa figura não deve ser confundida com o dano moral, embora os dois possuam a mesma natureza jurídica classificada como extrapatrimonial e compreendam os direitos da personalidade.

A questão que se coloca agora é a possibilidade de utilização desta ferramenta nos processos de competência das cortes de contas em todo o país. Ressalta-se que ainda há uma relutante doutrina que nega a jurisdição das Cortes de Contas, assentada no argumento de que a Constituição Federal adotou a regra da unidade jurisdicional assentada no artigo 5º, inciso XXXV, que dispõe que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de lesão a direito”, e do artigo 92, que enumera os órgãos do Poder Judiciário, não incluindo os Tribunais de Contas (BRASIL, 1988). Não obstante, tais preceitos constitucionais não proíbem que a própria Constituição atribua a outros órgãos estatais a atividade da jurisdição, como expressamente o fez ao dispor acerca do Tribunal de Contas (CASTRO, 2005).

Observa-se que, relativamente ao *meritum causae*, ninguém, nem mesmo o Judiciário, tem competência para determinar que a Corte de Contas, prolatora do *decisum*, emita outra em substituição a anterior. Então, como acentuado por Castro (2005, p. 3), “não há como sustentar que os Tribunais de Contas, constitucionalmente criados para controlar os gastos da República, são falecidos de jurisdição justamente porque eles julgam e o fazem com definitividade”.

De outra banda, para a eficácia da jurisdição, o Estado, aqui representado pelas Cortes de Contas, pode lançar mão da imputação de responsabilidades em procedimento próprio e com amplo respeito ao contraditório e a ampla defesa. Dessa forma, percebe-se que a competência constitucional atribuída ao Tribunais de Contas para processar e julgar a pretensão estatal de recomposição do patrimônio lesado e, conseqüente imputação de responsabilidades com aplicação de sanções previstas em lei, revela a existência de uma competência própria a cargo deste órgão sem, contudo, distanciar-se dos pressupostos objetivos (elementos) tradicionais existentes na responsabilidade civil, quais sejam: a conduta antijurídica, o nexo de causalidade e o dano. Todas estas “dimensões” descritas revelam, na prática, inúmeras funções que as Cortes de Contas podem exercer no âmbito de suas atribuições constitucionais (BARBOSA NETO, 2013).

A partir dessas considerações é possível extrair duas importantes funções do Tribunal de Contas: a função reintegratória e a sancionatória. A este respeito, Gouveia (2016, p. 20), analisando a Corte de Contas portuguesa, explica que a variante reintegratória tem o sentido de “obrigação de reposição das importâncias indevidamente locupletadas ao erário público”; ao passo que a sancionatória, “compreende a aplicação de uma penalidade pecuniária, no caso a multa”.

Na esfera nacional, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso também dispõe no Capítulo IX, artigos 70 e seguintes de sua Lei Orgânica sobre a previsão de aplicação de multas (sancionatória) e a condenação ao ressarcimento de valores aos cofres públicos (reintegratória), que podem ser cumuladas, nos termos do artigo 72 da Lei Complementar Estadual 269/2007.

Percebe-se que, no Brasil, a questão é terminológica, pois já se empregam as expressões responsabilidade por débito e por multa como sinônimo das modalidades reintegratória e sancionatória, respectivamente. Ao tratar sobre a possibilidade de se tutelar o dano à imagem da Administração Pública pela Corte de Contas, interessa mais de perto a responsabilidade do tipo reintegratória.

Quando o Tribunal de Contas vier a constatar, por meio de seus processos, a prática de ato que resulte em utilização indevida de bens e valores ou ilegalidade da despesa, com prejuízo ao erário, a Constituição no artigo 71, inciso VIII, autoriza o órgão do controle a proceder a imputação do débito, mediante impugnação dos valores apurados, com fixação do montante devido ao responsável, a fim de que se promova a devolução dos valores em recomposição do prejuízo causado ao erário.

Essa providência constitucional autorizativa segue o princípio básico do direito de

## A RESPONSABILIDADE POR DANOS À IMAGEM DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

que todo aquele que causa um prejuízo deve reparar (*nemenim laedare*). Quando este dano ocorre em âmbito público, envolvendo responsabilidade por gerenciamento de dinheiros, bens e valores da coletividade, as razões para a recomposição se elevam (MILESKI, 2011).

Desse modo, resta evidente que a imputação de débito compreende uma obrigação de reparar o prejuízo causado, de afastar os efeitos nocivos da conduta praticada, de desfazer a lesão. Mas, e quando da apuração da conduta antijurídica em processos de contas não advier o prejuízo ao erário, será possível falar também da responsabilidade reintegratória (reparatória)?

A partir dos pressupostos assentados na matriz constitucional de 1988 a resposta é positiva, é possível falar em responsabilidade sem a ocorrência do dano-prejuízo (LEAL; BONNA, 2017). Sob esta perspectiva, é possível edificar uma indenização, um valor estipulado que deva compensar a Administração Pública na impossibilidade de retorno. Em sentido semelhante foi o entendimento do Tribunal de Contas da União esposado no Acórdão nº 1314/2013.

Dando continuidade ao assunto e para exemplificar as hipóteses de atos lesivos autônomos, tem-se a dispensa indevida de licitação. Não há necessidade de se esperar um superfaturamento ou a inexecução do objeto pactuado para se falar em dano ao patrimônio público, pois para Medina (2010, p. 28), “nosso direito estabelece, ao lado da prática de preços superiores aos de mercado, bem como do inadimplemento contratual, hipóteses autônomas de atos que acarretam prejuízo ao erário. Tal é o que faz a Lei no 8.429/1992, que dispõe sobre os atos de improbidade administrativa”.

Assim, se a contratação realizada de forma ilícita é prevista como causa autônoma de lesão ao patrimônio público, tendo ademais a sua lesividade presumida, não é preciso que haja sido obtido superfaturamento nem que tenha ocorrido inadimplemento contratual. Fica, então, demonstrada a possibilidade de compensação no âmbito da responsabilidade reintegratória do Tribunal de Contas.

Esse entendimento vai ao encontro da tutela do dano à imagem da Administração Pública, uma vez que, como já anteriormente descrito, trata-se de um bem por sua natureza não patrimonial cujo prejuízo é presumido pelo fato de que sua comprovação se daria pela medição do descrédito sofrido pelo Ente público perante seus cidadãos.

A previsão dos bens extrapatrimoniais no acervo público é legalmente explicitada no §1º do artigo 1º da Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/65). Não podem ficar de fora as disposições da Lei nº 8.429/92 (LGIA), que englobam diversas possibilidades de danos

que não são diretamente financeiros. A partir da análise do seu conteúdo, verifica-se uma defesa não apenas do patrimônio, mas também da própria imagem do Estado perante seus administrados (MARTINS, 2007).

Isto posto, à guisa de conclusão, tem-se que o Estado brasileiro é titular do direito à imagem, sendo este bem um componente do patrimônio público e, assim sendo, qualquer conduta antijurídica que se desdobre num descrédito do seu prestígio merece do mesmo a devida resposta com imputação de responsabilidade e consequente obrigação de compensar os danos sofridos. Nesse particular, o Tribunal de Contas no desempenho do seu papel constitucional de fiscalização, defesa do patrimônio público e combate à corrupção, zela pela imagem da Administração Pública.

O fenômeno da corrupção, entendida aqui no seu sentido mais amplo, inculpada nas condutas que lesam o patrimônio também ataca o que Osório (2011, p. 52) chamou de “saúde moral dos povos”, impedindo “o desenvolvimento econômico sustentável das nações” e representando “um poderoso obstáculo para obter a paz e a harmonia social”. Logo, a corrupção – como aquela revelada na Petrobras – coloca em risco o regime republicano e democrático, ao criar uma pauta de motivações e finalidades privadas na condução da coisa pública.

Nesse diapasão, no exemplo da estatal brasileira, o Tribunal de Contas da União nos autos do processo TC – 003.502/2016-3 que tratam de auditoria realizada na Petrobras para avaliar a conduta do Conselho de Administração da companhia em relação a atos relativos aos projetos do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), da Refinaria Abreu e Lima (Rnest) e das refinarias Premium I e II, verificou que as condutas dos seus membros provocaram queda de valor da empresa no mercado, perda de investimentos e danos imensuráveis à imagem. Acompanhando a equipe técnica, o Ministro José Múcio Monteiro em seu voto condutor discorre que a análise realizada indicou evidências que afetam a imagem da companhia.

Um outro exemplo apropriado revela-se nos autos do processo administrativo nº TC-019.602/2015-4 constituído para apurar possíveis ilícitos administrativos praticados por autoridades e servidores do TCU, devido a suposto tráfico de influência e acesso privilegiado a dados e informações do Tribunal, que teriam sido perpetrados por sócios de um escritório de advocacia.

Determinada a instauração de procedimento apuratório interno, os membros da comissão de inquérito administrativo puderam perceber diversas fragilidades em controles internos destinados a proteger ativos críticos de informação do processo de

controle externo. Vislumbraram também lacunas de normas de conduta de conteúdo ético de magistrados e servidores, reguladoras de potenciais conflitos de interesses que, uma vez não corretamente dirimidos, podem comprometer a imagem e a boa reputação da instituição Tribunal de Contas da União, conforme relatório do voto do Ministro Relator.

Em todos os casos aqui apresentados, muito embora não se tenha havido qualquer condenação pelos danos à imagem das pessoas jurídicas de direito público, não se pode negar que a preservação deste direito seja algo distante do controle externo, aqui representado pelo Tribunal de Contas da União.

Assim para a presente proposta, identificada a irregularidade na gestão pública, com ou sem prejuízo financeiro, seja nos processos de julgamento, tomada de contas, denúncias ou representações, o Tribunal poderia, em tese, condenar os responsáveis aos propalados danos à imagem da Administração Pública.

### 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A possibilidade da imputação de responsabilidade por danos à imagem da Administração Pública nos processos de competência dos Tribunais de Contas representa um avanço na discussão sobre a tutela dos direitos da personalidade das pessoas jurídicas de direito público.

O estudo deste específico evento jurídico só foi possível graças à constatação de uma afinidade entre os dois sistemas jurídicos. Para tanto, fez-se necessário uma abordagem não apenas do ponto de partida do fenômeno, mas dos principais aspectos do ordenamento jurídico italiano que possibilitaram a criação da figura e seu alcance no meio jurídico.

Isto posto, o artigo discorreu sobre a responsabilidade civil e administrativa que ocorreu na Itália no último século, motivado principalmente pela cláusula de barreira imposta pelo Código Civil que só reconhece a indenização por danos materiais e morais. Estes últimos autorizados desde que oriundos de crimes tipificados no Código Penal ou em leis extravagantes.

Do esforço interpretativo da jurisprudência e da doutrina, uma gama desses novos direitos passou a ser inclusive estendida às pessoas jurídicas, como foi o caso da imagem. Não menos trabalhosa foi a evolução da responsabilidade no Brasil que durante muito tempo andou em linha com as mesmas limitações do direito alienígena, mas com advento da Constituição da República de 1988, houve um impulso vertiginoso neste sentido, sendo que tais direitos da personalidade recebem proteção constitucional e infraconstitucional,

possibilitando uma ampla tutela diante da verificação de novas formas de danos à pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

Nesse sentido, pode-se afirmar que em ambos ordenamentos a questão da imputação da responsabilidade por danos à imagem da Administração Pública está sedimentada e reconhecida majoritariamente pela jurisprudência e a doutrina abalizada. Outro ponto importante deste estudo se relaciona ao (re)conhecimento da legitimidade das cortes de contas na tutela dos direitos da personalidade, no caso, a imagem do Estado sucumbida diante dos atos cometidos por servidores e agentes públicos em geral, imputando-lhes responsabilidades por danos não patrimoniais.

Assim, a da Carta de 88 alargou sensivelmente as atribuições de fiscalização. Em que pese não haver no ordenamento pátrio um reconhecimento normativo da jurisdição própria dos Tribunais de Contas, o que levou uma antiga parcela da doutrina e da jurisprudência a advogar neste sentido, o fato é que esta questão está superada, não sendo possível imaginar mais uma instituição de tamanha envergadura e atribuição técnica no contexto da administração não ter uma parcela jurisdicional em assuntos de sua competência.

A esta altura, a questão proposta é a de saber como se comporta as Cortes de Contas brasileiras diante da reparabilidade dos direitos da personalidade da Administração Pública, em especial, a imagem, vilipendiada pelas improbidades detectadas nos processos de contas. O artigo demonstrou que, primeiramente, a responsabilidade reintegratória dos Tribunais de Contas visa tanto ao ressarcimento quanto à reparação. Aquela ocorre diante de um dano patrimonial, no caso uma lesão ao erário, esta última, nas situações em que não há possibilidade de restituição ao *status quo ante*.

É fato que há inúmeros atos de improbidade que não acarretam lesão aos cofres públicos, mas que carregam em seu bojo uma prejudicialidade ao prestígio das organizações públicas. O fato ilícito ensejador do dano, ainda que presumido, deverá ser indenizado. E é justamente neste aspecto que se encaixa perfeitamente o dano à imagem, que pelas suas características, não precisa da prova do dano à reputação ou prestígio que goza a Administração perante seus cidadãos. A responsabilidade visa sempre a integral reparabilidade, o que permite inclusive a cumulação entre danos materiais e imateriais.

Logo o presente artigo procurou demonstrar, que a imputação de responsabilidade por danos à imagem da Administração Pública, muito mais do que uma boa ideia, surge como renovado paradigma a refundamentar a atuação do controle externo exercido pelas

cortes de contas à medida que ao engrossar o leque de ferramentas inibidoras da prática da improbidade, protege os direitos personalíssimos das pessoas jurídicas de direito público, vez que a imagem integra o amplo conjunto de bens do patrimônio público, objeto de fiscalização do Tribunal de Contas.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA NETO, Guilherme. **Responsabilização de agentes segundo a jurisprudência do TCU: uma abordagem a partir de licitações e contratos**. TCU, Instituto Serzedello Corrêa. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/responsabilizacao-de-agentes-segundo-a-jurisprudencia-do-tcu-uma-abordagem-a-partir-de-licitacoes-e-contratos-aulas-1-a-5.htm>> Acessado em: 23 out. 2018.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>.

BRASIL. **Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969**. Altera disposições do Decreto-lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0900.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0900.htm)>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

BRASIL. **Lei complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm)>.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm)>

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório Sistêmico de Fiscalização**. 2018. Disponível em: <[https://portal.tcu.gov.br/data/files/D6/55/61/40/5D0476101270AF66E18818A8/Ficha%20-%20Exposicao%20fraude%20e%20corrupcao-3\\_WEB.PDF](https://portal.tcu.gov.br/data/files/D6/55/61/40/5D0476101270AF66E18818A8/Ficha%20-%20Exposicao%20fraude%20e%20corrupcao-3_WEB.PDF)>. Acesso em: 27 fev. 2019.

CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura. Os Tribunais de Contas e sua jurisdição. **Fórum Administrativo: Direito Público**, Belo Horizonte, ano 5, n. 52, jun. 2005.

COSTA, Deborah Regina Lambach Ferreira. **Reparação do dano à imagem das pessoas jurídicas**. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2010. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/5351>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

- DIAS, José de Aguiar. **Da responsabilidade civil**. Rio de Janeiro: Forense, 1994.
- FERRAZ, Luciano de Araújo. **Controle da administração pública: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.
- FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Sigilo de dados: o direito à privacidade e os limites à função fiscalizadora do estado. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, 1992. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67231>>. Acesso em: 7 jun. 2018.
- FESTA, Gianclaudio. **Il danno all'immagine della pubblica amministrazione**. 2012. Archivo istituzionale dell' Università di Catania. Disponível em: <[http://dspace.unict.it/handle/10761/1249?mode=full&submit\\_simple=Visualizza+tutti+i+metadati+del+documento](http://dspace.unict.it/handle/10761/1249?mode=full&submit_simple=Visualizza+tutti+i+metadati+del+documento)>. Acesso em: 23 mar. 2018.
- FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- GARCIA, Emerson. **Improbidade administrativa: Configuração e Reparação do dano moral**. p. 250. Revista da EMERJ, v. 12, n. 48, 2009. Disponível em: <[https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista48/Revista48\\_240.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista48/Revista48_240.pdf)>
- GÓIS, Ewerton Marcus de Oliveira. O dano à imagem do Estado brasileiro. **Debates em Direito Público**, Belo Horizonte, ano 7, n. 7, out. 2008. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=74811>>. Acesso em: 20 jun. 2018.
- GOUVEIA Isabel Tânia Costa Silva. **O Tribunal de Contas e a análise das circunstâncias que conduzem à prática de infrações financeiras**. Dissertação de Mestrado. Universidade do Porto, 2016. Disponível em: <[https://sigarra.up.pt/fdup/en/pub\\_geral.pub\\_view?pi\\_pub\\_base\\_id=164367](https://sigarra.up.pt/fdup/en/pub_geral.pub_view?pi_pub_base_id=164367)>. Acesso em: 23 out. 2018.
- GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos tribunais de contas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.
- LEAL, Pastora do Socorro Teixeira; BONNA, Alexandre Pereira. Responsabilidade civil sem dano-prejuízo? **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v.12, n. 2, 2017.
- LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**. Rio de Janeiro: Forense/MÉTODO, 2017
- MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do patrimônio**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- MATTOS, Mauro Roberto Gomes. Importância do Direito Administrativo Comparado. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 212: 195-212, 1998. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/47176/45644>>. Acesso em: 3 abr. 2019.
- MEDINA, Marcelo Borges de Mattos. **Dano ao erário em hipóteses de licitação ou**

**contrato viciado.** Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8073> >. Acesso em: 12 fev. 2019.

MELLO JÚNIOR, Adolpho C. de Andrade. O dano: responsabilidade civil. **Revista da EMERJ**, v. 3, n. 9, 2000. Disponível em: [http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista09/Revista09\\_46.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista09/Revista09_46.pdf)>. Acesso em: 5 out. 2018.

MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MIRANDA, Maria Bernadete. Aspectos emergentes do princípio da dignidade da pessoa humana na constituição italiana e brasileira. **Revista Virtual Direito Brasil**, vol. 8, n. 1, 2014. Disponível em: <http://www.direitobrasil.adv.br/arquivospdf/revista/revistav81/artigos/bf.pdf>>. Acesso em: 3 abr. 2019.

MUSIO, Antonio. **Il danno all'immagine delle persone giuridiche**: profili civilistici, penalistici ed erariali. Ed. Giappichelli, 2012. Disponível em: <https://www.amazon.it/allimmagine-giuridiche-civilistici-penalistici-erariali/dp/8834828852>>. Acesso em: 5 mar. 2018.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

OSÓRIO, Fabio Medina. **Teoria da improbidade administrativa**: má gestão pública, corrupção, ineficiência. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

SALGADO, Buenã Porto; MASCARENHAS JUNIOR, Helmar Tavares. A necessidade de reforma constitucional do tribunal de contas como aprimoramento ao sistema de combate à corrupção. **Revista Controle**, Belo Horizonte, ano. 14, n. 1, jun./dez., 2016. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=246572>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

SCAPIN, Andreia. Responsabilidade do Estado por danos tributários no direito italiano e no brasileiro. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 78, jun. 2017. Disponível em: [http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao078/Andreia\\_Scapin.html](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao078/Andreia_Scapin.html)>. Acesso em: 30 ago. 2017.

SILVA, Fernando Matheus; PECCININ, Luiz Eduardo. Tribunais de Contas, improbidade e inelegibilidade (Palestra proferida por Rodolfo Viana no V Congresso Brasileiro de Direito Eleitoral). **Revista Brasileira de Direito Eleitoral**, Belo Horizonte, ano 9, n. 17, p. 231-251, jul./dez. 2017.

SILVA NETO, Manoel Jorge. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

SILVESTRE, Gilberto Fachetti. A tutela dos direitos da personalidade no Brasil e na Itália: questões materiais e processuais. **Anais do II Congresso de Processo Civil**

**Internacional.** Vitória/ES, 2017. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/processocivilinternacional/article/view/19819>>. Acesso em: 30 jan. 2019.

TARTUCE, Flávio. **Direito civil: direito das obrigações e responsabilidade civil.** Rio de Janeiro: Forense, 2017.

TAVARES, Ana Lucia de Lyra. O direito comparado na história do sistema jurídico brasileiro. R.C.poL, Rio de Janeiro, 33(1)55-90, novo 1989/jan. 1990. p. 57. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rcp/article/download/59810/58140>>

TORRES, Ricardo Lobo. O tribunal de contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. **Rev. Inf. Legisl.**, Brasília, ano 31, n. 121, jan./mar., 1994.

VENTURI, Thaís Goveia Pascoaloto. **A Construção da responsabilidade civil preventiva no direito civil contemporâneo.** Universidade Federal do Estado do Paraná. Curitiba, 2012.

VHOSS, Moser. **A improbidade administrativa e a possibilidade de reparação do dano à legitimidade da administração pública.** Dissertação de Mestrado. Universidade do Vale do Itajaí, 2008.