

quarta-feira, 22 de abril de 2026

Consultor Jurídico

Login Cadastre-se

Capa Especiais Notícias Colunas Artigos Estúdio ConJur Áreas Anuários Loja

OPINIÃO

## Dano moral coletivo em demandas de improbidade administrativa

▪ [Rafael de Oliveira Costa](#)  
▪ [Renato Kim Barbosa](#)

21 de abril de 2026, 17h17

Administrativo Civil

Em recentíssima decisão, o Superior Tribunal de Justiça afastou a possibilidade de condenação por dano moral coletivo no bojo da ação de improbidade administrativa [1]. Assentou que, após as alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021, a reparação extrapatrimonial coletiva deve ser buscada em via própria, por meio de ação civil pública.

Segundo o Tribunal, a nova disciplina legal, especialmente a partir do artigo 17-D da Lei n. 8.429/1992, teria reforçado o perfil repressivo e sancionatório da ação de improbidade, afastando-a do âmbito típico de tutela dos interesses transindividuais.

A conclusão, todavia, não é imune a críticas.

O artigo 17-D da Lei de Improbidade precisa ser reconhecido com seriedade metodológica, mas não autoriza, por si só, a extração de uma vedação absoluta. Uma coisa é afirmar que a ação de improbidade administrativa possui feição predominantemente sancionatória; outra, muito diversa, é sustentar que o sistema passou a repelir, em tese, toda e qualquer tutela reparatória extrapatrimonial coletiva no mesmo processo [2].

Não é tecnicamente aceitável converter a exigência de gravidade concreta e de repercussão social qualificada em impossibilidade apriorística. A melhor formulação continua sendo aquela que trata da significância da lesão, do sentimento objetivo de repúdio social e do abalo que ultrapassa a mera ilegalidade administrativa [3].

A tutela dos interesses transindividuais deve ser orientada pela máxima efetividade dos direitos fundamentais e por uma leitura sistemática do ordenamento. A moralidade administrativa, a confiança nas instituições e a higidez do espaço público não são valores periféricos. Eles integram o núcleo do

regime constitucional da administração pública e, quando gravemente violados, geram lesão juridicamente relevante para além do simples prejuízo patrimonial.

O ato ímprobo, sobretudo quando dotado de maior densidade ofensiva, não fere apenas o erário. Ele corrói a credibilidade das instituições, compromete a confiança social na atuação estatal e degrada o patrimônio moral da coletividade [4]. A solução que obriga o ajuizamento de uma ação para sancionar e de outra para reparar, a partir do mesmo substrato fático, multiplica custos transacionais, duplica instrução probatória e amplia o risco de decisões incongruentes.

A jurisprudência anterior do próprio Superior Tribunal de Justiça não se estruturava, em regra, sobre uma impossibilidade abstrata. Ao contrário, partia da premissa de que o dano moral coletivo poderia ser reconhecido em matéria de improbidade administrativa quando presente ofensa relevante a valores fundamentais da coletividade. A controvérsia sempre esteve ligada ao grau de gravidade exigido e à demonstração de repercussão social qualificada, e não à exclusão ontológica da categoria [5].

A leitura tradicional da responsabilidade civil, ao concentrar-se apenas no dano ao erário e, quando muito, em danos morais coletivos pontualmente reconhecidos, deixa sem adequada resposta a integralidade dos efeitos produzidos pela corrupção e pela improbidade administrativa. A consequência é a proteção deficiente da coletividade [6].

Os atos de corrupção e de improbidade administrativa atingem simultaneamente bens materiais e imateriais. De um lado, faltam verbas para políticas públicas e serviços essenciais; de outro, desgasta-se a imagem do Estado, enfraquece-se a confiança da população nas instituições e aprofunda-se um ciclo de descrédito em relação à coisa pública. Não se está, portanto, diante de ilícitos de mera repercussão contábil [7].

A teoria holística da responsabilidade civil propõe, justamente, que o sistema reaja à totalidade dos danos causados. Em vez de restringir a resposta jurisdicional à devolução do numerário desviado ou à imposição de sanções pessoais, busca-se reconhecer que corrupção e improbidade administrativa geram danos materiais, morais e sociais, todos merecedores de enfrentamento jurídico proporcional e integral [8].

A Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor, que compõem o microsistema de tutela coletiva, trabalham com a ideia de reparação de danos morais e patrimoniais causados a interesses difusos e coletivos. A leitura da Lei de Improbidade Administrativa, portanto, não pode ser hermética. Ela precisa dialogar com o conjunto do sistema, sobretudo quando a lesão produzida pelo ato ímprobo se projeta diretamente sobre valores metaindividuais.

## **Certos atos ímprobos atingem patrimônio moral da coletividade**

No plano extrajudicial, a tese restritiva mostra-se ainda menos convincente. Se o ordenamento admite acordo de não persecução civil e se a própria legislação insiste no ressarcimento integral do dano, não há coerência em sustentar que a dimensão extrapatrimonial coletiva deva ser ignorada ou artificialmente deslocada para outro processo. A lógica consensual séria exige, ao contrário, composição abrangente e suficiente de todas as consequências juridicamente relevantes do ilícito.

Assim, a exclusão apriorística do dano moral coletivo ou do dano social significaria deixar sem resposta uma das principais consequências da conduta ímproba, que é justamente a degradação do pacto social e a redução da qualidade institucional da vida coletiva [\[9\]](#).

Sob perspectiva constitucional, tampouco se mostra adequado admitir que uma lei ordinária, ao redesenhar aspectos sancionatórios da ação de improbidade administrativa, acabe por esvaziar o dever de resposta integral a lesões efetivamente causadas à coletividade. O sistema constitucional não protege apenas cofres públicos; protege também a moralidade administrativa, a probidade e a própria legitimidade do exercício do poder [\[10\]](#).

Havendo gravidade concreta, repercussão social qualificada e efetiva lesão ao patrimônio moral da coletividade, a tutela reparatória não deve ser excluída por um formalismo de via. O que se deve exigir é critério rigoroso de cabimento e não proibição abstrata [\[11\]](#).

Em suma, a melhor interpretação da matéria continua sendo aquela que preserva o diálogo entre a Lei nº 8.429/1992, a Lei nº 7.347/1985, o Código de Defesa do Consumidor, a Constituição e o regime geral da responsabilidade civil. Restringir de antemão a ação de improbidade administrativa, afastando a possibilidade de pedido de reparação de dano moral coletivo, significa premiar a fragmentação processual, reduzir a densidade protetiva do sistema anticorrupção e ignorar que certos atos ímprobos atingem, de forma objetiva e grave, o patrimônio moral da coletividade [\[12\]](#).

Se a corrupção e a improbidade administrativa são fenômenos de alta densidade lesiva, a resposta jurídica não pode ser seletivamente míope. Punir o agente e recompor materialmente o erário é indispensável, mas nem sempre suficiente. Quando o ilícito também rebaixa a confiança pública, degrada a moralidade administrativa e compromete o vínculo entre sociedade e instituições, a reparação extrapatrimonial coletiva deixa de ser excesso retórico e passa a constituir exigência de coerência do próprio sistema jurídico [\[13\]](#).

[\[1\]](#) SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Informativo de Jurisprudência n. 884, 14 abr. 2026. Direito administrativo e processual civil. Ação de improbidade administrativa. Alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021. Impossibilidade

de condenação por dano moral coletivo. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisarumaedicao&livre=%270884%27.cod>. Acesso em: 16 abr. 2026.

[2] COSTA, Rafael de Oliveira; BARBOSA, Renato Kim. Nova lei de improbidade administrativa: análise da Lei n. 8.429/92 à luz das alterações empreendidas pela Lei n. 14.230/21. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2023; BARBOSA, Renato Kim. Corrupção e dano social: análise da responsabilidade civil inclusive na nova Lei de Improbidade Administrativa. São Paulo: Almedina, 2022, p. 19, 28-29.

[3] ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE MAGISTRADOS. Enunciados sobre improbidade administrativa. Enunciado n. 16. Brasília, DF: ENFAM, s.d. Disponível em: [https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2013/12/Enunciados-unificado\\_Improbidade1.pdf](https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2013/12/Enunciados-unificado_Improbidade1.pdf). Acesso em: 16 abr. 2026.

[4] BARBOSA, Renato Kim. Corrupção e dano social, p. 43-45.

[5] SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Informativo de Jurisprudência n. 884, cit.; MAKSYM, Cristina Borges Ribas. A reparação do dano moral coletivo por ato de improbidade administrativa. Revista Digital de Direito Administrativo, Ribeirão Preto, v. 8, n. 1, p. 99-120, 2021. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rdda/article/view/172135>. Acesso em: 16 abr. 2026.

[6] BARBOSA, Renato Kim. Corrupção e dano social, p. 28-29, 43-45.

[7] BARBOSA, Renato Kim. Corrupção e dano social, p. 209-210, 296.

[8] BARBOSA, Renato Kim. Corrupção e dano social, p. 19, 282.

[9] BARBOSA, Renato Kim. Corrupção e dano social, p. 241-242.

[10] BRASIL. Constituição (1988), especialmente artigo 37, *caput* e § 4º; BRASIL. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, artigo 17-D.

[11] ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE MAGISTRADOS. Enunciados sobre improbidade administrativa, Enunciado n. 16; MAKSYM, Cristina Borges Ribas. A reparação do dano moral coletivo por ato de improbidade administrativa.

[12] BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985; BRASIL. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990; BARBOSA, Renato Kim. Corrupção e dano social, p. 28-29.

[13] BARBOSA, Renato Kim. Corrupção e dano social, p. 296-297.

**Rafael de Oliveira Costa**

é promotor de Justiça no Estado de São Paulo, visiting scholar na Universidade da Califórnia-Berkeley (EUA), professor na Escola Superior do Ministério Público dos Estados de São Paulo e na Facamp-Campinas, doutor e mestre em Direito pela Faculdade de Direito da UFMG, graduado em Direito pela Faculdade de Direito da UFMG, em programa conjunto com a Universidade de Wisconsin-Madison (EUA) e diretor acadêmico da Associação Paulista do Ministério Público.

**Renato Kim Barbosa**

é promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo, professor do Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito da PUC-SP, doutor em Direito pela USP, bacharel em Direito pela PUC-SP e especialista em Direito Administrativo.