



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.122.984 - PR (2009/0124152-9)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
AGRAVANTE : JOSÉ EVALDO FAGUNDES SCHIER E OUTROS
ADVOGADO : ALMIR HOFFMANN DE LARA JUNIOR E OUTRO(S)
AGRAVADO : BENEDITO DE PAULA LOURO E OUTROS
ADVOGADO : PAULO RICARDO SCHIER E OUTRO(S)
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

EMENTA

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SANÇÕES. CONDENAÇÃO CUMULATIVA. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. MULTA CIVIL E RESSARCIMENTO INTEGRAL DO DANO. NATUREZA DIVERSA.

1. A jurisprudência desta Corte é no sentido de que a aplicação das penalidades previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/92 exige que o magistrado considere, no caso concreto, *"a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente"*. Assim, é necessária a análise da razoabilidade e proporcionalidade em relação à gravidade do ato de improbidade e à cominação das penalidades, as quais podem ser aplicadas cumulativas ou não.

2. No caso dos autos, o Tribunal de origem, mantendo a sentença de primeiro grau, condenou os recorrentes a perderem as funções públicas, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e vedação de contratarem com o poder público, com a efetiva consideração dos limites fixados na legislação e observância dos Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade.

3. A multa civil não se confunde com a penalidade de ressarcimento integral do dano, pois possui natureza jurídica diversa. Enquanto esta visa a recomposição do patrimônio público afetado, aquela tem caráter punitivo do agente ímprobo.

Agravo regimental improvido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça: "A



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Cesar Asfor Rocha e Castro Meira votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 21 de outubro de 2010(Data do Julgamento)

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.122.984 - PR (2009/0124152-9)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
AGRAVANTE : JOSÉ EVALDO FAGUNDES SCHIER E OUTROS
ADVOGADO : ALMIR HOFFMANN DE LARA JUNIOR E OUTRO(S)
AGRAVADO : BENEDITO DE PAULA LOURO E OUTROS
ADVOGADO : PAULO RICARDO SCHIER E OUTRO(S)
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

Cuida-se de agravo regimental interposto por JOSÉ EVALDO FAGUNDES SCHIER e OUTROS contra decisão monocrática de minha relatoria que apreciou recurso especial com o objetivo de reformar acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, assim ementado (fl. 833e):

"AÇÃO CIVIL PÚBLICA - PRELIMINARES DE CARÊNCIA DE AÇÃO E FALTA DE FUNDAMENTAÇÃO AFASTADAS - ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - EMPRÉSTIMO DE VERBA PÚBLICA A VEREADORES - AUSÊNCIA DE LEI ANTERIOR - ILEGALIDADE DO ATO - DESTINAÇÃO DO DINHEIRO NÃO DEMONSTRADA - DEVOLUÇÃO DOS VALORES - FATO DESINFLUENTE - DESNECESSIDADE DA CARACTERIZAÇÃO DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DO AGENTE OU DE LESÃO AO ERÁRIO - CONDUTA ILEGAL COMPROVADA - SANÇÕES BEM APLICADAS - RECURSO DESPROVIDO."

A decisão agravada negou provimento ao recurso especial dos agravantes, nos termos da seguinte ementa (fl. 1050e):

"ADMINISTRATIVO – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – ATENTADO CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – CONDENAÇÃO CUMULATIVA – POSSIBILIDADE – PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE – MULTA CIVIL – RECURSO ESPECIAL IMPROVIDO. DECISÃO."

Aduzem os agravantes, preliminarmente, violação do art. 535 do CPC. No mérito, alegam a impossibilidade de cumulação das sanções aplicadas ao caso dos autos, pois viola o disposto no art. 12, parágrafo único, da Lei n. 8429/92 e os Princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade.

Sustentam, ainda, a impossibilidade de condenação em pagamento de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

multa civil ante o ressarcimento integral do dano.

Pugnam para que, caso não seja reconsiderada a decisão agravada, submeta-se o presente agravo à apreciação da Turma.

A agravada, instada a manifestar-se, silenciou.

É, no essencial, o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.122.984 - PR (2009/0124152-9)

EMENTA

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SANÇÕES. CONDENAÇÃO CUMULATIVA. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. MULTA CIVIL E RESSARCIMENTO INTEGRAL DO DANO. NATUREZA DIVERSA.

1. A jurisprudência desta Corte é no sentido de que a aplicação das penalidades previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/92 exige que o magistrado considere, no caso concreto, *"a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente"*. Assim, é necessária a análise da razoabilidade e proporcionalidade em relação à gravidade do ato de improbidade e à cominação das penalidades, as quais podem ser aplicadas cumulativas ou não.

2. No caso dos autos, o Tribunal de origem, mantendo a sentença de primeiro grau, condenou os recorrentes a perderem as funções públicas, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e vedação de contratarem com o poder público, com a efetiva consideração dos limites fixados na legislação e observância dos Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade.

3. A multa civil não se confunde com a penalidade de ressarcimento integral do dano, pois possui natureza jurídica diversa. Enquanto esta visa a recomposição do patrimônio público afetado, aquela tem caráter punitivo do agente ímprobo.

Agravo regimental improvido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

Não assiste razão aos agravantes, porquanto mantenho a decisão agravada.

Inicialmente, inexistente a alegada violação do art. 535 do CPC, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, como se depreende da análise do acórdão recorrido.

Na verdade, a questão não foi decidida conforme objetivavam os



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

recorrentes, uma vez que foi aplicado entendimento diverso. É cediço, no STJ, que o juiz não fica obrigado a manifestar-se sobre todas as alegações das partes, nem a ater-se aos fundamentos indicados por elas ou a responder, um a um, a todos os seus argumentos, quando já encontrou motivo suficiente para fundamentar a decisão, o que de fato ocorreu.

Ressalte-se, ainda, que cabe ao magistrado decidir a questão de acordo com o seu livre convencimento, utilizando-se dos fatos, provas, jurisprudência, aspectos pertinentes ao tema e da legislação que entender aplicável ao caso concreto.

Nessa linha de raciocínio, o disposto no art. 131 do Código de Processo Civil:

"Art. 131. O juiz apreciará livremente a prova, atendendo aos fatos e circunstâncias constantes dos autos, ainda que não alegados pelas partes; mas deverá indicar, na sentença, os motivos que lhe formaram o convencimento."

Em suma, nos termos de jurisprudência pacífica do STJ, *"o magistrado não é obrigado a responder todas as alegações das partes se já tiver encontrado motivo suficiente para fundamentar a decisão, nem é obrigado a ater-se aos fundamentos por elas indicados"* (REsp 684.311/RS, Rel. Min. Castro Meira, DJ 18.4.2006), como ocorreu na hipótese ora em apreço.

Nesse sentido, ainda, os precedentes:

"PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO – VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO CARACTERIZADA – EXECUÇÃO FISCAL – DECRETAÇÃO DA PRESCRIÇÃO.

1. Não ocorre ofensa ao art. 535, II, do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide.

2. É inviável a aplicação do art. 8º, § 2º, da Lei 6.830/1980, tendo em vista a prevalência do art. 174 do CTN, para os executivos fiscais ajuizados antes da LC 118/2005. Precedentes do STJ.

3. Recurso especial não provido."

(REsp 1.142.474/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 23.2.2010, DJe 4.3.2010.)

"PROCESSUAL CIVIL. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. MULTA ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. APLICABILIDADE DO DECRETO 20.910/1932.

1. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

2. Ausente previsão em lei específica, o prazo prescricional nas ações de cobrança de multa administrativa é de cinco anos, nos termos do art. 1º do Decreto 20.910/1932, à semelhança das ações pessoais contra a Fazenda Pública.

3. Orientação reafirmada pela Primeira Seção, no julgamento do REsp 1.105.442/RJ, submetido ao rito do art. 543-C do CPC.

4. Agravo Regimental não provido."

(AgRg no Ag 1.000.319/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 23.2.2010, DJe 4.3.2010.)

Quanto à alegação de impossibilidade de cumulação das sanções aplicadas, melhor sorte não assiste aos agravantes.

A jurisprudência desta Corte é no sentido de que a aplicação das penalidades previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/92 exige que o magistrado considere, no caso concreto, "a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente" (conforme previsão expressa contida no parágrafo único do referido artigo).

Assim, é necessária a análise da razoabilidade e proporcionalidade em relação à gravidade do ato de improbidade e à cominação das penalidades, as quais podem ser aplicadas de maneira cumulativa ou não.

Nesse sentido, as ementas dos seguintes julgados:

"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. DESCUMPRIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO-CONFIGURAÇÃO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ELEMENTO SUBJETIVO. NECESSIDADE. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. APLICAÇÃO DAS SANÇÕES PREVISTAS NO ART. 12 DA LEI 8.429/92. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. ALEGAÇÃO DE DUPLA PENALIDADE PELO MESMO FUNDAMENTO. INOCORRÊNCIA. MULTA CIVIL E RESSARCIMENTO INTEGRAL DO DANO. NATUREZA JURÍDICA DIVERSA. PRECEDENTES DO STJ. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA PARTE, DESPROVIDO. (...)

5. O entendimento desta Corte Superior é no sentido de que a aplicação das penalidades previstas no art. 12 da Lei 8.429/92 exige que o magistrado considere, no caso concreto, 'a extensão do dano



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente' (conforme previsão expressa contida no parágrafo único do referido artigo). Assim, é necessária a análise da razoabilidade e proporcionalidade em relação à gravidade do ato de improbidade e à cominação das penalidades, as quais não devem ser aplicadas, indistintamente, de maneira cumulativa.

6. No caso dos autos, os recorrentes foram condenados na sentença ao ressarcimento do dano causado ao erário, à suspensão dos direitos políticos, ao pagamento de multa civil e à proibição de contratar com o Poder Público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, penalidades essas que foram mantidas pelo Tribunal de origem, com a efetiva consideração dos limites fixados na legislação e dos princípios referidos. Ademais, não há falar em imposição de dupla sanção em face do mesmo fundamento, porque a multa civil possui caráter punitivo contra aquele que praticou o ato ímprobo e a sanção de ressarcimento integral do dano é dotada de manifesta natureza indenizatória, pois visa a recomposição do prejuízo causado pelo ato de improbidade administrativa.

7. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido."

(REsp 992.845/MG, Rel. Min. Denise Arruda, Primeira Turma, julgado em 23.6.2009, DJe 5.8.2009.)

"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APLICAÇÃO CUMULATIVA DAS PENALIDADES PREVISTAS NO ART. 12 DA LEI 8.429/92. PROPORCIONALIDADE. DISCRICIONARIEDADE DO JULGADOR NA APLICAÇÃO DAS PENALIDADES. RESSARCIMENTO INTEGRAL. LOCUPLETAMENTO DA MUNICIPALIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ERRO MATERIAL. CONFIGURADO.

1. As sanções do art. 12, I, II e III, da Lei n.º 8.429/92 não são necessariamente cumulativas, cabendo ao magistrado a sua dosimetria; aliás, como deixa entrever o parágrafo único do mesmo dispositivo.

2. O espectro sancionatório da lei induz interpretação que deve conduzir à dosimetria relacionada à exemplariedade e à correlação da sanção, critérios que compõem a razoabilidade da punição, sempre prestigiada pela jurisprudência do E. STJ. Precedentes: (REsp 895.530/PR, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/11/2008, DJ de 04/02/2009; REsp 758.558/MG, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, DJ de 11/02/2009; REsp 507574/MG, Relator Ministro Teori Zavascki, DJ de 08.05.2006; REsp 513.576/MG, Relator p/ acórdão Ministro Teori



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Zavascki, DJ de 06.03.2006; REsp 291.747.

(...)

8. *Embargos de Declaração acolhidos, apenas, para sanar o erro material, sem, contudo, emprestar-lhes efeitos infringentes, mantendo incólume o acórdão proferido às fls. 3035/3046, no que pertine ao desprovemento do Recurso Especial, pelos fundamentos ora expendidos."*

(EDcl nos EDcl no REsp 769.811/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 14.4.2009, DJe 6.5.2009.)

Ocorre que, no caso dos autos, o Tribunal de origem, mantendo a sentença de primeiro grau, condenou os recorrentes à perda das funções públicas, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e vedação de contratar com o poder público, com a efetiva consideração dos limites fixados na legislação e dos princípios referidos.

Como bem demonstrado no acórdão recorrido, o fato de ter ocorrido a devolução dos valores emprestados afasta a condenação por dano ao erário, mas não a violação dos princípios da administração pública, e a condenação restringiu-se ao grupo de sanções referentes aos *"atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública, não havendo que se falar em excesso ou bis in idem. Denota-se, enfim, que as sanções foram corretamente com a lei e dentro dos parâmetros nela previstos, e bem assim as cominações legais"*. (fl. 844)

Dispõe o art. 12, inciso III, da LIA:

"Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato.

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos."

Logo, caracterizado o ato de improbidade administrativa por violação dos princípios da administração pública, está o agente ímprobo sujeito às penalidades ali referidas, que podem ser aplicadas isoladas e cumulativamente.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

No caso dos autos, a devolução dos valores emprestados afastou a cominação da pena de ressarcimento integral do dano, mas nada impede, diante do caso concreto, que as demais penas sejam aplicadas.

Portanto, não há que se falar em violação do art. 12 da Lei n. 8.429/92, por estar o acórdão recorrido em conformidade com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Por fim, quanto ao pedido de afastamento da multa civil ante a ausência de dano ao erário, também não assiste razão aos recorrentes.

Inicialmente cabe esclarecer que a multa civil e o ressarcimento integral dos danos são institutos distintos. A jurisprudência desta Corte é firme ao reconhecer que o ressarcimento deverá ocorrer somente nos casos de dano ao erário, e na quantidade dos prejuízos efetivamente sofridos.

Como bem determinou o Min. Mauro Campbell Marques, no julgamento do REsp 622.234 / SP, *"o ressarcimento é apenas uma medida ética e economicamente defluente do ato que macula a saúde do erário; as outras demais sanções é que podem levar em conta, e.g., a gravidade da conduta ou a forma como o ato ímprobo foi cometido, além da própria extensão do dano. Vale dizer: o ressarcimento é providência de caráter rígido, i.e., sempre se impõe e sua extensão é exatamente a mesma do prejuízo ao patrimônio público"*.

Já a multa civil é uma sanção decorrente do ato ímprobo. É uma forma de punição que pode ou não ser aplicada, a depender do caso concreto, nos termos do art. 12 da Lei n. 8.429/92.

A propósito:

"ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AO ERÁRIO. NATUREZA JURÍDICA DO RESSARCIMENTO E DA MULTA ENQUANTO SANÇÕES POR ATO ÍMPROBO. CONDENAÇÃO MISTA. NECESSIDADE DE ESTABELECECORRETAMENTE OS INSTITUTOS JURÍDICOS PARA FINS DE INCIDÊNCIA DAS PREVISÕES DO ART. 12 DA LEI N. 8.249/92.

1. Tem-se aqui da ação civil pública por improbidade administrativa ajuizada contra Prefeito em razão da contratação temporária de merendeiras sem concurso público sob a justificativa de existência de interesse público.

2. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo entendeu caracterizada a improbidade administrativa no regime do art. 11 da Lei n. 8.429/92, aplicando, ato contínuo, a sanção de ressarcimento do dano prevista no art. 12, inc. I, do mesmo diploma normativo.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

3. Nas razões recursais, sustenta o recorrente ter havido ofensa aos arts. 535 do CPC e 11 e 12 da Lei n. 8.429/92, ao argumento de, além de existirem omissões não sanadas após manejo do meio adequado na origem, estar plenamente caracterizada desproporcionalidade na sanção de ressarcimento aplicada como consequência de ato considerado ímprobo pela origem - uma vez que não houve dano ao erário, tampouco ganho patrimonial revertido a seu favor, e, ainda, as partes interessadas no ato administrativo pretensamente ímprobo estavam de boa-fé -, devendo a consequência da ação civil pública ser apenas e tão-somente a anulação do ato administrativo impugnado.

4. Inicialmente, não se pode conhecer da ofensa aos arts. 128 e 535 do CPC quando a parte não indica pormenorizadamente os vícios que inquinam o acórdão recorrido, limitando-se a apresentar razões genéricas para tanto. Incide, no ponto, a Súmula n. 284 do Supremo Tribunal Federal, por analogia.

5. No mais, cumpre destacar que a origem adotou fundamentos constitucionais para concluir que houve, sim, improbidade administrativa no caso. Entre eles, ganharam relevância as seguintes teses: (a) o art. 37, inc. IX, da Constituição da República vigente determina que somente a lei pode disciplinar os casos de contratação temporária e (b) o art. 37, inc. II, da Lei Maior condiciona a ocupação de cargo ou emprego público à prévia aprovação em concurso público (fls. 538/539).

6. Além disso, a instância ordinária afastou, com base em provas carreadas aos autos, a alegação de existência de interesse público que justificasse excepcionalmente os atos de contratação temporária, bem como, agora já quando do julgamento de embargos de declaração, consignou ter havido dano ao erário (fl. 553).

7. Dessa forma, através de especial, não só é impossível rever as premissas de direito invocadas pela origem para firmar a improbidade na espécie - haja vista que o acórdão recorrido adotou fundamento constitucional não passível de desconstituição por esta Corte Superior -, como também é inviável rediscutir se houve ou não a perda patrimonial contra o poder Público, sob pena de desconconsideração da Súmula n. 7 do Superior Tribunal de Justiça.

8. Assentadas essas premissas de método, não se deve atender ao pleito recursal.

9. As Turmas que compõem a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça já se posicionaram no sentido de que, caracterizado o prejuízo ao erário, o ressarcimento não pode ser considerado propriamente uma sanção, senão uma consequência imediata e necessária do ato combatido, razão pela qual não se pode excluí-lo, a pretexto de cumprimento do paradigma da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

proporcionalidade das penas estampado no art. 12 da Lei n. 8.429/92. A este respeito, v., p. ex., REsp 664.440/MG, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, DJU 8.5.2006.

10. Mas a dogmática do ressarcimento não se esgota aí. Em termos de improbidade administrativa, onde se lê 'ressarcimento integral do dano' deve compreender-se unicamente os prejuízos efetivamente causados ao Poder Público, sem outras considerações ou parâmetros.

11. Ora, a Lei n. 8.429/92 - LIA, em seu art. 12, arrola diversas sanções concomitantemente aplicáveis ao ressarcimento (não sendo este, frise-se, verdadeiramente uma sanção) e são elas que têm o objetivo de verdadeiramente reprimir a conduta ímproba e evitar o cometimento de novas infrações. Somente elas estão sujeitas a considerações outras que não a própria extensão do dano.

12. O ressarcimento é apenas uma medida ética e economicamente defluente do ato que macula a saúde do erário; as outras demais sanções é que podem levar em conta, e.g., a gravidade da conduta ou a forma como o ato ímprobo foi cometido, além da própria extensão do dano. Vale dizer: o ressarcimento é providência de caráter rígido, i.e., sempre se impõe e sua extensão é exatamente a mesma do prejuízo ao patrimônio público.

13. A perda da função pública, a sanção política, a multa civil e a proibição de contratar com a Administração Pública e de receber benefícios do Poder Público, ao contrário, têm caráter elástico, ou seja, são providências que podem ou não ser aplicadas e, caso o sejam, são dadas à mensuração - conforme, exemplificativamente, à magnitude do dano, à gravidade da conduta e/ou a forma de cometimento do ato - nestes casos, tudo por conta do p. ún. do art. 12 da Lei n. 8.429/92. A bem da verdade, existe uma única exceção a essa elasticidade das sanções da LIA: é que pelo menos uma delas deve vir ao lado do dever de ressarcimento. Retornar-se-á mais adiante ao ponto.

14. Na verdade, essa criteriosa separação torna-se mais imperiosa porque, na seara da improbidade administrativa, existem duas conseqüências de cunho pecuniário, que são a multa civil e o ressarcimento. A primeira vai cumprir o papel de verdadeiramente sancionar o agente ímprobo, enquanto o segundo vai cumprir a missão de caucionar o rombo consumado em desfavor do erário.

15. É preciso reconhecer e bem lidar com essa diferenciação para evitar uma proteção da moralidade de forma deficiente ou excessiva, pois ambas as situações corresponderiam à antítese da proporcionalidade.

16. O esclarecimento desses pontos é importante porque é justamente sobre eles que recai a peculiaridade do caso concreto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

17. O trecho da sentença pertinente para fins de compreensão do direito na situação é o seguinte (fl. 411 - **negrito acrescentado**): 'Destarte fica a sanção assim definida: [...] III - pagamento de multa correspondente a 50 (cinquenta) vezes a remuneração do requerido prefeito municipal visando com isto o ressarcimento ao erário dos valores pagos às funcionárias contratadas irregularmente'.

18. Em resumo: a condenação aplicada foi a multa (inclusive com a adoção do parâmetro quantitativo expressamente declinado pela Lei de Improbidade Administrativa: 'valor da remuneração percebida pelo agente'), embora o fim fosse o ressarcimento ao erário. Definitivamente, uma impropriedade técnica de tormentosa solução.

19. Para problematizar mais, a sentença, além da 'multa-ressarcimento', fixou suspensão de direitos políticos e proibição de contratar com o Poder Público e dele receber benefícios, deixando de impor a perda da função pública porque não foi requisitada na inicial (fl. 410).

20. O Tribunal, entretanto, manteve apenas o ressarcimento - reputando-o efetivamente como ressarcimento -, mas reduziu o valor para '5 (cinco) vezes a maior remuneração do Sr. Prefeito', porque o dano foi de pequena proporções (fl. 541).

21. Enfim: ou bem a condenação se fez a título de multa civil, ou bem houve determinação de ressarcimento (que não é sanção, frise-se). O uso indistinto dos conceitos causou uma dificuldade esdrúxula, a saber: (1) se o valor determinado pelo acórdão será suportado pelo ímprobo a título de ressarcimento, então, como sustentado antes, não poderá ser superior ao do efetivo dano causado; no entanto, (2) se o valor determinado pelo acórdão será suportado pelo ímprobo a título de multa civil, então, como sustentado antes, poderá ser superior ao do efetivo dano causado, valendo como medida sancionadora. 22. Essa dificuldade, entretanto, é apenas aparente porque, como foi dito anteriormente, o ressarcimento é medida imediata e necessária da condenação por improbidade administrativa; ao revés, a multa civil é opcional.

23. Dessa forma, tendo havido a confusão dos institutos pela sentença e também pelo acórdão, tem-se como impositiva a consideração de que, em verdade, pelo menos o ressarcimento deve estar presente no título executivo judicial. E o ressarcimento deve ser formulado nos exatos termos do dano causado.

24. Se assim é, tanto acórdão como sentença enganaram-se ao fixar o valor a ser ressarcido em montante superior ao do dano efetivamente suportado pelo Poder Público (repita-se ainda que à exaustão).

25. Ocorre que, não custa lembrar aqui, além do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ressarcimento, deve-se aplicar alguma sanção prevista no art. 12 da Lei n. 8.429/92, observando, por evidente, a proporcionalidade (REsp 1.019.555/SP, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJe 29.6.2009). Impossível, pois, à luz da jurisprudência desta Corte Superior, que o agente saia perdedor em ação civil pública por improbidade administrativa apenas com o dever de ressarcir os cofres públicos. Não e não. A cumulação com sanção prevista no art. 12 da Lei n. 8.429/92 é mandatória, não só porque assim já definiu esta Corte Superior como também porque essa é a ratio da Lei de Improbidade Administrativa (senão, não haveria sanção, apenas ressarcimento...).

26. Daí que é viável manter a condenação pecuniária total imposta ao recorrente, mas nos seguintes termos: (i) ressarcimento integral do dano causado e (ii), eventualmente, se o dano for menor do que o montante de 5 vezes a remuneração do Prefeito, remanesce a condenação pelo saldo a título de multa civil.

27. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, não provido."

(REsp 622.234/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 1º.10.2009, DJe 15.10.2009.)

No caso dos autos, a condenação aplicada foi a multa civil, que poderá ser aplicada em até cem vezes o valor da remuneração percebida pelos agentes, nos termos do art. 12, III, da Lei n. 8.429/92. No mais, pode ser reconhecido apenas uma impropriedade técnica, que não muda o julgamento da ação.

Ressalte-se que, diferentemente do alegado, o ato de improbidade foi caracterizado por atentar contra os princípios da Administração Pública, nos termos do art. 11 da Lei n. 8.429/92, o que remete aplicação das sanções descritas no art. 12, III, da citada lei.

Dessa forma, mantenho a decisão agravada, pois em conformidade com a jurisprudência desta Corte.

Ante o exposto, nego provimento ao agravo regimental.

É como penso. É como voto.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2009/0124152-9

AgRg no
REsp 1.122.984 / PR

Números Origem: 1711995 17195 200702072738 3356872 335687202 335687203

PAUTA: 21/10/2010

JULGADO: 21/10/2010

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA VASCONCELOS**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : JOSÉ EVALDO FAGUNDES SCHIER E OUTROS
ADVOGADO : ALMIR HOFFMANN DE LARA JUNIOR E OUTRO(S)
RECORRENTE : BENEDITO DE PAULA LOURO E OUTROS
ADVOGADO : PAULO RICARDO SCHIER E OUTRO(S)
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos - Improbidade Administrativa

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : JOSÉ EVALDO FAGUNDES SCHIER E OUTROS
ADVOGADO : ALMIR HOFFMANN DE LARA JUNIOR E OUTRO(S)
AGRAVADO : BENEDITO DE PAULA LOURO E OUTROS
ADVOGADO : PAULO RICARDO SCHIER E OUTRO(S)
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Cesar Asfor Rocha e Castro Meira votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 21 de outubro de 2010

VALÉRIA ALVIM DUSI
Secretária