

Natureza jurídica do ressarcimento integral do dano na Lei n. 8.429/1992: o posicionamento do STJ e seus reflexos na aplicação do art. 12 e na atuação do membro do MPF

Bruno Barros de Assunção

Procurador da República na Procuradoria da República no Município de Sousa-PB.

Resumo: O presente estudo tem como propósito analisar o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça acerca da verdadeira natureza jurídica do ressarcimento ao erário e os seus reflexos práticos quanto à correta aplicação das sanções previstas na Lei n. 8.429/1992.

Palavras-chave: Improbidade administrativa. Sanções. Ressarcimento ao erário. Natureza jurídica. Consequências práticas.

Abstract: This study aims to analyze the position of the Superior Court of Justice about the true legal nature of reimbursement to the exchequer and its practical consequences as to the correct application of the sanctions provided for in Law 8.429/1992.

Keywords: Improbity. Sanctions. Reimbursement to the exchequer. Legal nature. Practical consequences.

Sumário: 1 Introdução. 2 Breves considerações acerca da improbidade administrativa. 3 Das sanções elencadas na Lei de Improbidade Administrativa. 4 Da correta aplicação das sanções previstas no art. 12 da LIA. 5 A natureza jurídica do ressarcimento do dano: a visão do STJ e seus reflexos práticos. 6 Conclusão.

1 Introdução

Em comemoração aos vinte anos da publicação da Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), o presente estudo tem como ponto nodal a análise do tratamento normativo concernente às sanções aplicáveis aos autores de atos de improbidade administrativa, perpassa a discussão a respeito da exata natureza jurídica do ressarcimento integral do dano, cita-o como uma das sanções específicas da lei em comento e expõe seus reflexos decorrentes tanto em relação à correta aplicação das sanções albergadas no seu art. 12 quanto à atuação do membro do Ministério Público Federal.

2 Breves considerações acerca da improbidade administrativa

A Constituição Federal, em seu art. 37, §4º, dispõe:

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Por sua vez, o legislador ordinário regulamentou o tema, conforme determinado no citado §4º, mediante a edição da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992), que versa

sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

Ainda que superficialmente, como não se insere no tema ora abordado nos limites deste estudo, faz-se interessante destacar que a Lei n. 8.429/1992 elenca três formas distintas de improbidade admi-

nistrativa¹, a saber: a) o ato que importe em enriquecimento ilícito, tipificado no art. 9º; b) as práticas que consubstanciem dano ao Erário, versadas no art. 10; e, por último, c) condutas que caracterizem atentados aos princípios da Administração Pública, apresentadas no art. 11.

Outrossim, cumpre frisar que, acerca da definição do sujeito ativo do ato de improbidade, a Lei n. 8.429/1992 trouxe um conceito bastante amplo de agente público, admitindo, também, que, em determinadas circunstâncias, até mesmo particular, pessoa física ou jurídica, possa vir a ser responsabilizado por ato de improbidade².

Ultrapassados esses sucintos comentários a respeito da visão geral da Lei de Improbidade Administrativa, podemos nos debruçar, com mais afinco, sobre as sanções às quais se submete o agente do ato de improbidade administrativa.

3 Sanções elencadas na Lei de Improbidade Administrativa

Ato contínuo, a referida norma especificou, em capítulo próprio, as sanções às quais estão submetidos os sujeitos que pratiquem atos de improbidade administrativa, diferenciando-as conforme a

1 Não se olvide, contudo, conforme lembrado pela doutrina pátria (CARVALHO FILHO, 2007, p. 914), que a Lei n. 10.257/2001 (Estatuto das Cidades) acabou por prever, em seu art. 52, uma quarta modalidade de atos de improbidade administrativa, aplicável exclusivamente aos prefeitos que inobservem algumas de suas determinações.

2 Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

tipologia do ato realizado, isto é, se refere-se ao enriquecimento ilícito (art. 9º), dano ao erário (art. 10) ou violação a princípios constitucionais (art. 11), *verbis*:

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:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial 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 dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano 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 cinco anos;

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.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

Não nos cabe, nessa ocasião, analisar, com precisão, as diferentes graduações de tempo e valor atribuídas às sanções, no que tange ao tipo de ato de improbidade administrativa praticado, mas apenas fazer alusão às diversas espécies sancionatórias ali estipuladas.

A primeira sanção cabível é a suspensão dos direitos políticos, em período variável de três a dez anos. De outro giro, também se encontra prevista a possibilidade de perda da função pública, cabível, por lógica, unicamente aos agentes públicos que exerçam eventual função pública. Além disso, outra reprimenda tratada no art. 12 da LIA é a aplicação de multa ao sujeito ímprobo, cujo valor terá como parâmetro o acréscimo patrimonial obtido (art. 9º), o dano perpetrado ao erário (art. 10) ou a remuneração do sujeito (art. 11).

Há, ademais, a sanção de 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, em lapso temporal variável de três a dez anos.

Por derradeiro, encontra-se elencado, como sanção, o ressarcimento integral do dano, que será mais bem abordado em momento posterior.

4 A correta aplicação das sanções previstas no art. 12 da LIA

No que concerne à aplicação das sanções capituladas na LIA, vale mencionar que a Lei n. 12.120/2009 modificou a redação originária do seu art. 12, passando a dispor que as sanções ali cominadas poderiam ser aplicadas, isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato. Até então, o citado artigo asseverava que “independentemente das sanções penais, civis e administrativas,

previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações: [...]”, nada dispendo acerca da plausibilidade, ou não, da aplicação isolada de uma ou de algumas das sanções, o que despertou forte questionamento quanto a esse aspecto.

Com efeito, pendia, por longos anos, na doutrina e na jurisprudência, forte divergência a respeito da (im)possibilidade de o juiz não aplicar todas as sanções elencadas em um dos incisos do art. 12 da LIA. De um lado, direcionava-se a corrente que admitia tal discricionariedade do magistrado embasada, sobretudo, no parágrafo único do mencionado artigo. Noutra ponta, corrente³ apontava em sentido diametralmente oposto, aduzindo que caberia ao magistrado tão somente definir, nos parâmetros legais, a gradação temporal e valorativa da sanção, sem, contudo, ter a prerrogativa de deixar de aplicar alguma das espécies sancionatórias.

Na jurisprudência, no entanto, prevaleceu a primeira corrente, no sentido de que as penas não necessariamente precisariam ser aplicadas cumulativamente, cabendo ao magistrado, debruçando-se sobre as peculiaridades do caso concreto, atribuir uma(s) ou todas as reprimendas cominadas. Nesse sentido, traz-se à baila decisões exaradas pelo Superior Tribunal de Justiça, a saber:

Administrativo e Processual Civil – Ação Civil Pública – Improbidade administrativa – Violação do art. 535 do CPC não caracterizada – Tipificação dos atos – Art. 11 da Lei n. 8.429/1992 – Cominação das sanções – Art. 12 da LIA – Princípios da razoabilidade e proporcionalidade – Súmula 7/STJ – Cumulação – Possibilidade – Art. 17, § 7º, da Lei n. 8.429/1992 – Prescindibilidade – Nulidade absoluta – Inocorrência – Julgamento antecipado da lide – Cerceamento de defesa não-configurado.

3 Cf. ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo. Tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. pp. 123-124.

[...]

2. O magistrado não está obrigado a aplicar cumulativamente todas as penas previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/1992, podendo, mediante adequada fundamentação, fixá-las e dosá-las segundo a natureza, a gravidade e as consequências da infração. [...] (STJ, Resp 1134461, Rel. Min. Eliana Calmon, p. 12.08.2010).

Administrativo e Processual Civil. Ação Civil Pública. Improbidade administrativa. Pagamento de ato ilícito. Ato ilícito. Sanções. Súmulas 282 e 356/STF. Insuficiência. Art. 12 da Lei n. 8.429/1997. [...] 3. As sanções previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/1997 não são, necessariamente, cumulativas. Cabe ao julgador, entre outras circunstâncias, diante das peculiaridades do caso concreto, avaliar, à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, a adequação das penas, decidindo quais as sanções apropriadas e suas dimensões, de acordo com a conduta do agente e o gravame sofrido pelo erário. Precedentes desta Corte⁴.

Certo é que, hodiernamente, à luz da nova redação do art. 12 da LIA, não há maiores dúvidas quanto à absoluta possibilidade de o julgador fixar, entre as sanções cabíveis, qual ou quais são adequadas às circunstâncias do caso concreto e do sujeito que praticara o ato de improbidade, balizando-se pelos ditames expostos no parágrafo único do artigo em questão, em atenção ao postulado constitucional da proporcionalidade.

5 A natureza jurídica do ressarcimento integral do dano: a visão do STJ e seus reflexos práticos

Diante do panorama exposto, considerando-se, de um lado, a possibilidade de aplicação isolada de uma sanção e, de outro, a previsão do ressarcimento integral do dano como uma sanção específica, indaga-se, e este é o cerne do estudo em foco:

4 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp. 981570, rel. min. Castro Meira, p. 17, nov. 2009.

1 - É legítima a decisão condenatória que fixa, como única sanção, o ressarcimento integral do dano perpetrado ao erário?

2 - Ou que fixa sanção outra, tal como a multa, em que pese a comprovada ocorrência do dano?

3 - Ou, ainda, que gradua, nos moldes do art. 12, parágrafo único, a sanção de ressarcimento do dano, a ponto de não abranger a integralidade do prejuízo vislumbrado?

Nessa linha de raciocínio, acredita-se que a exata resolução dos questionamentos acima delineados passa necessariamente pela precisa compreensão da natureza jurídica do ressarcimento do dano.

Com espreque no dicionário Houaiss, vê-se que ressarcimento compreende “1. Ato ou efeito de ressarcir(-se) 1.1 JUR reparação de dano causado; indenização [...]”. Por outro lado, ressarcir significa “1. Fornecer compensação a (alguém ou si mesmo); indenizar(-se) [...] 1.1. JUR cobrir prejuízo de; reparar o dano de; indenizar, compensar [...]”.

Desse modo, o ressarcimento do dano ao erário caracteriza a obrigação legal de reparar o prejuízo causado, de retornar ao *status quo ante*, de afastar os efeitos nocivos da conduta praticada, de desfazer a lesão.

Nessa ordem de fatores, resta evidente que o ressarcimento do dano ao erário não consubstancia sanção em sentido estrito, ou seja, instrumento de repressão e punição ao transgressor da norma, tal como, por exemplo, a suspensão dos direitos políticos e a aplicação de multa, e sim mecanismo de tutela de direitos e interesses, no caso, a higidez do patrimônio público atingido pelo ato de improbidade.

Na verdade, como bem observa Di Pietro (2005, p. 729), o ressarcimento:

Seria cabível, ainda que não previsto na Constituição, já que decorre do art. 159 do Código Civil de 1916, que consagrou, no direito positivo, o princípio geral de direito segundo o qual quem quer que cause dano a outrem é obrigado a repará-lo. A norma repete-se no art. 186 do novo Código Civil, com o acréscimo de menção expressa ao dano moral.

É por tal razão que a previsão do ressarcimento também está contida em outro dispositivo da Lei n. 8.429/1992, qual seja, o art. 5º, que afirma que “ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano”, desvinculando-o do art. 12 e da ideia de pena ou sanção, justamente para que o intérprete/aplicador do Direito possa reconhecer a sua verdadeira natureza de mero desdobramento de qualquer ilícito que provoque prejuízo a outrem.

Também por isso, a citada lei foi recentemente alterada, passando a descrever que, embora, em regra, a aplicação das sanções do art. 12 independa da efetiva ocorrência do dano, este é absolutamente indispensável para fins de condenação do réu ao ressarcimento do dano, a saber:

Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:

I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento;

Ora, se o ressarcimento do dano não configura verdadeira medida punitiva, mas apenas efeito jurídico decorrente da prática de ilícito que cause dano, nada mais lógico do que se exigir, para tal fim, a comprovação da efetiva ocorrência do prejuízo, sob pena de não subsistir objeto a ser ressarcido.

Acertadamente, a nosso sentir, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça já vem apontando essa vertente, quando afirma que a reparação do dano é medida obrigatória nos casos de atos de improbidade administrativa que originem prejuízo ao erário, senão vejamos:

Administrativo. Recurso Especial. Ação de Improbidade Administrativa. Imprescritibilidade. Art. 37, § 5º, da CF. Aplicação das penalidades. Prazo quinquenal. *Dies a quo*. Término do mandato de prefeito. Recurso provido. [...] 8. O ressarcimento não constitui penalidade; é consequência lógica do ato ilícito praticado e consagração dos princípios gerais de todo ordenamento jurídico: *suum cuique tribuere* (dar a cada um o que é seu), *honeste vivere* (viver honestamente) e *neminem laedere* (não causar dano a ninguém)⁵.

Administrativo – Ação de Improbidade Administrativa – Ocorrência de dano ao Erário reconhecida pelo tribunal de origem – Inexistência de ofensa ao art. 535 do CPC – Acórdão recorrido que não aplicou a obrigação de ressarcimento com fundamento no princípio da proporcionalidade – Violação dos arts. 5º e 12, inciso II, da Lei n. 8.429/1992. [...] 2. A reparação do prejuízo causado aos cofres públicos não é medida sancionatória, mas simplesmente uma consequência civil decorrente do dano causado pelo agente ao patrimônio público. [...] Recurso especial parcialmente provido⁶.

Analisando o inteiro teor desse julgamento, observa-se que o acórdão confrontado havia reconhecido a ocorrência do dano, sem, contudo, condenar o réu a repará-lo, o que foi rechaçado pelo Relator, com base na seguinte argumentação:

Sendo assim, o acórdão recorrido reconheceu a existência de dano ao erário, sem, no entanto, aplicar aos recorridos o dever de ressarcimento do prejuízo causado. Esse entendimento do Tribunal de origem, como bem assegura o recorrente, violou o disposto nos

5 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp 1028330, rel. min. Arnaldo Esteves Lima, p. 12, nov. 2010.

6 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp. 977093, rel. min. Humberto Martins, p. 25, ago. 2009.

arts. 5º e 12, inciso II, da Lei de Improbidade Administrativa. Em verdade, a imposição do ressarcimento do dano ao erário é medida obrigatória toda vez que o prejuízo restar comprovado, independentemente da aplicação das sanções previstas na Lei n. 8.429/1992. A reparação do dano não se trata propriamente de uma sanção, mas simplesmente uma consequência civil do prejuízo causado pelo agente ao patrimônio público [...].

Em assim sendo, isto é, tratando-se o ressarcimento de desdobramento natural e inevitável do ato que importe prejuízo ao Erário, descabe cogitar-se da incidência do parágrafo único do art. 12, ou ainda, do princípio da proporcionalidade/razoabilidade, com o propósito de refutar a integral reparação do dano perpetrado. Em palavras mais claras, tanto o art. 5º quanto o art. 12 são categóricos em enunciar a necessidade do ressarcimento integral do dano, até porque, como visto, o vocábulo ressarcir é sinônimo de indenizar, o qual, etimologicamente, vem do latim *in dene*, referindo-se à falta ou à ausência de dano, sendo, inclusive, paradoxal falar-se em ressarcimento ou indenização parcial.

Nesse sentido, cite-se julgado paradigmático do Superior Tribunal de Justiça, que aborda, com maestria, o tema em foco, *verbis*:

Administrativo. Ação Civil Pública. Dano ao Erário. Aplicação de multa civil. Insuficiência. Art. 12 da Lei n. 8.429/1997. Institutos jurídicos para fins de incidência das previsões do art. 12 da Lei n. 8.249/1992.

1. 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 proporcionalidade das penas estampado no art. 12 da Lei n. 8.429/1992. A este respeito, v., p. ex., REsp 664.440/MG, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, DJU 8.5.2006.

2. A Lei n. 8.429/1992 - 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.

3. 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.

4. 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 parágrafo único do art. 12 da Lei n. 8.429/1992. 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.

5. Existem duas consequências 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 erário⁷.

Convém mencionar, por relevante, trecho extraído do voto proferido pelo Ministro Relator no julgado acima colacionado:

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. [...] O ressarcimento é apenas uma medida ética e economicamente defluente do ato que macula a saúde do erário; as outras

7 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, Resp 1185114, rel. min. Mauro Campbell Marques, p. 4, out. 2010.

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 vimos, então, até o presente momento, que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça aponta na direção de que, em havendo dano, é essencial a condenação do agente ao ressarcimento integral desse prejuízo. E mais: não se pode mensurar a quantia a ser reparada, senão exclusivamente pela extensão do dano causado.

É de se perguntar se seria admissível decisão condenatória que fixe apenas a obrigação de ressarcimento integral do dano, sem imputar ao réu nenhuma das sanções propostas no art. 12 da LIA. A resposta soa negativa, e esta nos parece ser a principal consequência do reconhecimento da natureza jurídica do ressarcimento integral do dano.

Ora, se a Lei de Improbidade Administrativa reflete nítido caráter punitivo-repressivo e se o ressarcimento integral do dano consubstancia simples e inevitável desdobramento de qualquer ato ilícito que importe prejuízo a outrem, salta aos olhos que se faz imperiosa a fixação de, pelo menos, uma das outras sanções apontadas no art. 12 da LIA, sob pena de desvirtuamento da função e do papel da Lei de Improbidade Administrativa, que, idealizada como instrumento de punição, transvestir-se-ia em mera demanda indenizatória/reparatória.

Nessa trilha, resta consolidado o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, consoante se pode observar a partir da leitura das decisões adiante expostas:

Administrativo. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial. Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa. Vereador que nomeia funcionários sob condição de entrega de

parte de seus salários. Violação do art. 535 do CPC. Não ocorrência. Omissão de matéria constitucional. Impossibilidade de aferição em Recurso Especial. Art. 935 Do CC e art. 66 do CPP. Não dependência da ação de improbidade administrativa em relação à ação penal. Não declaração de inexistência do fato ou de negativa de autoria. Precedentes. Arts. 9º e 12 da Lei n. 8.429/1992. Enriquecimento ilícito consignado pelo tribunal de origem. Impossibilidade de revisão das penalidades aplicadas. Reexame fático-probatório. Súmula N. 7/STJ [...] 9. Ademais, o entendimento desta Corte é de que, caracterizada a improbidade administrativa por dano ao Erário, a devolução dos valores é imperiosa e deve vir acompanhada de pelo menos uma das sanções legais que, efetivamente, visam a reprimir a conduta ímproba e a evitar o cometimento de novas infrações⁸.

Processual Civil e Administrativo. Improbidade. Dano ao Erário. Reexame dos elementos fático-probatórios. Súmula 7/STJ. Ausência de prequestionamento. Súmula 282/STF. Art. 12 da LIA. Sanções. Desproporcionalidade não demonstrada. Divergência não configurada [...] 12. Caracterizada a improbidade administrativa por dano ao Erário, a devolução dos valores é imperiosa e deve vir acompanhada de pelo menos uma das sanções legais que, efetivamente, visam a reprimir a conduta ímproba e a evitar o cometimento de novas infrações. Precedentes do STJ⁹.

Em palavras mais claras, na hipótese de existir dano ao Erário, deve-se condenar o réu ao ressarcimento integral desse dano e a uma, ou algumas, da(s) sanção(ões) elencadas no art. 12 da LIA, não sendo legítima a mera condenação à reparação do prejuízo.

Isso posto, cabe frisar que a atuação do Ministério Público Federal na seara da improbidade administrativa, notadamente nas hipóteses em que restar configurado dano ao erário, deve sempre guiar-se norteadas pela indeclinável necessidade de ressarcimento do prejuízo causado pelo agente, sem dúvida alguma. Contudo, não

8 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no AResp 17974, rel. min. Benedito Gonçalves, p. 11, nov. 2011.

9 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no Ag 1378210, rel. min. Herman Benjamin, p. 25, abr. 2011.

deve o membro do MPF contentar-se apenas com isso. É preciso buscar também a aplicação de, ao menos, uma das efetivas sanções previstas no art. 12 da LIA àquele, como forma de manter-se a natureza repressiva e punitiva da Lei n. 8.429/1992.

Chama-se a atenção, por derradeiro, para a cautela que o Procurador da República deve ter na ótica processual, preocupando-se em prequestionar eventuais violações aos arts. 5º e 12 da Lei de Improbidade Administrativa, caso se depare com decisões que, não obstante reconheçam a existência de dano, deixem de condenar os envolvidos a repará-lo integralmente ou, então, condenem-os unicamente ao ressarcimento, sem a fixação de, pelo menos, uma outra sanção dentre aquelas estipuladas no art. 12, a fim de possibilitar que eventual acórdão regional dissidente do posicionamento do Superior Tribunal de Justiça possa ser questionado em sede de recurso especial perante esse tribunal, e, certamente, reformado.

6 Conclusão

Diante do exposto, e tendo em conta o essencial papel da Lei de Improbidade Administrativa como instrumento de proteção e resguardo do erário, da moralidade administrativa e de outros princípios e valores erigidos ao patamar de normas constitucionais, depreende-se que, em que pese a possibilidade legal, outrora já admitida pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, de fixação, em sentença, de uma única ou de algumas das sanções previstas na Lei, sem a aplicação de todas as sanções abstratamente possíveis, o ressarcimento integral do dano não consubstancia tecnicamente sanção específica pela prática de ato de improbidade administrativa, mas verdadeiro desdobramento automático e natural da prática de qualquer ilícito que importe dano, seja ao erário, seja a particular.

Dessa forma, coaduna-se com o entendimento exarado pelo Superior Tribunal de Justiça, nas seguintes premissas:

a) Se há ocorrência de dano ao erário, é de toda imperiosa a condenação do(s) réu(s) na obrigação de ressarcir integralmente o prejuízo oriundo da prática do ato de improbidade;

b) A modulação do *quantum* da sanção, consoante autorizado pelo parágrafo único do art. 12 da LIA, não se aplica à hipótese do ressarcimento ao erário, haja vista que, como mera consequência direta e imediata da prática de ato de improbidade que provoque prejuízo aos cofres públicos, é indispensável que o ressarcimento dê-se de modo integral, abarcando todo o prejuízo perpetrado, a fim de efetivamente indenizar, ou seja, afastar o dano causado.

c) Ademais, não se faz suficiente a condenação do(s) réu(s) na obrigação de ressarcimento integral ao erário, ante a natureza de mera consequência direta e imediata da prática do ato ilícito, sendo necessária a fixação de uma ou de algumas das demais sanções cominadas no art. 12 da LIA.

Por último, o membro do Ministério Público Federal, em particular, deve agir com bastante zelo, prequestionando decisões que contrariem especialmente os art. 5º e 12 da LIA, com o intuito de possibilitar que a questão seja levada ao Superior Tribunal de Justiça, e esse Tribunal faça prevalecer a sua jurisprudência já consolidada na vertente ora apontada.

Referências

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo*. Tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.