

**AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1310324 - RJ
(2018/0144796-0)**

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
AGRAVANTE : EDUARDO ROCHA ORSINO
ADVOGADOS : FABIANO BARBOSA RIBEIRO - RJ094929
CARLA DA ROCHA MARTINS KIELING - RJ122589
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO

EMENTA

DIREITO SANCIONADOR. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM RESP. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR ENRIQUECIMENTO ILÍCITO (ART. 9º. DA LEI 8.429/1992), LESÃO AO ERÁRIO (ART. 10 DA LIA) E OFENSA A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS (ART. 11). ESQUEMA FRAUDULENTO OPERADO NO LEGISLATIVO FLUMINENSE, CONSISTENTE EM NOMEAÇÃO DE PESSOAS PARA CARGOS EM COMISSÃO, NA MAIORIA MULHERES DE BAIXA RENDA, COM PROLE NUMEROSA, MEDIANTE PROMESSA DE INSCRIÇÃO NO PROGRAMA DO GOVERNO FEDERAL BOLSA FAMÍLIA. O TRIBUNAL DE ORIGEM, COM BASE NOS FATOS E PROVAS DELINEADOS NOS AUTOS, AFIRMOU A CONDUTA DE ILEGALIDADE QUALIFICADA, EXISTÊNCIA DE INTUITO MALÉFICO NA PRÁTICA DO SERVIDOR DA CASA, ASSIM COMO VALORES DESPROPORCIONAIS EM SUAS CONTAS BANCÁRIAS. ROBUSTA PROVA DOCUMENTAL E TESTEMUNHAL. ELEMENTO SUBJETIVO E TIPICIDADE, NECESSÁRIOS À CONFIGURAÇÃO DE ATO ÍMPROBO, DEMONSTRADOS NA DEMANDA VERTENTE. AGRAVO INTERNO DO DEMANDADO DESPROVIDO.

1. Cinge-se a controvérsia em saber se houve no caso configuração de ato de improbidade administrativa.

2. Acerca do tema, esta Corte Superior tem a diretriz de que *improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo, sendo indispensável para a caracterização de improbidade que a conduta do agente seja dolosa para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º. e 11 da Lei 8.429/1992, ou, pelo menos, evada de culpa grave nas do artigo 10 (AIA 30/AM, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJe 28.09.2011).*

3. Na espécie, o implicado, então Especialista Legislativo na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, foi acionado e condenado pela prática de conduta ímproba que lesou caros princípios administrativos, bem como deu ensejo a enriquecimento pessoal ilícito, em razão de *esquema fraudulento, que consistia na nomeação de pessoas para cargos comissionados no gabinete de Deputados Estaduais, mediante promessa de inscrição no programa do Governo Federal Bolsa Família.*

4. Entendeu a Corte de origem que houve evidenciação de efetiva conduta dolosa do demandado e enriquecimento pessoal ilícito.

5. De fato, o Tribunal Fluminense apontou que o caso não se limitou a simples conduta irregular, alçando-se, na verdade, ao plano das improbidades, configurando-se o elemento subjetivo e a lesão ao Erário necessários à sua configuração, ao dissertar que *a prova coligida aos autos demonstrou que, nos dois gabinetes envolvidos, foram fraudados 198 benefícios, o que perfaz um dano ao erário de cerca de R\$ 122.800,00 mensais, referentes aos pagamentos feitos pela ALERJ aos funcionários fantasmas" comissionados* (fls. 593/596) .

6. Registrou a Corte Estadual que *a farta prova documental demonstrou que o Réu acompanhava as pessoas até a instituição bancária e permanecia com o cartão bancário daquelas em mãos, colaborando, assim, com o esquema de fraude e facilitando que terceiros enriquecessem ilicitamente* (fls. 593/596) .

7. Assinalou o Órgão Julgador que *a movimentação financeira incompatível com a renda do Réu, pode ser corroborada pelos extratos do Banco Itaú-Unibanco S/A, relativas ao período de 02 de janeiro de 2007 a 29 de maio de 2008* (fls. 593/596).

8. Esses aspectos factuais e probatórios, que foram represados no julgado recorrido e já não podem ser objeto de simples reexame em sede de recorribilidade extraordinária, foram amiúde expostos pelo Tribunal Fluminense. Inocorreu, na espécie, violação dos arts. 9o. e 11 da Lei 8.429/1992.

9. De fato, é imperioso promover-se distinção entre atos irregulares e atos ímprobos. O caso, porém, não pode ser resolvido com simples aprimoramento da gestão pública, com a melhoria dos processos de acompanhamento das rotinas internas do Estado, por órgãos correicionais, sendo necessária, na espécie, a intervenção da punitividade ao caráter da improbidade, dada a ilegalidade qualificada configurada.

10. Agravo Interno do demandado desprovido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Gurgel de Faria.

Brasília, 29 de junho de 2020 (Data do Julgamento)

Ministro Napoleão Nunes Maia Filho
Relator

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.310.324 - RJ (2018/0144796-0)
RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
AGRAVANTE : EDUARDO ROCHA ORSINO
ADVOGADOS : FABIANO BARBOSA RIBEIRO - RJ094929
CARLA DA ROCHA MARTINS KIELING - RJ122589
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RELATÓRIO

1. Trata-se de Agravo Interno de EDUARDO ROCHA ORSINO interposto contra decisão monocrática de minha lavra, que contou com a seguinte ementa:

SANCIONADOR E PROCESSO CIVIL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR ENRIQUECIMENTO ILÍCITO (ART. 90.), LESÃO AO ERÁRIO (ART. 10 DA LIA) E OFENSA AO PRINCÍPIOS (ART. 11). ESQUEMA FRAUDULENTO QUE CONSISTIA NA NOMEAÇÃO DE PESSOAS PARA CARGOS COMISSIONADOS, NA MAIORIA MULHERES DE BAIXA RENDA, COM PROLE NUMEROSA, MEDIANTE PROMESSA DE INSCRIÇÃO NO PROGRAMA DO GOVERNO FEDERAL BOLSA FAMÍLIA. O TRIBUNAL DE ORIGEM, COM BASE NOS FATOS E PROVAS DELINEADOS NOS AUTOS - GIZE-ZE IMPERMEÁVEIS EM SEDE RARA -, AFIRMOU A EXISTÊNCIA DE DOLO NA CONDUTA DO AGENTE, ASSIM COMO VALORES DESPROPORCIONAIS EM SUAS CONTAS BANCÁRIAS. ROBUSTA PROVA DOCUMENTAL E TESTEMUNHAL. ELEMENTO SUBJETIVO E A TIPICIDADE NECESSÁRIA À CONFIGURAÇÃO DE ATO ÍMPROBO DEMONSTRADO. ILEGALIDADE QUALIFICADA EVIDENCIADA. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL DO IMPLICADO A QUE SE NEGA PROVIMENTO, EM CONFORMIDADE COM O PARECER DO MPF (fls. 765/772).

2. Nas razões de seu Recurso, a parte recorrente vindica a reforma da solução unipessoal, aos seguintes argumentos: (a) desde sua primeira defesa, o recorrente arguiu ser necessário para a configuração do ato ímprobo a descrição clara, individualizada e precisa sobre a participação de cada agente na imputação que lhes fora atribuída, o que não ficou demonstrado no presente caso; (b) a apreciação de matéria fática não resulta, necessariamente, novo

Superior Tribunal de Justiça

julgamento acerca da demonstração da ocorrência ou não de determinado acontecimento, excluindo a aplicação da súmula que veda o reexame de prova na via do recurso especial, haja vista circundar acerca do afastamento da pertinência subjetiva e concursal da conduta do recorrente e da sua comprovação na instrução processual produzida.

3. Impugnação às fls. 790/796.

4. Em síntese, é o relatório.

Superior Tribunal de Justiça

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.310.324 - RJ (2018/0144796-0)
RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
AGRAVANTE : EDUARDO ROCHA ORSINO
ADVOGADOS : FABIANO BARBOSA RIBEIRO - RJ094929
CARLA DA ROCHA MARTINS KIELING - RJ122589
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EMENTA

DIREITO SANCIONADOR. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM RESP. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR ENRIQUECIMENTO ILÍCITO (ART. 9º. DA LEI 8.429/1992), LESÃO AO ERÁRIO (ART. 10 DA LIA) E OFENSA A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS (ART. 11). ESQUEMA FRAUDULENTO OPERADO NO LEGISLATIVO FLUMINENSE, CONSISTENTE EM NOMEAÇÃO DE PESSOAS PARA CARGOS EM COMISSÃO, NA MAIORIA MULHERES DE BAIXA RENDA, COM PROLE NUMEROSA, MEDIANTE PROMESSA DE INSCRIÇÃO NO PROGRAMA DO GOVERNO FEDERAL BOLSA FAMÍLIA. O TRIBUNAL DE ORIGEM, COM BASE NOS FATOS E PROVAS DELINEADOS NOS AUTOS, AFIRMOU A CONDUTA DE ILEGALIDADE QUALIFICADA, EXISTÊNCIA DE INTUITO MALÉFICO NA PRÁTICA DO SERVIDOR DA CASA, ASSIM COMO VALORES DESPROPORCIONAIS EM SUAS CONTAS BANCÁRIAS. ROBUSTA PROVA DOCUMENTAL E TESTEMUNHAL. ELEMENTO SUBJETIVO E TÍPICIDADE, NECESSÁRIOS À CONFIGURAÇÃO DE ATO ÍMPROBO, DEMONSTRADOS NA DEMANDA VERTENTE. AGRAVO INTERNO DO DEMANDADO DESPROVIDO.

1. Cinge-se a controvérsia em saber se houve no caso configuração de ato de improbidade administrativa.

2. Acerca do tema, esta Corte Superior tem a diretriz de que *improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo, sendo indispensável para a caracterização de improbidade que a conduta do agente seja dolosa para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º. e 11 da Lei 8.429/1992, ou, pelo menos, eivada de culpa grave nas do artigo 10 (AIA 30/AM, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJe 28.09.2011).*

3. Na espécie, o implicado, então Especialista Legislativo na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, foi acionado e condenado pela prática de conduta ímproba que lesou caros princípios administrativos, bem como deu ensejo a enriquecimento pessoal ilícito, em razão de *esquema fraudulento, que consistia na nomeação de pessoas para cargos comissionados no gabinete de Deputados Estaduais, mediante promessa de inscrição no programa do Governo Federal Bolsa Família.*

4. Entendeu a Corte de origem que houve evidenciação de efetiva conduta dolosa do demandado e enriquecimento pessoal ilícito.

5. De fato, o Tribunal Fluminense apontou que o caso não se limitou a simples conduta irregular, alçando-se, na verdade, ao plano das improbidades, configurando-se o elemento subjetivo e a lesão ao Erário necessários à sua configuração, ao dissertar que a *prova coligida aos autos*

Superior Tribunal de Justiça

demonstrou que, nos dois gabinetes envolvidos, foram fraudados 198 benefícios, o que perfaz um dano ao erário de cerca de R\$ 122.800,00 mensais, referentes aos pagamentos feitos pela ALERJ aos funcionários fantasmas" comissionados (fls. 593/596) .

6. Registrou a Corte Estadual que *a farta prova documental demonstrou que o Réu acompanhava as pessoas até a instituição bancária e permanecia com o cartão bancário daquelas em mãos, colaborando, assim, com o esquema de fraude e facilitando que terceiros enriquecessem ilicitamente (fls. 593/596) .*

7. Assinalou o Órgão Julgador que *a movimentação financeira incompatível com a renda do Réu, pode ser corroborada pelos extratos do Banco Itaú-Unibanco S/A, relativas ao período de 02 de janeiro de 2007 a 29 de maio de 2008 (fls. 593/596).*

8. Esses aspectos factuais e probatórios, que foram represados no julgado recorrido e já não podem ser objeto de simples reexame em sede de recorribilidade extraordinária, foram amiúde expostos pelo Tribunal Fluminense. Inocorreu, na espécie, violação dos arts. 9o. e 11 da Lei 8.429/1992.

9. De fato, é imperioso promover-se distinção entre atos irregulares e atos ímprobos. O caso, porém, não pode ser resolvido com simples aprimoramento da gestão pública, com a melhoria dos processos de acompanhamento das rotinas internas do Estado, por órgãos correicionais, sendo necessária, na espécie, a intervenção da punitividade ao caráter da improbidade, dada a ilegalidade qualificada configurada.

10. Agravo Interno do demandado desprovido.

Superior Tribunal de Justiça

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.310.324 - RJ (2018/0144796-0)
RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
AGRAVANTE : EDUARDO ROCHA ORSINO
ADVOGADOS : FABIANO BARBOSA RIBEIRO - RJ094929
CARLA DA ROCHA MARTINS KIELING - RJ122589
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

VOTO

1. Apesar dos laboriosos esforços defensivos da parte agravante, a decisão recorrida não está a merecer reparos.

2. Com efeito, cinge-se a controvérsia em saber se houve no caso configuração de ato de improbidade administrativa.

3. Acerca do tema, esta Corte Superior tem a diretriz de que *improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo, sendo indispensável para a caracterização de improbidade que a conduta do agente seja dolosa para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º. e 11 da Lei 8.429/1992, ou, pelo menos, eivada de culpa grave nas do artigo 10 (AIA 30/AM, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 28/09/2011).*

4. Nesse sentido é a jurisprudência do STJ:

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NEPOTISMO. ILEGALIDADE DO ATO. DOLO GENÉRICO DO AGENTE. ARTIGO 11 DA LEI Nº 8.429/1992. ENQUADRAMENTO. SÚMULA 83/STJ. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. DOSIMETRIA. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO.

1. *A nomeação de parentes para ocupar cargos em comissão, mesmo antes da publicação da Súmula Vinculante 13/STF, constitui ato de improbidade administrativa que ofende os princípios da administração pública, nos termos do art. 11 da Lei n. 8429/1992. Nesse sentido: AgRg no REsp 1362789/MG,, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 19/5/2015.*

2. Rever o entendimento do acórdão recorrido ensejaria o reexame do conjunto fático-probatório da demanda, providência vedada em sede de recurso especial ante a Súmula 7/STJ.

3. A jurisprudência do STJ firmou-se no sentido de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ação de improbidade administrativa implica reexame do conjunto fático-probatório, esbarrando na dicção da Súmula 7/STJ, salvo quando, da leitura do acórdão recorrido, verificar-se a desproporcionalidade entre os atos praticados e as sanções impostas, o que não é o caso dos autos. 4. Agravo interno não provido (AgInt no AREsp. 1.135.200/SP, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 10.09.2018).

2 2 2

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. ATO CONFIGURADO. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7 DO STJ. INCIDÊNCIA.

1. O Plenário do STJ decidiu que "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2).

2. Conforme pacífico entendimento jurisprudencial desta Corte Superior, improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo, sendo "indispensável para a caracterização de improbidade que a conduta do agente seja dolosa para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/1992, ou, pelo menos, evitada de culpa grave nas do artigo 10" (AIA 30/AM, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 28/09/2011).

3. Hipótese em que, em face das premissas fáticas assentadas no acórdão objurgado, que reconheceu o enquadramento do recorrente nos atos de improbidade administrativa (arts. 10 e 11 da Lei n. 8.429/1992), com a indicação expressa do elemento subjetivo (dolo), a modificação do

entendimento firmado pelas instâncias ordinárias demandaria indubitavelmente o reexame de todo o material cognitivo produzido nos autos, desiderato incompatível com a via especial, a teor da Súmula 7 do STJ.

4. Agravo interno desprovido (AgInt no AREsp. 672248 / CE, Rel. Min. GURGEL DE FARIA, DJe 20.09.2018).

5. Na espécie, o Agravante, então Especialista Legislativo na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, foi acionado e condenado pela prática de conduta ímproba que lesou caros princípios administrativos, bem como deu ensejo a enriquecimento pessoal ilícito, em razão de *esquema fraudulento, que consistia na nomeação de pessoas para cargos comissionados no gabinete de Deputados Estaduais, mediante promessa de inscrição no programa do Governo Federal Bolsa Família.*

6. Entendeu a Corte de origem que houve efetiva conduta dolosa do recorrente e enriquecimento ilícito evidenciado.

7. De fato, o Tribunal apontou que o caso não se limitou a simples conduta irregular, alçando-se, na verdade, ao plano das improbidades, configurando-se o elemento subjetivo e a lesão ao Erário necessários à sua configuração, ao dissertar o seguinte:

A prova coligida aos autos demonstrou que, nos dois gabinetes envolvidos, foram fraudados 198 (cento e noventa e oito) benefícios, o que perfaz um dano ao erário de cerca de R\$ 122.800,00 (cento e vinte e dois mil e oitocentos reais) mensais, referentes aos pagamentos feitos pela ALERJ aos "funcionários fantasmas" comissionados.

A farta prova documental demonstrou que o Réu acompanhava as pessoas até a instituição bancária e permanecia com o cartão bancário daquelas em mãos, colaborando, assim, com o esquema de fraude e facilitando que terceiros enriquecessem

ilicitamente.

Por outro lado, o Relatório de Inteligência Financeira nº 2036, datado de 02.06.2008, aponta que o demandado movimentou, no ano de 2007, recursos financeiros de cerca de R\$ 142.000,00 (cento e quarenta e dois mil reais), auferidos, segundo o mesmo, através de venda de "material publicitário".

A movimentação financeira incompatível com a renda do Réu, pode ser corroborada pelos extratos do Banco Itaú-Unibanco S/A (fls. 181/206 e fls. 207/217), relativas ao período de 02 de janeiro de 2007 a 29 de maio de 2008.

(...).

Analisando as provas produzidas, verificam-se provas irrefutáveis de que o Réu participou do esquema de recebimento de valores de forma fraudulenta, o que autoriza a sua condenação.

Nesta toada, tendo agido em desacordo a princípios da administração pública (art. 11), causando prejuízo ao erário (art. 10), devem ser impostas ao Réu as sanções previstas no artigo 12 da Lei 8.429/92.

Assim, as sanções aos atos de improbidade administrativa encontram-se dispostas no artigo 37, § 4o. da Constituição Federal e trazem: "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" (fls. 593/596).

8. Esses aspectos factuais e probatórios, que foram represados no julgado recorrido e já não podem ser objeto de simples reexame em sede de recorribilidade extraordinária, foram amiúde expostos pelo Tribunal Fluminense. Inocorreu, na espécie, violação dos arts. 10 e 11 da Lei 8.429/1992.

9. De fato, é imperioso promover-se distinção entre atos irregulares e atos ímprobos. O caso, porém, não pode ser resolvido

Superior Tribunal de Justiça

com simples aprimoramento da gestão pública, com a melhoria dos processos de acompanhamento das rotinas internas do Estado, por órgãos correicionais, sendo necessária, na espécie, a intervenção da punitividade ao caráter da improbidade, dada a ilegalidade qualificada configurada, consoante apontou a decisão agravada, que merece ser prestigiada.

16. Mercê do exposto, nega-se provimento ao Agravo Interno do implicado.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

AgInt no AREsp 1.310.324 / RJ

PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2018/0144796-0

Número de Origem:

201824500936 00054599220118190001 54599220118190001

Sessão Virtual de 23/06/2020 a 29/06/2020

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : EDUARDO ROCHA ORSINO

ADVOGADOS : FABIANO BARBOSA RIBEIRO - RJ094929

CARLA DA ROCHA MARTINS KIELING - RJ122589

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - ATOS ADMINISTRATIVOS - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - ENRIQUECIMENTO ILÍCITO

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : EDUARDO ROCHA ORSINO

ADVOGADOS : FABIANO BARBOSA RIBEIRO - RJ094929

CARLA DA ROCHA MARTINS KIELING - RJ122589

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

TERMO

A Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Gurgel de Faria.

Brasília, 29 de junho de 2020