



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.666.279 - RJ (2017/0060455-5)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
RECORRIDO : RODRIGO DA SILVA RODRIGUES
ADVOGADO : DAGOBERTO DA SILVA CAMARA - RJ172338

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ACUMULAÇÃO INDEVIDA DE CARGOS. ART. 11 DA LEI 8.429/1992.

1. Trata-se na origem de Ação de Responsabilidade Civil por Ato de Improbidade Administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro contra Rodrigo da Silva Rodrigues com fundamento na acumulação indevida de cargos públicos.

2. *In casu*, o recorrido em 2002 ingressou no serviço público do Município de Presidente Kennedy, sob o regime estatutário, na função de professor, com carga horária de 25 horas semanais. Em 2004 assumiu outro cargo público de professor, sob o regime estatutário, dessa vez no Município de Campos de Goytacases, com carga horária de 20 horas semanais, tendo assinado declaração de que ocupava o primeiro cargo. E, em 2008, assumiu mais um cargo de professor docente I, sob o regime estatutário, lotado na Escola Estadual Domires Machado, com carga horária de 16 horas semanais.

3. O entendimento do STJ é de que, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é indispensável demonstrar o elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10.

4. No acórdão recorrido ficou consignado: "**O apelante, de fato, tinha ciência de que estava ocupando irregularmente os três cargos públicos.**"

5. Conforme afirmado pelo Ministério Público, o que se deve sopesar aqui é o fato de "a acumulação indevida de cargos restou incontroversa, uma vez que o próprio recorrido a reconheceu expressamente" (fl. 524, e-STJ).

6. A análise dessa questão não depende de reexame de matéria fática, afastando-se, portanto, a incidência da Súmula 7/STJ. Quando muito, exige-se a valoração jurídica dos fatos trazidos aos autos.

7. Assim sendo, em 28.2.2008, o recorrido, ao assumir um terceiro vínculo público como professor docente I, assumiu indevidamente três cargos de professor, tendo em vista que a exoneração do primeiro cargo somente ocorreu em 2011. Nesse contexto, ficou configurado o ato de improbidade administrativa nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992 no período de 28.2.2008 e 8.8.2011.

8. Recurso Especial provido para restabelecer a sentença de 1º grau.

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 Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Francisco Falcão (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.
Ausente, justificadamente, a Sra. Ministra Assusete Magalhães."

Brasília, 24 de outubro de 2017(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2017/0060455-5

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.666.279 / RJ

Números Origem: 00032521020118190070 201624511523

EM MESA

JULGADO: 26/09/2017

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. MÔNICA NICIDA GARCIA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RECORRIDO : RODRIGO DA SILVA RODRIGUES

ADVOGADO : DAGOBERTO DA SILVA CAMARA - RJ172338

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

CERTIDÃO

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

"Adiado por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.666.279 - RJ (2017/0060455-5)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
RECORRIDO : RODRIGO DA SILVA RODRIGUES
ADVOGADO : DAGOBERTO DA SILVA CAMARA - RJ172338

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Trata-se de Recurso Especial interposto, com fundamento no art. 105, III, "a" e "c", da Constituição da República, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro assim ementado:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE RESPONSABILIDADE CIVIL POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ACUMULAÇÃO PELO RÉU DE TRÊS CARGOS PÚBLICOS DE PROFESSOR. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. APLICAÇÃO DO ARTIGO 11 DA LEI Nº 8.429/92 E DAS SANÇÕES PREVISTAS NO ARTIGO 12, INCISO III, DA MESMA LEI. OS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DESCRITOS NO ALUDIDO ARTIGO 11 NÃO PRESCINDEM DA DEMONSTRAÇÃO DO DOLO DO AGENTE PÚBLICO E UM MÍNIMO DE MÁ-FÉ QUE CARACTERIZE O COMPORTAMENTO DESONESTO. CON- QUANTO O RÉU TIVESSE CIÊNCIA DE QUE ESTAVA OCUPANDO IRREGULARMENTE OS TRÊS CARGOS PÚBLICOS, A VIOLAÇÃO DA LEGALIDADE NÃO ENSEJA A CARACTERIZAÇÃO DO ATO COMO IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ANTE A AUSÊNCIA DE MÁ-FÉ EM SUA CONDUTA, NOTADAMENTE, PORQUE O SERVIÇO FOI EFETIVAMENTE PRESTADO DE FORMA ASSÍDUA E O MESMO JÁ FOI DEVIDAMENTE EXONERADO. A CONDUTA DO APELANTE, NÃO OBSTANTE A EVIDENTE INOBSERVÂNCIA DA NORMA, NÃO DEVE SER OBJETO DE VALORAÇÃO ISOLADA DO CONTEXTO EM QUE SURTIU. NA ATUAL CONJUNTURA NACIONAL, A RÍGIDA PUNIÇÃO DO APELANTE, INCLUSIVE COM A SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS, POR TER EXERCIDO DE FORMA EFETIVA, MAS ALÉM DO LIMITE ADMITIDO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, A FUNÇÃO DE PROFESSOR NA REDE PÚBLICA DE ENSINO, NA QUAL, ALIÁS, É NOTÓRIA A CARÊNCIA DE PROFISSIONAIS, IMPLICA AFRONTA À PROPORCIONALIDADE E AFASTA A RAZOABILIDADE DA ATUAÇÃO. SENTENÇA QUE SE REFORMA. RECURSO PROVIDO.

O recorrente afirma que houve ofensa ao art.11, *caput*, da Lei 8.429/1932.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Alega:

Portanto, não restam dúvidas quanto à presença de dolo na conduta do réu, sendo flagrante que o mesmo dolosamente acumulou cargos públicos de forma ilícita, ignorando norma de natureza infraconstitucional e constitucional de notório conhecimento dos servidores públicos (art. 11 da Lei nº 8.429/92 e art. 37, XVI, da CRFB/88). (fl. 524, e-STJ)

Sem contrarrazões.

O Ministério Público Federal, mediante o parecer de fls. 606-610, e-STJ, opinou pelo não conhecimento do Recurso Especial.

É o **relatório**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.666.279 - RJ (2017/0060455-5)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Os autos foram recebidos neste Gabinete em 21.6.2017.

Trata-se na origem de Ação de Responsabilidade Civil por Ato de Improbidade Administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro contra Rodrigo da Silva Rodrigues com fundamento na acumulação indevida de cargos públicos.

O entendimento do STJ é de que, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciada pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10.

É pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não necessita ser específico, sendo suficiente o dolo genérico.

Assim, para a correta fundamentação da condenação por improbidade administrativa, é imprescindível, além da subsunção do fato à norma, caracterizar a presença do elemento subjetivo. A razão para tanto é que a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé.

Cito precedentes: AgRg no REsp 1.500.812/SE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28/5/2015; REsp 1.512.047/PE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 30/6/2015; AgRg no REsp 1.397.590/CE, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 5/3/2015; AgRg no AREsp 532.421/PE, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 28/8/2014.

O Tribunal de origem, ao analisar a controvérsia, consignou:

O dolo do agente, portanto, deve ser aferido da análise objetiva dos fatos.

No caso em análise, o réu, na fase do inquérito, claramente reconheceu que assumiu o terceiro cargo de Professor, mas afirmou que



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

assim o fez para possibilitar a quitação das dívidas contraídas em razão da doença degenerativa de que padece o filho e do financiamento de veículo e porque na região em que reside é corriqueira a acumulação de cargos públicos ante a escassez de empregos.

(...)

O apelante, de fato, tinha ciência de que estava ocupando irregularmente os três cargos públicos. A violação da legalidade, porém, não enseja a caracterização do ato como improbidade administrativa ante a ausência de má-fé em sua conduta.

Dúvida não subsiste da necessidade de aplicação da Lei nº 8.429/1992 com vistas à garantia da probidade administrativa. Há de se observar, porém, que, em casos de prática de atos acarretem ínfima lesão ao erário ou à observância dos deveres inerentes ao cargo, as sanções impostas ao agente podem acarretar prejuízo ainda maior do que aquele que foi causado ao Ente Estatal.

A conduta do apelante, não obstante a evidente inobservância da norma, não deve ser objeto de valoração isolada do contexto em que surgiu, devendo ser analisada de acordo com a natureza do ato e a realidade social.

Claramente se pode observar que o apelante assumiu o terceiro cargo de professor premido por necessidade, sendo certo que a acumulação de cargos, como ressaltou, não é incomum na região, fato que se comprova com a simples leitura dos termos da denúncia recebida pelo Ministério Público, que embasou o inquérito, na qual vários nomes, além do réu, foram citados (fl. 12).

Olvidar não se pode que, apesar da irregularidade da ocupação do cargo, o apelante prestou o serviço de forma assídua sob a remuneração líquida de R\$897,00 (oitocentos e noventa e sete reais), e solicitou a própria exoneração ao tomar ciência das consequências jurídicas de seu ato.

No contexto da realidade nacional, a rígida punição do apelante, inclusive com a suspensão dos direitos políticos, por ter exercido de forma efetiva, mas além do limite admitido pela Constituição Federal, a função de Professor na rede pública de ensino, na qual, aliás, é notória a carência de profissionais, implica afronta à proporcionalidade e afasta a razoabilidade da atuação.

No escólio de Garcia e Alves, “o princípio da proporcionalidade impõe a obrigação de que o Poder Público utilize os meios adequados e interdita o uso de meios desproporcionais” (“Improbidade Administrativa”, Lumen Juris, 2004, p. 93).

À improbidade formal (a subsunção da conduta à tipologia legal) deve estar associada a improbidade material (análise, com base no princípio da proporcionalidade, da pertinência da aplicação da reprimenda da Lei nº 8.429/92).

(...)

Dessa forma, o fato de o apelante ter ocupado irregularmente três cargos de professor não se revela grave o suficiente para que seja qualificado como ímprobo ou desonesto, causador de lesão ao ente público, notadamente, porque o serviço foi efetivamente prestado de forma assídua e porque o mesmo já foi devidamente exonerado. (fls. 489-495, e-STJ. Grifei).

Consoante afirmado pelo Ministério Público, o que se deve sopesar aqui é o



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

fato de "a acumulação indevida de cargos restou incontroversa, uma vez que o próprio recorrido a reconheceu expressamente" (fl. 524, e-STJ).

A análise dessa questão não depende de reexame de matéria fática, afastando-se, portanto, a incidência da Súmula 7/STJ. Quando muito, exige-se a valoração jurídica dos fatos trazidos aos autos. Na linha desse entendimento:

(...) para adequar o caso ao entendimento jurisprudencial da matéria, necessário se faz o exame dos autos a partir dos elementos probatórios que o caso exige, sem que isso implique em reexame de provas, conforme sustentou o recorrente, mas sim em valoração de pontos fixados pelas instâncias ordinárias" (AgRg no AgRg no REsp 692752/SP, Relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, julgado em 16/8/2007, DJ 3/9/2007).

In casu, o recorrido em 2002 ingressou no serviço público do Município de Presidente Kennedy, sob o regime estatutário, na função de professor, com carga horária de 25 horas semanais. Em 2004 assumiu outro cargo público de professor, sob o regime estatutário, dessa vez no Município de Campos de Goytacases, com carga horária de 20 horas semanais, tendo assinado declaração de que ocupava o primeiro cargo. E, em 2008, assumiu mais um cargo de professor docente I, sob o regime estatutário, lotado na Escola Estadual Domires Machado, com carga horária de 16 horas semanais.

Assim sendo, em 28.2.2008, o recorrido, ao assumir um terceiro vínculo público como professor docente I, assumiu indevidamente três cargos de professor, tendo em vista que a exoneração do primeiro cargo somente ocorreu em 2011. Nesse contexto, ficou configurado o ato de improbidade administrativa nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992 no período de 28.2.2008 e 8.8.2011.

Diante do exposto, **dou provimento ao Recurso Especial para restabelecer a sentença de 1º grau.**

É como **voto**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2017/0060455-5

REsp 1.666.279 / RJ

Números Origem: 00032521020118190070 201624511523

PAUTA: 24/10/2017

JULGADO: 24/10/2017

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. DENISE VINCI TULIO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RECORRIDO : RODRIGO DA SILVA RODRIGUES

ADVOGADO : DAGOBERTO DA SILVA CAMARA - RJ172338

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

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, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Francisco Falcão (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, a Sra. Ministra Assusete Magalhães.