



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.696.749 - RJ (2017/0183144-8)**

**RELATOR** : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**  
**RECORRENTE** : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**RECORRIDO** : PAULO GOMES DOS SANTOS FILHO  
**RECORRIDO** : VALDEIR DIAS PINNA  
**ADVOGADOS** : JOSÉ OLÍMPIO DOS SANTOS SIQUEIRA - RJ098510  
JONAS LOPES DE CARVALHO NETO E OUTRO(S) - RJ129019  
LUIZ FELIPE CARVALHO ALVARENGA - RJ211257  
**INTERES.** : PAULO ROBERTO SOARES FILHO  
**INTERES.** : JORGE DO VALLE  
**AGRAVANTE** : PAULO GOMES DOS SANTOS FILHO  
**AGRAVANTE** : VALDEIR DIAS PINNA  
**ADVOGADOS** : JOSÉ OLÍMPIO DOS SANTOS SIQUEIRA - RJ098510  
JONAS LOPES DE CARVALHO NETO E OUTRO(S) - RJ129019  
LUIZ FELIPE CARVALHO ALVARENGA - RJ211257  
**AGRAVADO** : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

### EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FRAUDE EM CONCURSO PÚBLICO. PARTICIPAÇÃO DE SERVIDORES DA INSTITUIÇÃO LESADA. INCLUSÃO EM SEGUNDA LISTA DO RESULTADO DO CONCURSO DE NOMES DE PESSOAS QUE NEM SEQUER SE INSCREVERAM NO PROCESSO SELETIVO. RESSARCIMENTO INTEGRAL DO DANO NOS VALORES CORRESPONDENTES AOS SALÁRIOS RECEBIDOS POR UM DOS ENVOLVIDOS. POSSIBILIDADE.

1. Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa proposta em razão da ocorrência de graves atos ilícitos de natureza fraudulenta praticados no decorrer do concurso público realizado no ano de 1998 para a ocupação dos cargos de Soldado Bombeiro Militar Combatente, Bombeiro Militar Guarda-Vidas e Bombeiro Militar Motorista do Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro, quando foram inseridas informações falsas no resultado do concurso público, com a inclusão de aprovados que sequer participaram do certame público.

2. O Tribunal de origem reformou em parte a sentença *a quo*, dando provimento parcial às Apelações, apenas para afastar o ressarcimento ao erário correspondente aos salários percebidos durante o exercício do cargo público cujo provimento foi declarado nulo em razão da fraude no certame público, argumentando que tais verbas teriam natureza alimentar e que a condenação ao ressarcimento integral do dano configuraria trabalho não remunerado.

3. Necessidade de fazer distinção entre os casos em que a jurisprudência dispensa a devolução das remunerações percebidas pelo servidor que ingressou na Administração Pública de forma irregular (ex: ingresso no cargo sem a



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

aprovação prévia em concurso público) e aqueles em que foram verificados graves atos de improbidade administrativa no decorrer do processo seletivo e na fase de nomeação e posse dos candidatos, que merecem uma atuação rigorosa do Estado para coibir condutas que atentem contra a probidade, a moralidade e a impessoalidade no exercício da função pública, como quando verdadeiras organizações criminosas atuam para fraudar certames públicos.

4. Participação de servidores que já integravam a entidade pública (Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro) e que deveriam zelar pela legalidade do processo seletivo.

5. Condenação ao ressarcimento do dano de forma solidária com a distribuição da reparação econômica entre todos os envolvidos, não se atribuindo o ônus exclusivo do dever de ressarcimento ao ex-servidor público que ingressou irregularmente na Administração Pública, mas em relação a todos, o que fragiliza o argumento de que deveria ser excluída a condenação ao ressarcimento para evitar o enriquecimento sem causa da Administração ou em razão da natureza alimentar dos salários recebidos.

6. Adequação e razoabilidade da fixação da penalidade de ressarcimento integral do dano.

7. Recurso Especial interposto pelos réus da Ação Civil Pública não conhecido, e Recurso Especial do Ministério Público provido.

### 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, não conheceu do recurso de Paulo Gomes dos Santos Filho e Outro; deu provimento ao recurso do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão."

Brasília, 27 de fevereiro de 2018(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN  
Relator



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.696.749 - RJ (2017/0183144-8)**

**RELATOR** : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**  
**RECORRENTE** : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**RECORRIDO** : **PAULO GOMES DOS SANTOS FILHO**  
**RECORRIDO** : **VALDEIR DIAS PINNA**  
**ADVOGADOS** : **JOSÉ OLÍMPIO DOS SANTOS SIQUEIRA - RJ098510**  
                  **JONAS LOPES DE CARVALHO NETO E OUTRO(S) -**  
                  **RJ129019**  
                  **LUIZ FELIPE CARVALHO ALVARENGA - RJ211257**  
**INTERES.** : **PAULO ROBERTO SOARES FILHO**  
**INTERES.** : **JORGE DO VALLE**  
**AGRAVANTE** : **PAULO GOMES DOS SANTOS FILHO**  
**AGRAVANTE** : **VALDEIR DIAS PINNA**  
**ADVOGADOS** : **JOSÉ OLÍMPIO DOS SANTOS SIQUEIRA - RJ098510**  
                  **JONAS LOPES DE CARVALHO NETO E OUTRO(S) -**  
                  **RJ129019**  
                  **LUIZ FELIPE CARVALHO ALVARENGA - RJ211257**  
**AGRAVADO** : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

### RELATÓRIO

**O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator):**

Trata-se de Recursos Especiais interpostos contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro assim ementado:

APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PROPOSTA POR MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, EM DECORRÊNCIA DA INCORPORAÇÃO DO QUINTO RÉU SEM CONCURSO NOS QUADROS DO CORPO DE BOMBEIROS NO ANO DE 1998. FRAUDE COMPROVADA NOS AUTOS. PRESCRIÇÃO AFASTADA. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. MÁ-FÉ CONFIGURADA. DEVOLUÇÃO. SERVIÇO PRESTADO. IMPRESCRITIBILIDADE QUANDO SE TRATA DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPOSSIBILIDADE DE DEVOLUÇÃO DE SALÁRIOS PERCEBIDOS, EM RAZÃO DE SEU CARÁTER ALIMENTAR. EXERCÍCIO DA FUNÇÃO DE FORMA ILEGAL E IRREGULAR REALIZADO. IMPOSSIBILIDADE DE ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA DO ESTADO. REFORMA DA DECISÃO APENAS QUANTO ÀS VERBAS RECEBIDAS COMO SALÁRIO. PROVIMENTO PARCIAL DOS APELOS.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Passamos a transcrever o delineamento fático que ensejou o ajuizamento da Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, conforme relatado no Acórdão recorrido (fls. 1005-1018):

Trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa cumulada com declaração de nulidade em que o Ministério Público alegou que foi instaurado Inquérito Civil Público de nº 956/02 para apurar ilegalidades no concurso público pelo Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro para preencher 500 vagas para cargo de Bombeiro Militar Guarda-vidas; 311 para cargo de Bombeiro Guarda-vidas e 300 para o cargo de Bombeiro Militar Motorista.

Mencionou que o concurso foi organizado pela FESP, cabendo a esta promover as inscrições e aplicar os exames intelectuais, remetendo à Corporação o resultado desta etapa do certame e que ao Corpo de Bombeiros coube a aplicação dos exames de saúde, capacitação física, pesquisa social e documental.

Aduziu que após o confronto de informações, foi possível constatar que houve a efetiva incorporação de 49 (quarenta e nove) pessoas que, realmente, não se inscreveram no concurso. Alegou que, diante das irregularidades e, de fato, foram incorporados “candidatos” que não constavam como inscritos, ocorreu a punição disciplinar dos ora demandados Valdeir Dias Pinna e Jorge do Valle.

Narrou que, diante das apurações foram propostas quarenta e nove ações, limitando-se esta, contudo, ao exame da incorporação de PAULO ROBERTO SOARES FILHO, que se deu em 14/02/2000.

Afirmou em sua narrativa que, a Corregedoria do Corpo de Bombeiros apresentou a relação de candidatos aprovados e nesta relação consta PAULO ROBERTO SOARES FILHO, ostentando a classificação 1884, com nota 66,00, sendo que esta relação não conferiu com aquela publicada oficialmente pela FESP (páginas 73, 86 e 681 do Inquérito Civil Público). Mencionou que Valdeir Dias Pinna era responsável pela elaboração e conferência da listagem dos candidatos.

Relatou que, as discrepâncias entre as relações oficial e oficiosa, deram-se a partir da classificação 1761, cujas convocações tiveram início após os terceiro e quarto réus terem assumido, respectivamente, a Diretoria Geral de Pessoal e o Setor de Seleção e Recrutamento de Pessoal. Aduziu a gravidade de tais fatos, porque o quinto demandado foi incorporado nas fileiras do Corpo de Bombeiros sem a prévia inscrição no concurso e sem ter se submetido ao exame intelectual aplicado pela FESP, organizadora do certame.

Ao final, requereu: a procedência do pedido com o reconhecimento e declaração de nulidade do ato administrativo que incorporou PAULO ROBERTO SOARES FILHO ao Corpo de Bombeiros no Estado do Rio de Janeiro; que sejam os réus condenados ao ressarcimento integral do dano causado ao patrimônio público, consistente na restituição integral dos vencimentos e vantagens percebidas pelo quinto réu, desde a incorporação, que deverá ser corrigida monetariamente, acrescida de juros legais e apurada em liquidação; que sejam os segundo, terceiro, quarto e quinto réus condenados nas sanções do



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

artigo 12, incisos II e III, da Lei 8.429/92, observando-se o parágrafo único do artigo 12 do mesmo estatuto legislativo; e, que sejam os réus condenados nos ônus da sucumbência a ser destinada ao Fundo Especial do Ministério Público, regulamentado pela Lei Estadual nº 2819/97 e pela Resolução GPGJ n.º 801/98.

A sentença reconheceu a nulidade do ato de incorporação do quinto acusado PAULO ROBERTO SOARES FILHO, por força de ato de improbidade administrativa praticada pelos quatro réus: PAULO GOMES DOS SANTOS FILHO, JORGE DO VALLE, VALDEIR PINNA E MARCO ANTONIO DOS ANJOS, no exercício de suas funções públicas no ESTADO DO RIO DE JANEIRO, primeiro réu, **com a condenação solidária ao ressarcimento ao erário** e julgou procedente em parte o pedido para declarar a nulidade do ato administrativo de incorporação de PAULO ROBERTO SOARES FILHO, quinto réu, nos quadros funcionais do CBER, reconhecendo advinda de ato de improbidade de PAULO GOMES DOS SANTOS FILHO, JORGE DO VALLE, VALDEIR DIAS PINNA e LUIZ DIAS GUIMARÃES, 2º, 3º, 4º e 5º réus, com a **CONDENAÇÃO SOLIDÁRIA** de PAULO GOMES DOS SANTOS FILHO, JORGE DO VALLE, VALDEIR DIAS PINNA e PAULO ROBERTO SOARES FILHO, 2ª, 3º, 4º e 5º réus, **AO RESSARCIMENTO INTEGRAL DO PREJUÍZO ACARRETADO AOS COFRES PÚBLICOS, com a indevida incorporação, consubstanciado na devolução de todos os valores pagos pelo 1º réu, ESTADO DO RIO DE JANEIRO, a título de vencimentos e vantagens desde da data do cometimento do ato de improbidade, qual seja, a data da indevida incorporação até a data da exclusão do beneficiado pelo ato, tudo devidamente acrescido de juros legais e atualizado monetariamente na forma da Lei, e apurado em liquidação de sentença.** Condenou ainda o 3º e o 5º réus, JORGE DO VALLE e PAULO ROBERTO SOARES FILHO, nas penas do artigo 12 incisos II e III da Lei 8.429/92, por terem participado diretamente do ato administrativo de incorporação fraudulenta em cargo público de pessoa sem concurso público, em detrimento, inclusive, de pessoas aprovadas em concurso público para aquela função, configurando-se atos de improbidade tipificados nos artigos 11, V e artigo 10, II da lei 8.429/92. Fixou a Magistrada sentenciante o grau de culpabilidade: *“Tendo em vista que o 3º réu era Oficial Militar, em função de comando, Diretor Geral de Pessoal do CBMERJ, e como tal, adstrito ao cumprimento e à defesa dos valores e princípios constitucionais fundamentais da administração pública, quais sejam, da legalidade, impessoalidade moralidade, publicidade e eficiência administrativa, que foram dolosamente violados com a incorporação do 5º réu, efetivada sem o procedimento estatuído no artigo 37 da CRFB, DECRETO A PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA e SUSPENDO seus direitos políticos por 5 anos, PROIBINDO-OS DE CONTRATAR com o Poder Público ou RECEBER BENEFÍCIOS OU INCENTIVOS FISCAIS OU CREDITÍCIOS DIRETA OU INDIRETAMENTE AINDA QUE POR INTERMÉDIO DE PESSOA JURÍDICA pelo prazo de 3 anos, CONDENANDO-O AO PAGAMENTO DE MULTA CIVIL NO VALOR DE CORRESPONDENTE À REMUNERAÇÃO RECEBIDA PELO 5º RÉU NO PERÍODO DE SUA INCORPORAÇÃO.* Tendo em vista que o 5º réu era civil, e embora tenha agido com intenso dolo, assentindo com a fraude e com ela contribuindo ativamente, sendo diretamente beneficiado **DECRETO A PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA, PROIBINDO-O DE CONTRATAR com o Poder Público ou**



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECEBER BENEFÍCIOS OU INCENTIVOS FISCAIS OU CREDITÍCIOS DIRETA OU INDIRETAMENTE AINDA QUE POR INTERMÉDIO DE PESSOA JURÍDICA pelo prazo de 3 anos.

RECONHEÇO A PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA do 2º e 4º réus, PAULO GOMES DOS SANTOS FILHO e VALDEIR DIAS PINNA, em relação ao ILÍCITOS ADMINISTRATIVOS TIPIFICADOS NOS ARTIGOS 11, V E ARTIGO 10, II DA LEI 8.429/92 a eles imputados nestes autos. Em consequência, JULGO EXTINTO O FEITO COM JULGAMENTO DO MÉRITO, na forma do artigo 269, inciso I do Código de Processo Civil. Condeno, ainda, os réus PAULO GOMES DOS SANTOS FILHO, JORGE DO VALLE, VALDEIR DIAS PINNA e PAULO ROBERTO SOARES FILHO, ao pagamento das custas judiciais e dos honorários advocatícios, fixados em 20% do valor da condenação revertidos ao Fundo Especial do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Encaminhem-se cópias do ato de incorporação e do ato de exclusão de PAULO ROBERTO SOARES FILHO do CBMERJ, bem assim, da presente sentença ao Ministério Público para apuração de possível crime de porte ilegal de arma, falsum e demais crimes *conexos em face dos quatro últimos réus.*”

O Tribunal de origem reformou em parte a sentença *a quo*, dando provimento parcial às Apelações, apenas para afastar o ressarcimento ao erário correspondente aos salários percebidos durante o exercício do cargo público cujo provimento foi declarado nulo em razão da fraude no certame público, argumentando que tais verbas teriam natureza alimentar e que a condenação ao ressarcimento integral do dano configuraria trabalho não remunerado, violando o art. 5º, XLVII, "c", da Constituição Federal.

Embargos de Declaração interpostos pelo Estado do Rio de Janeiro (fls. 1021-1024).

Embargos de Declaração propostos por Paulo Gomes dos Santos Filho e Valdeir Dias Pinna (fls. 1026-1030).

Embargos de Declaração do Ministério Público (fls. 1033-1037).

O Acórdão de fls. 1041-1050 acolhe parcialmente os Embargos de Declaração de Paulo Gomes dos Santos Filho e Valdeir Dias Pinna, para complementar redação do *decisum* que julgou a Apelação, sem efeito infringente, e rejeita os Embargos de Declaração propostos pelo MPE/RJ e pelo Estado do Rio de Janeiro.

A Ementa do julgamento das Apelações, após o julgamento dos Embargos de Declaração, ficou assim definida:



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PROPOSTA POR MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, EM DECORRÊNCIA DA INCORPORAÇÃO DO QUINTO RÉU SEM CONCURSO NOS QUADROS DO CORPO DE BOMBEIROS NO ANO DE 1998. FRAUDE COMPROVADA NOS AUTOS. PRESCRIÇÃO AFASTADA. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. MÁ-FÉ CONFIGURADA. DEVOLUÇÃO. SERVIÇO PRESTADO. IMPRESCRITIBILIDADE QUANDO SE TRATA DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPOSSIBILIDADE DE DEVOLUÇÃO DE SALÁRIOS PERCEBIDOS, EM RAZÃO DE SEU CARÁTER ALIMENTAR. EXERCÍCIO DA FUNÇÃO DE FORMA ILEGAL E IRREGULAR REALIZADO. IMPOSSIBILIDADE DE ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA DO ESTADO. REFORMA DA DECISÃO APENAS QUANTO ÀS VERBAS RECEBIDAS COMO SALÁRIO. PROVIMENTO PARCIAL DO PRIMEIRO APELO E PROVIMENTO PARCIAL DO SEGUNDO, NESTE PONTO, RESTANDO VENCIDA ESTA DESEMBARGADORA.

Novos Embargos de Declaração de Paulo Gomes dos Santos Filho e Valdeir Dias Pinna foram interpostos (fls. 1058-1063), sendo reconhecido o erro material.

O MPE/RJ interpõe Recurso Especial (fls. 1081-1092) com fundamento no art. 105, III, "a", da Constituição Federal por afronta ao art. 535, II, do CPC/1973 e ao art. 12, III, da Lei 8.429/1992. Objetiva a reforma do capítulo do Acórdão recorrido que afastou o ressarcimento ao erário por entender que houve efetivo exercício do cargo público, alegando que a presença de má-fé justificaria a manutenção da condenação fixada em sentença de ressarcir ao erário o valor correspondente às remunerações percebidas durante o período em que o então soldado esteve integrado irregularmente ao Corpo de Bombeiros.

Paulo Gomes dos Santos Filho e Valdeir Dias Penna interpuseram Recurso Especial (fls. 1094-1117) com fundamento no art. 105, III, alíneas "a" e "c", da Constituição Federal com base na violação ao art. 535, I ou II, do CPC/1973 e dissídio jurisprudencial com o REsp 1.269.564, Relator Ministro Arnaldo Esteves Lima (DJe 28/6/2012), e o REsp 1.113.843, Relator Ministro Benedito Gonçalves (DJe 3/9/2009).

Recursos Especiais não admitidos (fls. 1234-1240 e 1241-1247).

Agravo em Recurso Especial de Paulo Gomes dos Santos Filho e Valdeir Dias Penna interposto nas fls. 1290-1301.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Embargos de Declaração do MPE/RJ (fls. 1308-1309) alegando omissão por não ter sido apreciado o juízo de admissibilidade dos recursos interpostos pelo *Parquet*.

Novo juízo de admissibilidade da origem em fls. 1342-1345.

Recurso Especial do MPE/RJ não admitido às fls. 1368-1370.

Agravo do MPE/RJ interposto para a subida do Recurso Especial (fls. 1432-1438).

É o **relatório**.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.696.749 - RJ (2017/0183144-8)**

### VOTO

**O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator):**

Os autos foram recebidos neste Gabinete em 25.10.2017.

**Recurso Especial dos recorrentes Paulo Gomes dos Santos Filho e Valdeir Dias Penna (fls. 1094-1117):**

Constato que não se configura a ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil/1973, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, em conformidade com o que lhe foi apresentado.

Não é o órgão julgador obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos trazidos pelas partes em defesa da tese que apresentaram. Deve apenas enfrentar a demanda, observando as questões relevantes e imprescindíveis à sua resolução.

A apontada violação ao art. 17 da Lei 8.429/1992 também não merece melhor sorte. O dispositivo legal não foi prequestionado no momento oportuno, o que impede a apreciação da matéria neste momento processual.

Quanto à alegação de exclusão dos honorários advocatícios da condenação em Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público, a matéria, além de não ter sido enfrentada no julgamento do acórdão recorrido, também não foi suscitada quando os recorrentes interuseram os Embargos de Declaração.

Aplica-se a essas duas questões, por analogia, a Súmula 282/STF (*É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada*), bem como o art. 932, II, do CPC/2015.

**Recurso Especial do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (fls. 1081-1092):**



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Não houve violação ao art. 535 do Código de Processo Civil/1973, considerando que o Tribunal de origem apreciou todas as questões levantadas nas Apelações, não sendo o julgador obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos trazidos pelas partes em defesa da tese que apresentaram.

O recorrente defende que deveria ser mantida a condenação solidária dos envolvidos ao ressarcimento integral do dano em valores correspondentes aos vencimentos e vantagens percebidos por Paulo Roberto Soares Filho, ex-servidor que ingressou irregularmente nos quadros do Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro.

O acórdão recorrido excluiu a condenação solidária ao ressarcimento, aplicando o entendimento de que teria o ex-servidor prestado serviços durante todo o período e, levando em conta a natureza alimentar dos salários percebidos, caso permanecesse a penalidade aplicada, estaria o Estado do Rio de Janeiro beneficiando-se dos serviços prestados sem a devida contraprestação financeira, o que configuraria enriquecimento sem causa.

O Acórdão recorrido merece reforma quanto a esse ponto.

A condenação dos envolvidos nos atos ilícitos está fundamentada nos incisos II e III do art. 12 c/c os arts. 11, V, e 10, II, da Lei de Improbidade Administrativa que prevê, entre as sanções, o ressarcimento integral do dano gerado pelo ato de improbidade.

### **Lei 8.429/1992:**

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...)

**II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;**

(...)

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

(...)



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### **V - frustrar a licitude de concurso público;**

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: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

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.**

IV - na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016)

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.

A presente ação de improbidade foi proposta em razão da ocorrência de graves atos ilícitos de natureza fraudulenta praticados no decorrer do concurso público realizado no ano de 1998 para a ocupação dos cargos de Soldado Bombeiro Militar Combatente, Bombeiro Militar Guarda-Vidas e Bombeiro Militar Motorista do Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro. Na ocasião, foram inseridas informações falsas no resultado do concurso público, com a inclusão de aprovados que nem sequer participaram do



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

certame público, dentre os quais, o Sr. Paulo Roberto Soares Filho.

Não desconheço a jurisprudência do STJ no sentido de não exigir a devolução dos valores salariais durante o exercício do cargo público quando declarada judicialmente a nulidade do provimento no cargo, a exemplo de quando o ingresso no serviço público foi declarado nulo pela ausência de aprovação em concurso público.

A propósito:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. AÇÃO POPULAR. NOMEAÇÃO E POSSE DE SERVIDORES PÚBLICOS DENTRO DO PRAZO DE 180 DIAS ANTES DO TÉRMINO DO MANDATO DO PREFEITO. ANULAÇÃO DECRETADA. ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR SEM COBERTURA FINANCEIRA CORRESPONDENTE (EXCESSO DE ARRECADAÇÃO INFERIOR AO PREVISTO). FUNCIONÁRIOS QUE EFETIVAMENTE PRESTARAM SERVIÇO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. OBRIGAÇÃO DE RESSARCIMENTO AFASTADA.

1. Não se conhece de Recurso Especial quanto a matéria não especificamente enfrentada pelo Tribunal de origem, dada a ausência de prequestionamento. Incidência, por analogia, da Súmula 282/STF.

2. O acórdão recorrido, proferido em Ação Popular, anulou nomeação e posse de 116 candidatos aprovados em concurso porque os atos foram praticados em período inferior aos 180 dias que antecederam o término do mandato do prefeito (art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal).

3. A instância de origem condenou o ex-prefeito à restituição dos valores correspondentes aos salários dos servidores e ao deficit orçamentário apurado, num total de R\$ 1.138.701,31.

4. Quanto à abertura de crédito adicional suplementar sem cobertura financeira correspondente (excesso de arrecadação inferior ao previsto), a Primeira Seção decidiu que não equivale, necessariamente, ao dever de restituir valores, desde que a despesa tenha sido realizada no interesse da população.

**5. Em relação aos salários, o Tribunal de Justiça consignou que os servidores concursados trabalharam efetivamente, sendo-lhes devidos, inclusive, os vencimentos e vantagens correspondentes ao período.**

**6. Em tese, é possível a condenação do administrador ímprobo a restituir as despesas com contratação de servidores que, embora tenham trabalhado, o fizeram por força de ato ilegal e inconstitucional. Com efeito, a contratação de pessoas que não apresentam qualificação compatível com o cargo que ocupam ou que deixam de prestar adequadamente o serviço (o que é comum em casos de nepotismo e clientelismo, p.ex.) causa dano, direto ou indireto, ao Erário.**

**7. Na hipótese dos autos, contudo, o acórdão recorrido**



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**esclarece que os servidores haviam sido aprovados em concurso e efetivamente trabalharam para o Município. Não se constata, portanto, lesão ao patrimônio público.**

8. No âmbito da Ação Popular, em que se pleiteia "a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio" público (art. 1º da Lei 4.717/1965), não se pode condenar o réu ao pagamento de ressarcimento ao Erário se não se configurar o dano.

9. Ressalte-se que a responsabilização do agente por suas condutas contrárias ao Direito poderia ser apurada em ação própria (Ação de Improbidade, v.g.), independentemente da configuração do prejuízo ao Erário.

10. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, provido.

(REsp 1090707/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/08/2009, DJe 31/08/2009) **(grifamos)**

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CARGO EM COMISSÃO. FUNÇÃO DE EXECUÇÃO. CONTRATAÇÃO IRREGULAR. PENALIDADES. REVISÃO. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. RESSARCIMENTO. SERVIÇOS PRESTADOS. PENA AFASTADA. PRECEDENTES.

I - Acolhida a ação civil por improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo reconhecendo como irregular a contratação de servidor para o exercício de cargo em comissão, sob o fundamento de que as funções por ele exercidas não guardavam relação com a natureza do respectivo cargo.

II - Inviável, em sede de recurso especial, pretender a revisão das penalidades aplicadas na instância ordinária ao administrador ímprobo, sob pena de inserir-se na seara fático-probatória dos autos. Incidência da Súmula 7/STJ. Precedentes: REsp nº 971.737/PR, Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, DJe de 10.03.2008, AgRg no Ag nº 850.771/PR, Rel. Min. JOSÉ DELGADO, DJ de 22.11.2007.

**III - Restou expressamente consignado pela instância a quo que houve a respectiva e efetiva prestação de serviço por parte do servidor, motivo pelo qual a condenação de devolução aos cofres públicos dos salários por ele percebidos, imposta ao Prefeito, ora recorrente, culmina por afrontar ao disposto no parágrafo único, do artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa, devendo ser afastada.**

Precedentes: REsp nº 861.566/GO, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe de 23.04.2008, REsp nº 514.820/SP, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJ de 06.06.2005.

IV - Recurso parcialmente conhecido e, nessa parte, provido para afastar a condenação ao prefeito de ressarcir o valor relativo aos salários recebidos pelo servidor.

(REsp 1085308/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 11/11/2008, DJe 17/11/2008) **(grifamos)**

DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA CONTRA PREFEITO. CONTRATAÇÃO IRREGULAR DE SERVIDORES SEM CONCURSO PÚBLICO. NULIDADE DAS NOMEAÇÕES.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RESSARCIMENTO. SERVIÇOS PRESTADOS. DANO AO ERÁRIO. INOCORRÊNCIA. REVOLVIMENTO DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CARACTERIZADA. OUTRAS PENALIDADES AFASTADAS. DESCABIMENTO. LEI Nº 8.429/92, ARTIGO 12, INCISO III.

I - Assentado pelo aresto recorrido que não houve dano ao erário público, uma vez que os servidores em questão, ainda que irregularmente contratados, teriam prestado os respectivos serviços, é inviável na seara do recurso especial, sob pena de revolvimento da matéria fático-probatória (Súmula 7/STJ), pretender a imposição de ressarcimento.

II - Reconhecida pelo Tribunal a quo, nos autos de ação civil pública movida contra Prefeito, a conduta ímproba em razão das referidas contratações, a nulidade das mesmas é consequência natural, não podendo aquela Corte ter afastado todas as penalidades previstas na Lei nº 8.429/92 (artigo 12, inciso III), dispensando o agente público responsável de qualquer sanção. Precedente: REsp nº 513.576/MG, Rel. p/ acórdão Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJ de 06/03/2006.

III - Recurso parcialmente conhecido e, nessa parte, parcialmente provido, com o restabelecimento da decisão monocrática no que diz respeito às penalidades impostas ao réu JOÃO OTÁVIO DAGNONE DE MELO, **com exceção do ressarcimento relativo aos salários dos servidores.**

(REsp 828.478/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/05/2006, DJ 01/06/2006, p. 170)

Ocorre que, no caso concreto, há a necessidade de fazer a distinção entre as circunstâncias em que a jurisprudência dispensa a devolução das remunerações percebidas pelo servidor que ingressou na Administração Pública em razão da nulidade do ato de provimento no cargo público (ex: ingresso no cargo sem a aprovação prévia em concurso público) e aquelas em que foram verificados graves atos de improbidade administrativa no decorrer do processo seletivo e na fase de nomeação e posse dos candidatos, que merecem uma atuação rigorosa do Estado para coibir condutas que atentem contra a probidade, a moralidade e a impessoalidade no exercício da função pública, como quando verdadeiras organizações criminosas atuam para fraudar certames públicos.

Nestes autos, o ato de improbidade administrativa se produziu em coautoria com servidores que já integravam a entidade pública (Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro) e que deveriam zelar pela legalidade no processo seletivo do concurso público.

A inserção na lista de candidatos aprovados, após a publicação de uma lista inicial em que não constavam os nomes dos candidatos que ingressaram irregularmente, que



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

sequer tinham sido inscritos no concurso público, demonstra a má-fé dos envolvidos e o prejuízo à imagem da instituição que serviam.

A gravidade do ato de improbidade está configurada, pois, além de lesar a boa-fé dos candidatos que participaram do concurso público e que, a despeito dos esforços realizados durante anos de estudo, foram preteridos por pessoas que nem mesmo realizaram inscrição para o certame, também macula a imagem do Estado do Rio de Janeiro e a credibilidade na seleção dos seus servidores públicos.

Como a condenação ao ressarcimento foi solidária e o argumento utilizado pelo Acórdão recorrido para excluí-la estava relacionado a apenas um deles (aquele que ingressou ilegalmente no serviço público), caso mantida a conclusão do acórdão recorrido estaria reduzido, consideravelmente, o alcance da Lei de Improbidade Administrativa, a qual busca coibir atos ilícitos que atentem contra os princípios da administração pública, violando os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

Há, *in casu*, uma distribuição da reparação econômica entre todos os envolvidos, não se atribuindo o ônus exclusivo do dever de ressarcimento ao ex-servidor público que ingressou irregularmente na Administração Pública, mas em relação a todos, o que fragiliza o argumento de que deveria ser excluída a condenação ao ressarcimento para evitar o enriquecimento sem causa da Administração ou em razão da natureza alimentar dos salários recebidos.

Assim, entendo adequado e razoável que o magistrado, no momento da fixação da penalidade de ressarcimento integral do dano por ato de improbidade administrativa, utilize como parâmetro o montante das remunerações percebidas pelo servidor que teve declarado nulo o provimento no cargo público, dando concretude à sanção de ressarcimento fixada nos incisos do art. 12 da Lei 8.429/1992.

Se a sanção foi fixada de forma solidária, poderá a execução recair sobre todos ou sobre um ou alguns dos recorridos, nos termos da legislação civil em vigor (*Código Civil: Art. 264. Há solidariedade, quando na mesma obrigação concorre mais de um credor, ou mais de um devedor, cada um com direito, ou obrigado, à dívida toda*), permitindo-se o direito de regresso daquele que cumpriu a obrigação em relação aos demais.



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Diante do exposto, **não conheço do Recurso Especial de Paulo Gomes dos Santos Filho e Valdeir Dias Penna e dou provimento ao Recurso Especial interposto pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro** para fixar como parâmetro para o ressarcimento integral do dano o montante das remunerações ou vencimentos recebidos pelo ex-servidor que teve declarada a nulidade do provimento no cargo público, sendo a sanção fixada de forma solidária entre todos os envolvidos, na forma do art. 264 do Código Civil, sem prejuízo das demais sanções fixadas e mantidas pelo Tribunal *a quo*.

**É como voto.**



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2017/0183144-8

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.696.749 / RJ

Números Origem: 00967199520078190001 201724501422

PAUTA: 27/02/2018

JULGADO: 27/02/2018

#### Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. MARIA CAETANA CINTRA SANTOS

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

#### AUTUAÇÃO

|            |                                                                                                                                                  |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| RECORRENTE | : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO                                                                                                 |
| RECORRIDO  | : PAULO GOMES DOS SANTOS FILHO                                                                                                                   |
| RECORRIDO  | : VALDEIR DIAS PINNA                                                                                                                             |
| ADVOGADOS  | : JOSÉ OLÍMPIO DOS SANTOS SIQUEIRA - RJ098510<br>JONAS LOPES DE CARVALHO NETO E OUTRO(S) - RJ129019<br>LUIZ FELIPE CARVALHO ALVARENGA - RJ211257 |
| INTERES.   | : PAULO ROBERTO SOARES FILHO                                                                                                                     |
| INTERES.   | : JORGE DO VALLE                                                                                                                                 |
| AGRAVANTE  | : PAULO GOMES DOS SANTOS FILHO                                                                                                                   |
| AGRAVANTE  | : VALDEIR DIAS PINNA                                                                                                                             |
| ADVOGADOS  | : JOSÉ OLÍMPIO DOS SANTOS SIQUEIRA - RJ098510<br>JONAS LOPES DE CARVALHO NETO E OUTRO(S) - RJ129019<br>LUIZ FELIPE CARVALHO ALVARENGA - RJ211257 |
| AGRAVADO   | : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO                                                                                                 |

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, não conheceu do recurso de Paulo Gomes dos Santos Filho e Outro; deu provimento ao recurso do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.