



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**Registro: 2018.0000874788**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Remessa Necessária nº 0006019-61.2013.8.26.0068, da Comarca de Barueri, em que é recorrente JUÍZO EX OFFICIO, é recorrido MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

**ACORDAM**, em 7ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Deram provimento ao recurso. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores COIMBRA SCHMIDT (Presidente sem voto), EDUARDO GOUVÊA E LUIZ SERGIO FERNANDES DE SOUZA.

São Paulo, 5 de novembro de 2018.

**MAGALHÃES COELHO**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**Voto nº 36.495**

Apelação Cível nº 0006019-61.2013.8.26.0068

Comarca de Barueri

Recorrente: Juízo Ex Officio

Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo

Interessado: Raul Silveira Bueno Junior

Interessado: José Carlos Alves

Interessado: Prefeitura Municipal de Pirapora do Bom Jesus

**Apelação Cível - Ação de Improbidade Administrativa - Contratação de servidores públicos sem a realização de concurso público e sem a apresentação de justificativa para contratação temporária - Ato de improbidade previsto no artigo 11 da Lei nº 8429/92 - Conduta dolosa dos réus que foram notificados acerca da irregularidade das contratações - Recurso oficial provido.**

Vistos.

I. Trata-se de ação civil pública de improbidade ajuizada pelo Ministério Público de São Paulo em face de Raul Silveira Bueno Junior e José Carlos Alves sob o argumento de que ambos, quando ocupantes do cargo de prefeito do Município de Barueri, realizaram a nomeação de pessoas para



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

exercício de cargo público de provimento efetivo, sem a realização de concurso público.

II. Em primeira instância, o pedido de condenação por atos de improbidade administrativa foi julgado improcedente, dado que embora a contratação tenha se dado de forma irregular, os funcionários prestaram os serviços para os quais foram contratados, inexistindo, assim, lesão ao erário público.

III. Não houve a interposição de recurso voluntário pelas partes.

IV. Determinada a remessa necessária.

V. A Procuradoria Geral de Justiça manifestou-se pelo provimento do recurso *ex officio*.

**É o relatório.**

Trata-se de ação civil pública de improbidade



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

administrativa ajuizada pelo Ministério Público visando à condenação dos réus Raul Silveira Bueno Junior e José Carlos Alves nas penas do artigo 12 da Lei 8429/92, tendo em vista irregularidades na nomeação de pessoas para exercerem cargos efetivos sem a realização de concurso público.

Em primeira instância, o pedido foi julgado improcedente. O juízo *a quo* entendeu que as contratações foram realizadas em manifesta dissonância da legalidade, visto que agiu em desobediência aos princípios constitucionais. No entanto, fundamentou a decisão de improcedência na inexistência de má-fé na conduta dos agentes públicos.

Não houve a interposição de recurso voluntário pelas partes. Contudo, nos termos do artigo 487, inciso I, CPC e artigo 19 da Lei 4717/65, os autos foram remetidos a este E. Tribunal de Justiça em recurso *ex officio*.

A sentença merece reforma.

Da análise dos autos, conclui-se que ocorreram contratações irregulares de servidores públicos para cargos de provimento efetivo nas gestões dos dois réus, pois não realizados os devidos concursos públicos para tanto.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

No caso do réu Raul Silveira Bueno Júnior, que foi prefeito da cidade entre 2001/2004 e 2005/2008, as contratações irregulares foram sendo realizadas ao longo de todo este período.

Os documentos juntados pelo Ministério Público de São Paulo dão conta de que houve contratações irregulares em 2005, 2006, 2007 e 2008, sendo certo que boa parte delas foram mantidas até 2011, quando o segundo réu, José Carlos Alves, já estava exercendo seu mandato.

Já no primeiro mandato, o réu José Carlos Alves foi notificado pelo Tribunal de Contas a respeito da inconstitucionalidade e ilegalidade das nomeações de servidores sem a realização de concurso, bem como sem qualquer justificativa para a contratação temporária ou com urgência.

*Inexistência de requisição ou pedido de pessoal pelo responsável da área solicitante e justificativa devidamente fundamentada, com enquadramento na Lei Municipal que trata da contratação temporária e de excepcional interesse público. Falta de despacho da Contabilidade, quanto ao enquadramento na LRF (aumento de gasto com*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

*peçoal e limite legal) e se as admissões estavam previstas no PPA. Inexistência de parecer jurídico sobre contratação. (...) Não houve processo seletivo para estas contratações. (fls.*

Contudo, embora alertado pelo Tribunal de Contas sobre a ilegalidade de tais contratações, o réu não apenas deixou de tornar nulas as nomeações irregulares, como manteve esta maneira de operar, ou seja, continuou a nomear pessoas para cargos efetivos sem a realização do necessário concurso público.

Em 2006, já no segundo mandato, o réu foi novamente alertado pelo TCE/SP sobre a ilegalidade das contratações que vinham sendo efetuadas em sua gestão: *Diante da ausência de documentação comprovando o excepcional interesse público, bem como a aplicação ou não do critério de desempate e do silêncio da origem, julgo ilegais as admissões (...).*

Assim, em seu segundo mandato, contratou sem a realização de concurso público, contador, médico, professor, engenheiro civil, dentre outros servidores.

Em 2007, mantendo as contratações irregulares, foi novamente notificado pelo TCE/SP. Diante da



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

ausência de qualquer providência, o Tribunal de Contas proferiu a seguinte decisão em 07/04/2009:

*Trata-se dos atos de admissão de pessoal por prazo determinado, efetivados no exercício de 2007, pela Prefeitura Municipal de Bom Jesus, visando à contratação de Engenheiro Civil, Operador de Máquina e Assistente de Diretor de Escola. Tendo em vista os apontamentos da auditoria no sentido da não demonstração da necessidade temporária de excepcional interesse público e da não realização de processo seletivo, (...) foi assinado à origem o prazo de 30 dias para adoção das providências necessárias ao exato cumprimento da lei, tendo o prazo transcorrido in albis. (...) Consoante apontado pela auditoria, no exercício de 2006, ocorreram admissões para as funções de Contador Técnico e Operador de Máquina, demonstrando ser prática habitual da administração. (...) Levando em conta a prática constante das graves irregularidades e o porte do Município, deve o valor da penalidade ser fixado em 300 (trezentas) UFESPs (...). (fls.33/34)*

Esta reiteração de comportamentos ilegais faz prova da presença de dolo nas condutas do réu que, ciente de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

que agia em contrariedade à lei, escolheu manter o comportamento ilícito.

José Carlos Alves, por sua vez, também ciente da ilicitude das contratações e já alertado acerca delas pelo Tribunal de Contas do Estado, houve por bem manter em sua gestão muitos dos servidores irregularmente nomeados pelo seu antecessor.

E, não bastasse ter sido alertado pelo TCE acerca da irregularidade de referidas contratações, também realizou ele próprio outras também sem a observância da regra da licitação. Aliás, quanto às contratações feitas em 2010, assim decidiu o TCE/SP nos autos do TC 3948026/026/11:

*Acolho as manifestações unânimes dos órgãos técnicos da Casa, porque restou comprovada a habitualidade da Administração Municipal em contratar professores por prazo determinado, em detrimento da contratação permanente por concurso público, sem demonstrar a necessidade temporária de excepcional interesse público de que trata o artigo 37, IX da Constituição Federal, nem tampouco sua emergencialidade, esta última autorizadora da dispensa de processo seletivo (TC*





TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

19248/026/04).

Verifica-se assim que é fato incontroverso que houve diversas contratações irregulares durante as gestões de ambos os réus. Da mesma maneira, impossível concluir que tais condutas não foram dolosas.

Com efeito, as violações às normas constitucionais (art. 37, II, V e IX, CF) tiveram início em 2004 com o mandato de Raul Silveira Bueno Júnior, manteve-se no curso de seu segundo mandato, sendo também continuada no mandato do réu José Carlos Alves que ainda cuidou de incrementá-la mediante outras contratações irregulares, dentre as quais destacam-se aquelas promovidas pelo PROARPD (Programa de Incentivo ao Trabalho e Requalificação Profissional ao Desempregado), cujas contratações duraram muito mais do que os 18 (dezoito) meses previstos na Lei Municipal 761/03.

Desse modo, tem-se que as condutas dos réus caracterizam o ato de improbidade administrativa previsto no artigo 11, inciso V da LIA. Confira-se:

*Art. 11. Constitui ato de improbidade*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*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: (...)*

***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: (...)*

***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.***

É certo, todavia, que a configuração do



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

referido ato de improbidade (previsto no artigo 11, da LIA) exige não apenas a conduta ímproba, como também a prova do dolo. Em outros termos, é necessário constatar que os agentes públicos sabiam estar agindo em violação à lei, sob pena de responsabilização objetiva.

O dolo é manifesto e a eventual ignorância da Constituição e da lei – além de não ser crível -, não elide a conduta ímproba.

Afinal, a ninguém é dado ignorar a lei, sendo certo que a regra do ingresso via concurso público, prevista no artigo 37, II da Constituição Federal é de conhecimento ordinário e de redação absolutamente clara.

Ademais, em violação também à exigência de motivação dos atos administrativos, os réus sequer apresentaram justificativa para a dispensa da licitação, o que seria exigível caso quisessem provar a ausência de dolo.

Chega a ser risível o argumento levantado por Raul Silveira Bueno de que não tinha tido dolo de infringir as regras que exigem a realização da licitação. Isso porque, o argumento não encontra qualquer respaldo nos documentos do



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

processo e na sua carreira política: de um lado, o inquérito civil do Ministério Público prova que o réu foi por diversas vezes avisado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo acerca das irregularidades cometidas em sua gestão; sob a ótica de sua vida pública, é impossível olvidar que o réu é político veterano que não pode afirmar desconhecer elementar norma de direito constitucional e administrativo.

Portanto, a simples análise da documentação trazida aos autos prova que ambos os réus, mesmo cientificados de que agiam em confronto com a lei, escolheram manter as condutas ilícitas e, assim, continuaram a realizar nomeações de servidores públicos sem a realização de concurso público e sem qualquer justificativa que a dispensasse.

Nesses termos, houve atuação dolosa de ambos os réus, de modo que devem ser responsabilizados pelos atos ímprobos cometidos.

E não há que se falar em enriquecimento ilícito do Poder Público neste caso pelos argumentos bem expostos por Emerson Garcia:

*No que concerne a um possível enriquecimento*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*ilícito do Poder Público, é inevitável a constatação de que o acolhimento desse entendimento acabaria por tornar legítimo o constante descumprimento dos princípios da legalidade e da moralidade, fazendo com que sejam sistematicamente suscitados os possíveis benefícios auferidos pelo ente público, o que relegaria a infringência dos vetores básicos da probidade a plano secundário.*<sup>1</sup>

E, de fato, não é mais possível que a defesa da probidade administrativa sempre seja relegada a segundo plano.

Portanto, restou provado não apenas a violação aos princípios da Administração Pública ao se frustrar a realização de licitação exigível, como também o dolo dos agentes públicos que, conscientes, burlaram a exigência de concurso público.

Portanto, há que se acolher o recurso oficial a fim de aplicar as sanções previstas no artigo 12 da LIA aos réus.

Diante disso, condeno:

---

<sup>1</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa, 8 ed., São Paulo: Saraiva, 2014, pp. 660.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

Os réus Raul Silveira Bueno Junior e José Carlos Alves:

(a) ao pagamento, cada um deles, de multa no montante de 50 (cinquenta) vezes o valor da última remuneração percebida nos cargos que exerciam;

(b) à perda da função pública, acaso ainda exerçam alguma, bem como a suspensão dos direitos políticos pelo período de 3 (três) anos;

(c) à 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 sejam sócios majoritários, pelo prazo de três anos.

Daí o porquê, dou provimento ao recurso oficial para condenar os réus por ato de improbidade administrativa previsto no artigo 11, V da Lei nº 8429/92 nos termos acima definidos.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**MAGALHÃES COELHO**  
**Relator**