

Ex-prefeito é condenado por mais de mil contratações irregulares no RS

15/06/2012

A 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, por maioria, **rejeitou** Embargos de Declaração interpostos pelo líder da bancada do Partido dos Trabalhadores (PT) na Assembleia Legislativa do Estado, deputado Daniel Bordignon. Ele teve os seus direitos políticos cassados por cinco anos, em decorrência de condenação por improbidade administrativa.

Este tipo de recurso não visa a modificar o conteúdo da decisão, mas apenas sanar alguma obscuridade, omissão ou contradição — no caso, não encontrada no acórdão que desproveu sua Apelação, proferido em novembro de 2011. Bordignon foi condenado por empregar, sem concurso, em regime emergencial, 1.292 funcionários, durante as suas duas passagens pela Prefeitura de Gravataí, município da Região Metropolitana de Porto Alegre.

“Não há, no **acórdão**, qualquer vício que justifique o recurso apresentado, sequer para fins de prequestionamento, que não constitui – convém lembrar – hipótese nova de Embargos Declaratórios”, disparou o relator, desembargador Irineu Mariani, também presidente do colegiado.

Na parte em que o autor pede que a 1ª Turma esclareça se o acórdão reconheceu ou não o dolo, o relator deu uma explicação didática. “Primeiro, em teor, a questão apresentada não se define como contradição, e sim como obscuridade. Segundo, no mérito, o questionamento não tem consistência, pois a sentença, que transcrevi no voto, reconhece o dolo na conduta do embargante, na modalidade indireta ou genérica, que é o suficiente. Basta ler a fl. 2827v.” Além disso, o relator garantiu que não ficou restrito à sentença, “haja vista o acréscimo no sentido de reconhecer o dolo direto ou específico na conduta do réu, inclusive por ser pessoa experiente em Administração Pública”.

Sobre a observação de que o acórdão teria silenciado sobre as obrigações trazidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Mariani afirmou que o autor quer uma excludente que caracteriza burla à Lei, jamais alegada nas justificativas das leis aprovadas pelo Legislativo Municipal que autorizaram as contratações irregulares.

“A alegação restou automaticamente afastada quando se examinou os fatos, chegando-se à conclusão que (...) a Prefeitura de Gravataí foi transformada num ‘cabide de emprego’, pelo artifício das nomeações temporárias, que foram se repetindo ao longo do tempo, inclusive em prejuízo de pessoas concursadas. Manifesta, como se vê, a pretensão de que haja rejugamento puro e simples”, deduziu.

O desembargador Carlos Roberto Lofego Caníbal fez o contraponto, acatando, em parte, os Embargos, para definir se houve ou não dolo na conduta do administrador público. Segundo Caníbal, por orientação do Superior Tribunal de Justiça, não pode ficar obscuro o

reconhecimento de dolo, e nem contraditório, “mormente porque a conduta do agente poderia até ser culposa, em face de que havia diversas leis autorizadoras de sua conduta. E se o recorrente ultrapassou alguns limites legais, isto não autoriza, por si só, reconhecer sua conduta como dolosa”. O acórdão foi proferido no dia 23 de maio. Cabe recurso ao STJ.

O caso

O Ministério Público estadual entrou com Ação Cível Pública contra Daniel Bordignon por atos de improbidade administrativa praticados durante suas passagens pela Prefeitura de Gravataí no período compreendido entre 1997 e 2004. As irregularidades apontadas resumem-se a contratações emergenciais feitas durante o exercício de seus mandatos. Conforme denúncia do MP, tais admissões ocorreram sem concurso público, o que fere o disposto no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal.

As contratações emergenciais também acabaram prejudicando os que prestaram concurso público para esses cargos e não foram nomeados. O MP argumentou que a necessidade de mão de obra para a Administração Pública era permanente, e não temporária. No total, foram admitidas 1.292 pessoas sem concurso.

O político esclareceu que todas as contratações emergenciais foram ancoradas em leis municipais, atendendo ao princípio da legalidade. Assim, entendendo que não houve dolo nas contratações, pediu à 2ª Vara Cível da Comarca de Gravataí que a ACP fosse julgada improcedente.

A sentença

A juíza de Direito Valkíria Kiechle afirmou, na sentença, que a Constituição só admite a contratação de pessoal sem concurso público se for para atender necessidade temporária de excepcional interesse público — como dispõe em seu artigo 37, inciso IX. Ela observou que as contratações feitas por Bordignon eram efetivadas mediante criação de lei municipal devidamente aprovada pela Câmara de Vereadores.

Entretanto, observou, estas contratações não se revelaram temporárias, mas permanentes, pois os contratos eram renovados continuamente por vários anos.

“Condição primária do administrador é o conhecimento das regras de admissão de pessoal. Não se exige, contudo, para caracterização da conduta improba, dolo específico. A própria culpa já dá margem à incidência da lei. No caso dos autos, a continuidade dos fatos e o número de contratações realizadas afastam a proclamada boa-fé, ainda que não se reconheça explicitamente o dolo”, destacou.

A julgadora afirmou que o político petista burlou o artigo 37, incisos II e IX, da Constituição, que assegura a impessoalidade e isonomia entre todos os cidadãos que se candidatarem ao serviço público, independentemente de suas simpatias políticas. Afinal, não se sabe quais foram os critérios para a escolha de 786 admissões ocorridas ao longo dos anos de 1999 a 2001, e de mais 506 admissões corridas entre 2002 a 2004.

“Não socorre ao demandado o argumento de que as contratações somente restaram realizadas mediante lei municipal autorizativa. Primeiro, porque a lei não convalida a ilegalidade, nem a eventual conivência de outros agentes públicos atenua a responsabilidade do demandado.

Segundo, porque todas as referidas leis foram de iniciativa do próprio Poder Executivo. Ademais, estas não atendem à exigência constitucional estabelecida no inciso IX, do artigo 37, da Constituição Federal, à medida em que não justificam a ‘temporariedade’ da necessidade, nem a ‘excepcionalidade’ do interesse público.” De acordo com a juíza, a administração de Bordignon foi marcada por uma sucessão de leis casuísticas, que ao mesmo tempo pecam pela falta de especificidade.

Após analisar o processo, a juíza **condenou** Daniel Bordignon por violar o *caput* do artigo 11 e inciso I da Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), já que foram feridos os princípios básicos da Administração Pública. E, com base no artigo, inciso III da mesma lei, ela o condenou à suspensão dos direitos políticos pelo período de três anos.

Apelação ao TJ

Ambos apelaram da sentença. O MP-RS propôs aumento do prazo de suspensão dos direitos políticos, de três para cinco anos, e multa equivalente a 100 vezes o montante da remuneração recebida como prefeito. Já Bordignon repisou argumentos defensivos. No mérito, alegou que fez três concursos públicos — em novembro de 2002, fevereiro de 2003 e em maio de 2004. Em síntese, reafirmou inocência, pela ausência de dolo, pois as admissões se deram com a chancela de leis municipais.

O relator dos recursos apresentados pelo hoje deputado e pelo MP no Tribunal de Justiça, desembargador Jorge Maraschin dos Santos, entendeu que as leis municipais autorizavam as contratações. Inclusive, os pareceres do procurador jurídico do município autorizavam as admissões, em face do superior interesse público. “Se isso não corresponde à realidade, a culpa não é do ex-prefeito, mas da Câmara de Vereadores, que aprovou uma lei irregular. O então prefeito só cumpriu as leis municipais que foram aprovadas pela Câmara de Vereadores”, justificou o relator.

Maraschin lembrou que, à época dos fatos, o MP não contestou a constitucionalidade das leis municipais. Somente em junho de 2006 é que propôs a ADI 7001518750, que foi julgada parcialmente procedente. “Como se vê, a Adin foi julgada parcialmente procedente somente em 2006; ou seja, quando o demandado nem mais prefeito era”. E arrematou: “Ademais, como restou comprovado nos autos, o Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS) emitiu parecer favorável às contas do Município durante o período de 1997 a 2004, nas administrações de oito anos de mandato do demandado”.

Já os desembargadores Irineu Mariani e Luiz Felipe Silveira Difini divergiram do relator. Mariani considerou descabido o argumento de que, havendo lei autorizadora para a contratação, não ocorreria a improbidade. “Ninguém desconhece a ascendência dos Executivos sobre os Legislativos, onde, em nome da governabilidade, muitas vezes unem Deus e diabo e aprovam o que querem, como querem, quando querem”, afirmou.

De acordo com Irineu Mariani, “o réu transformou, sim, a Prefeitura, num verdadeiro ‘cabide de empregos’, conforme dito na sentença. Pior ainda quando o fez em prejuízo de concursados que aguardavam nomeação, deixando claro o critério da escolha pessoal e da filiação político-partidária. E fez ainda pior, quando contratou diretamente sem sequer autorização legal”.



No entendimento do desembargador Luiz Felipe Silveira Difini, a presença de dolo nas contratações de pessoal, em detrimento dos concursados, enseja não só a suspensão dos direitos pelo prazo de cinco anos, como o pagamento de multa civil. O julgamento dos recursos do deputado e do Ministério Público teve início no dia 24 de agosto, prosseguiu no dia 28 de setembro e foi concluído em 23 de novembro de 2011.

Além de aumentar de três, para cinco anos, o período de suspensão dos direitos político, o colegiado ainda impôs ao líder petista uma multa civil de 50 vezes o valor do último subsídio recebido no cargo de prefeito.

Clique [aqui](#) para ler a sentença.

[Aqui](#) para ler o acórdão das Apelações.

E [aqui](#) para ler o acórdão que rejeitou os Embargos.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2012-jun-15/ex-prefeito-condenado-mil-contratacoes-irregulares-rs/>