



Número: **0600329-88.2020.6.27.0005**

Classe: **AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL**

Órgão julgador: **005ª ZONA ELEITORAL DE MIRACEMA DO TOCANTINS TO**

Última distribuição : **19/10/2020**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Assuntos: **Cargo - Prefeito, Abuso - De Poder Econômico, Abuso - De Poder Político/Autoridade**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
ANNE BEATRIZ BARRETO QUEIROZ (AUTOR)	KAMILA CAMERA (ADVOGADO)
ILDEONES AIRES AGUIAR (AUTOR)	KAMILA CAMERA (ADVOGADO)
ANTONIO LUIZ BANDEIRA JUNIOR (REU)	ADRIANA ABI JAUDI BRANDAO (ADVOGADO)
PROMOTOR ELEITORAL DO ESTADO DE TOCANTINS (FISCAL DA LEI)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
18344 268	19/10/2020 15:20	01 - AIJE_Lajeado_Contratos	Petição

**MERITÍSSIMO JUÍZO DA 5ª ZONA ELEITORAL DE MIRACEMA DO TOCANTINS
– ESTADO DO TOCANTINS.**

ANNE BEATRIZ BARRETO QUEIROZ, inscrita no CPF sob o nº 069.639.801-01, e RG nº 1039053 SSP/MA, Título Eleitoral nº 040618682747, filiada ao Partido Social Cristão – PSC, com candidatura à Vereador registrada sob o n. 0600071-78.2020.6.27.0005, nome de urna: BEATRIZ, e CNPJ de campanha n. 38.745.136/0001-01, domicílio da candidatura à Rua Anita Pires, nº 2.400, Mirante I, Cep. 77.645-000, Lajeado/TO, endereço de e-mail: annebeatriz.pq@gmail.com e mg01marcos@gmail.com, e telefone (63) 9104-9833, e **ILDEONES AIRES AGUIAR**, brasileiro, divorciado, técnico em informática, inscrito no CPF sob o nº 848.015.491-87, e RG nº 402427 SSP/TO, Título Eleitoral nº 032025922704, filiado ao Partido Social Cristão – PSC, com candidatura à Vereador registrada sob o nº 0600079-55.2020.6.27.0005, nome de urna: ILDEONES, e CNPJ de campanha n. 38.796.220/0001-46, domicílio da candidatura à Rua Anita Pires, nº 2.400, Mirante I, Cep. 77.645-000, Lajeado/TO, endereço de e-mail: lildeones2016@gmail.com e mg01marcos@gmail.com, e telefone (63) 984211205, através da sua procuradora e advogada que ao final subscreve, com escritório profissional na Quadra 405 sul, Alameda 23, Lote 15-B, Plano Diretor Sul, Palmas – TO., email: camerakamila@gmail.com, Telefone (63) 98112-2210, onde recebe as intimações, notificações e demais notícias do estilo, vem, respeitosamente à presença de Vossa Excelência propor, com fulcro nos dispositivos legais pertinentes no art. 22, da Lei Complementar n. 64/1990, a presente

**AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL POR ABUSO DE PODER
POLÍTICO E ECONÔMICO**

em face de **ANTÔNIO LUÍZ BANDEIRA JÚNIOR**, vulgo
“**JÚNIOR BANDEIRA**” brasileiro, Prefeito de Lajeado/TO, inscrito no CPF



355.329.981-91, Inscrição eleitoral n. 0254.1249.2739, com endereço para intimações na Avenida Sérgio Nogueira, nº 2055, Centro, Lajeado/TO, e seu candidato à Vice-Prefeito, e **EDILSON GONÇALVES MASCARENHAS**, vulgo “**NEGO DILSON**”, brasileiro, casado, inscrito no CPF sob o nº 389.505.371-68, RG nº 0412 SSP/TO, Inscrição Eleitoral n. 0152 8152 2739, com endereço para intimações na Avenida Sérgio Nogueira, nº 2055, Centro, Lajeado/TO, consubstanciado nos motivos fáticos e jurídicos a seguir articulados.

À guisa de didática e melhor entendimento das teses a seguir expostas, eis o sumário com as nossas razões.

Sumário

1. DOS FATOS.....	3
1.1. Irregularidades nas contratações por excepcional interesse público de servidores temporários e comissionados.....	3
1.2. Evolução da quantidade de servidores contratados por excepcional interesse público e dos comissionados nos exercícios de 2017, 2018, 2019 e 2020.....	4
1.3. Comparativo do quantitativo de servidores do Município de Lajeado com outros Municípios do mesmo porte habitacional	5
1.4. Das contratações e nomeações acima do quantitativo legal (em valor).....	5
2. DO DIREITO.....	6
2.1. Das preliminares	6
2.2. Da excepcionalidade da contratação direta.....	9
2.2.1. Da temporariedade	11
2.2.2. Do prazo determinado em lei.....	14
2.2.3. Da excepcionalidade do interesse público	15
2.3. Do abuso do poder de autoridade ou político	16
2.4. Da captação ilícita de sufrágio	22
2.5. Da gravidade das circunstâncias	24
2.6. Do dano.....	25
2.7. Das sanções	26
2.7.1. Eleitorais	26
2.7.2. Do ato de improbidade administrativa	27
2.7.3. Do crime de responsabilidade.....	28
2.7.4. Do crime contra a administração Pública.....	29
2.7.5. Da infração político-administrativa	30
3. DOS PEDIDOS.....	31



1. DOS FATOS

O representado Antônio Luiz Bandeira Júnior, na qualidade de atual **Prefeito de Lajeado e candidato à reeleição**, aproveitando-se da sua influência política, da sua autoridade e utilizando dos recursos do erário municipal, praticou condutas que violaram o princípio da isonomia no processo eleitoral em prol da sua candidatura e do outro representado, Edilson Gonçalves Mascarenhas, que integra a sua Chapa como candidato à Vice-Prefeito, sendo beneficiados pelo abuso do poder político praticado.

Tais condutas praticadas, violaram o princípio da isonomia no processo eleitoral em prol de sua candidatura e do outro representado, serão abaixo esmiuçadas:

1.1. Irregularidades nas contratações por excepcional interesse público de servidores temporários e comissionados

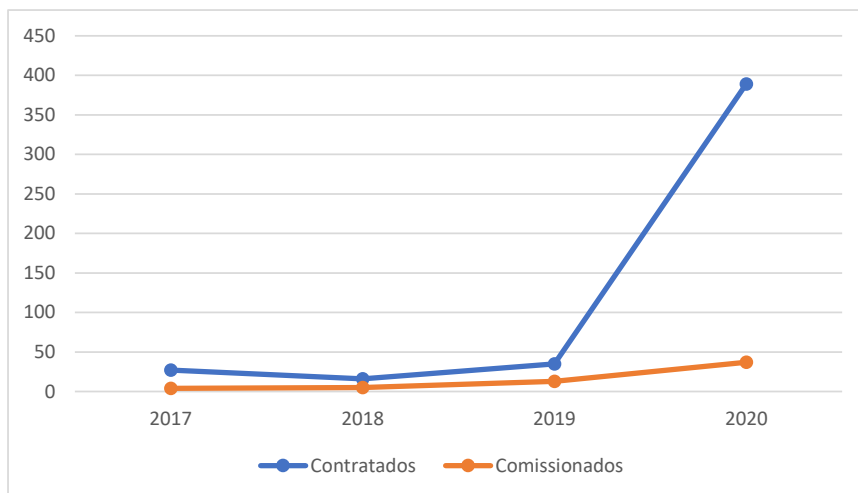
Na tabela¹ abaixo é possível aferir a comparação dos gastos efetuados com os contratados por tempo determinado entre os anos de 2017 a 2020.

Descrição	1º Semestre 2017	1º Semestre 2018	1º Semestre 2019 (ANO ANTERIOR A ELEIÇÃO)	Média dos 3 últimos anos que antecedem o pleito	1º Semestre 2020	Excesso em relação a média dos 3 últimos exercícios	Excesso em relação ao 1º Semestre de 2019	até 31/08/2020
Quantidade de Pessoal	423	386	536	448	701	253	165	720
Valor da Despesa com Pessoal	13.545.041,45	11.511.623,78	14.115.785,51	13.057.483,58	16.384.735,38	3.327.251,80	2.268.950,29	-
Índice de Pessoal do 1º Semestre	47,44%	39,30%	46,11%	44,28%	56,28%	12,00%	10,17%	-

¹ Fonte: Portal Transparência da Prefeitura Municipal: <https://lajeado.to.gov.br/transparencia/orgaos-e-servidores/servidores>, e Portal do Cidadão do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – TCE/TO:



1.2. Evolução da quantidade de servidores contratados por excepcional interesse público e dos comissionados nos exercícios de 2017, 2018, 2019 e 2020



O gráfico² acima relata as admissões de cada ano, com base no relatório da folha de pagamento anexo, e é explicado da seguinte maneira:

- 2017: 27 contratados e 4 comissionados;
- 2018: 16 contratados e 5 comissionados;
- 2019: 35 contratados e 13 comissionados;
- 2020: **389 contratados** e 37 comissionados.

Pelo demonstrado acima, houve um **salto de 1.111 %** no número de pessoas contratadas pelo Município no ano de 2020, em comparação ao ano de 2019.

Tendo em vista que este ano é eleitoral, não há dúvidas de que a contratação em massa tem relação direta com a intenção política do gestor.

² Fonte: folha de pagamento do mês de junho de 2020.



1.3. Comparativo do quantitativo de servidores do Município de Lajeado com outros Municípios do mesmo porte habitacional

A tabela acima relata a desproporção existente entre o número de habitantes do Município de Lajeado e a quantidade de servidores, em comparação com outros Municípios que possuem número populacional semelhante.

Percebe-se que 22,13% da população é composta por servidores públicos municipais. Pensando que uma pessoa é capaz de influenciar no mínimo 3 (três) outras, em uma visão da quantidade de indivíduos que compõe uma família, é de se afirmar que 2.103 pessoas seriam guiadas a votar no atual Prefeito, o que corresponde a 66,40% da população do Município.

Não há como dizer, então, que o Prefeito não possui força política dentro da própria Prefeitura, pois os números confirmam que mais de sessenta por cento dos habitantes pode ser condicionada a votar nele.

Comparativos de Contratos por Municípios

Descrição	População do Município ³	Qtd de Servidores (1º Semestre de 2020)
Lajeado	3167	701
Porto Alegre do Tocantins	3170	285
Chapada de Natividade	3331	255
Sandolândia	3373	323
São Salvador do Tocantins	3094	218

1.4. Das contratações e nomeações acima do quantitativo legal (em valor)

Foi realizado um levantamento do ano de 2020, cujos relatórios encontram-se anexo a esta inicial, onde demonstra prejuízo na ordem de R\$

³ ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2018/estimativa_TCU_2018_20181127.pdf e https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_munic%C3%ADpios_do_Tocantins_por_popula%C3%A7%C3%A3o



273.132,44 (duzentos e setenta e três mil cento e trinta e dois reais e quarenta e quatro centavos) somente com contratações ilegais, e ainda R\$ 25.200,00 (vinte e cinco mil e duzentos reais) com nomeações de comissionados, ambos os casos à cima dos quantitativos autorizados em lei, o que perfaz um dano ao erário na ordem de **R\$ 298.332,44 (duzentos e noventa e oito mil, trezentos e trinta e dois mil e quarenta e quatro centavos)**, relacionados aos vinte e oito servidores que foram contratados / nomeados a maior que a legislação permite, havendo evidente **dano ao erário público municipal**.

2. DO DIREITO

2.1. Das preliminares

Como já mencionado no início desta demanda, o **cabimento** desta ação investigatória vem expressamente previsto nos artigos 22, *caput*, da Lei Complementar n.º 64/90, que dispõe:

Art. 22. **Qualquer partido político, coligação, candidato** ou Ministério Público Eleitoral **poderá representar à Justiça Eleitoral**, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, **relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso de poder econômico ou do poder de autoridade**, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, **em benefício de candidato ou de partido político**. Grifo nosso.

Quanto à **tempestividade**, consoante reiterados julgados do C. Tribunal Superior Eleitoral, a investigação judicial eleitoral pode ser proposta até a data da diplomação dos candidatos eleitos, conforme ementa de julgado abaixo transcrita, evidenciando sua tempestividade.

DIREITOS ELEITORAL E PROCESSUAL. RECURSO ORDINÁRIO. REGISTRO DE CANDIDATO. IMPUGNAÇÃO. ART. 3º, LC n.º 64/90. INELEGIBILIDADE. **ABUSO DE PODER. VIA PRÓPRIA. POSSIBILIDADE DE AJUIZAR-SE AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ATÉ A DATA DA DIPLOMAÇÃO. ORIENTAÇÃO DA CORTE. PROVIDOS OS RECURSOS. Não é próprio apurar-se a ocorrência de abuso em impugnação de registro de candidatura, uma vez que a Lei Complementar n.º 64/90 prevê, em seu art. 22, a ação de investigação judicial para esse fim**, a qual, não



estando sujeita a prazo decadencial, pode ser ajuizada até a data da diplomação do candidato – g.n. (Recurso Ordinário n.º 593 - Acórdão 593, Rio Branco – AC, Relator Sálvio de Figueiredo Teixeira, publicado em sessão, data 03/09/2002, Revista de Jurisprudência do TSE, volume 13, tomo 4, página 91). Grifo nosso.

No tocante à **legitimidade passiva**, o abuso de poder, para macular uma eleição, não necessita ser praticado exclusiva ou diretamente pelo candidato, podendo ser cometido também por terceira pessoa, ligada ou não àquele, desde que o ato abusivo beneficie a candidatura, evidenciando vantagem ilícita que subtrai indevidamente a desejável igualdade de condições entre os candidatos na disputa eleitoral.

Em regra, deve figurar no polo passivo da Ação de Investigação Judicial tanto o agente público responsável pela prática do ato irregular assim como o candidato beneficiado pelo ato, que no caso em tela são a mesma pessoa, considerando que o Prefeito em exercício, Antônio Luiz Bandeira Júnior, é candidato à reeleição, bem como o candidato a Vice-Prefeito na mesma Chapa, o Sr. Edilson Gonçalves Mascarenhas.

Expondo o tema, Adriano Soares da Costa:

Questão de interesse surge quanto a legitimidade passiva ad causam, ou seja, sobre quem pode ser acionado através da AIJE.

Durante muito tempo se compreendeu que os efeitos da AIJE apenas alcançariam aquelas pessoas efetivamente culpadas pela prática do ato vergastado, não podendo alcançar os que tivessem concorrido para o abuso de poder econômico, ou uso ilegal de transporte, nada obstante fossem beneficiados por esses fatos ilícitos. Mas desde o advento do Ac. 12.030 (rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJU de 16.09.1991), houve uma nova linha jurisprudencial adotada pelo TSE, segundo a qual: A perda de mandato que pode decorrer da ação de impugnação, não é uma pena cuja imposição devesse resultar da apuração de crime eleitoral de responsabilidade do mandatário, mas, sim, consequência do comprometimento da legitimidade da eleição, por vício de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude. Por isso, nem o art. 14, § 10 (da Constituição), nem o princípio do *due process of law*, ainda que se lhe empreste o conceito substantivo que ganhou na América do Norte, subordinam a perda do mandato à responsabilidade pessoal do candidato eleito nas práticas viciosas que, comprometendo o pleito (...)” [...]

Por essa razão, fica evidenciado que a ação de investigação judicial eleitoral pode ser proposta contra:

1. os candidatos beneficiados pelo abuso do poder econômico e político...



2. qualquer pessoa, candidato ou não-candidato, que beneficie ilicitamente algum candidato... (In Instituições de Direito Eleitoral, Editora Del Rey, 3.ª edição, Belo Horizonte, 2.000, págs. 312 e 313.)

Sem dúvidas, o candidato à Vice-Prefeito beneficiou-se das práticas irregulares praticadas pelo primeiro representado, aptas a desequilibrar o processo eleitoral. Desse modo, os representados **são inquestionavelmente partes legítimas para figurar no polo passivo da presente ação.**

Entende a jurisprudência majoritária que, em casos como o dos autos, **é necessária a formação de litisconsórcio passivo entre os candidatos a Prefeito e a Vice-Prefeito.** Não sendo promovida a citação do candidato a vice, haveria nulidade na constituição da relação processual. Essa interpretação se harmoniza com os direitos e garantias fundamentais, nomeadamente os atinentes ao processo. Nenhuma sanção pode atingir quem não foi chamado a juízo para defender-se das increpações deduzidas. O desprezo a esse princípio significaria um atentado ao Estado Democrático de Direito e à própria ideia de cidadania.

Essa corrente é a que prevalece no processo eleitoral. Nesse sentido, assentou o Tribunal Superior eleitoral que a "existência de litisconsórcio necessário - quando, por disposição de lei ou pela natureza da relação jurídica, o juiz tiver de decidir a lide de modo uniforme para todas as partes - conduz à citação dos que possam ser alcançados pelo pronunciamento judicial. (TSE – RCED no 703/SC – DJ 24-3-2008, p. 9. Recurso Contra Expedição do Diploma nº 703 - Rel. designado Marco Aurélio de Mello - j. 21.02.2008).

Interpretação que tem sido reiterada pelo Tribunal Superior Eleitoral:

Recurso especial eleitoral. **Ação de investigação judicial eleitoral.** Oitiva de testemunhas. Cerceamento de defesa. Recursos providos. 1. O Tribunal Superior Eleitoral entende que **há formação de litisconsórcio necessário unitário entre o Chefe do Executivo e o seu vice_** (...). Precedentes. 2. Recursos providos para anular a instrução processual a partir da Audiência que indeferira a oitiva de testemunhas (TSE – REspe no 25.478/GO). Grifo nosso.

RECURSOS ESPECIAIS ELEITORAIS. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. ART. 41- A DA LEI Nº 9.504/97. **ABUSO DE PODER ECONÔMICO. ART. 22 DA LC Nº 64/90. VICE-PREFEITO. LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO.** PROVIMENTO. 1. **Há litisconsórcio necessário entre o Chefe do Poder Executivo e seu vice nas ações cujas decisões possam acarretar a perda do mandato, devendo o vice**



necessariamente ser citado para integrá-las. Precedentes: AC Nº 3.063/RO Min. Arnaldo Versiani, DJE de 8.12.2008; REspe nº 25.478/RO Min. Carlos Ayres Britto, DJ de 3.6.2008. (Recurso Especial Eleitoral nº 35.831-MG, rel. Min. Arnaldo Versiani, julgado em 16.11.2009, publicado no DJE em 20.11.2009). Grifo nosso.

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2008. PREFEITA. REPRESENTAÇÃO. **ABUSO DE PODER. CONDUTA VEDADA. ART. 73 DA LEI 9.504/97. AUSÊNCIA DE CITAÇÃO DO VICE-PREFEITO. DECADÊNCIA DO DIREITO DE AÇÃO. NÃO PROVIMENTO.** 1. Preliminarmente, não conheço do pedido de desistência formulado por Núbia Cozzolino (Protocolo nº 11.837/2013), pois embora se declare recorrente, figura na relação processual como recorrida. 2. **Há litisconsórcio passivo necessário entre titular e vice da chapa majoritária nas ações eleitorais que possam implicar a cassação do registro ou do diploma.** (Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 784884, Acórdão de 06/06/2013, Relator(a) Min. JOSÉ DE CASTRO MEIRA). Grifo nosso.

RECURSOS ESPECIAIS ELEITORAIS. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. ART. 41-A DA LEI Nº 9.504/97. ABUSO DE PODER ECONÔMICO. ART. 22 DA LC Nº 64/90. **VICE-PREFEITO. LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO.** PROVIMENTO. 1 . **Há litisconsórcio necessário entre o Chefe do Poder Executivo e seu vice nas ações cujas decisões possam acarretar a perda do mandato, devendo o vice necessariamente ser citado para integrá-las.** Precedentes: AC nº 3.063/RO Min. Arnaldo Versiani, DJE de 8.12.2008; REspe nº 25.478/RO Min. Carlos Ayres Britto, DJ de 3.6.2008. (Recurso Especial Eleitoral nº 35292, Acórdão de 22/09/2009, Relator(a) Min. FELIX FISCHER). (Grifei).

Destarte, nas eleições majoritárias, sendo pedida cassação de registro de candidatura ou diploma em AIJE, há mister seja formado litisconsórcio **entre o titular e o vice**. Trata-se de litisconsórcio unitário necessário.

2.2. Da excepcionalidade da contratação direta

O Poder Público, para consecução de suas atividades com vistas ao atendimento do bem comum da coletividade, atua através de seus órgãos e agentes públicos. A Constituição Federal, por sua vez, determina a **investidura em cargo público será feita, via de regra, mediante concurso público**. O último



[concurso](#) da Prefeitura de Lajeado foi realizado em 2014, sendo homologado no mesmo ano, vigendo, portanto, até 2016, pois não houve prorrogação.

Assim está estabelecido em nossa Carta Magna, no inciso II do artigo 37:

Art. 37 [...]

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Oportuna e necessária a obrigatoriedade do concurso público, haja vista estar a coisa pública a necessitar, cada vez mais, da competência e da valorização do saber que, obviamente, só poderão ser obtidas através de concurso para o ingresso no quadro de funcionários.

O concurso é, pois, a regra, mas existe uma exceção à obrigatoriedade dos concursos para a investidura em cargo ou emprego público, além daquela que autoriza as nomeações para os cargos em comissão. Tal exceção está configurada no inciso IX, do art. 37, da Constituição Federal: *“a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”*.

Ademais, é imperioso destacar que a contratação por excepcional interesse público é exceção à regra para a investidura no serviço público, devendo, portanto, ser interpretada com as devidas cautelas. A Constituição Federal a previu como forma de preenchimento de funções públicas de forma temporária, diante de uma situação excepcional, que justifique tal contratação, devendo cada ente da federação ao disciplinar tal instituto em lei própria guardar consonância com a vontade do constituinte originário.

No entanto, como é exceção, pois a regra é o concurso, o inciso estabelece certas condições para a contratação do agente público. Sem o preenchimento dessas condições, **é nula a contratação**, e o contrato será rescindido, pois está eivado de vícios.

O que se depreende da Lei Maior para a contratação em caráter temporário do agente público é que deverão ser cumpridos certos requisitos, a saber: tempo determinado, necessidade temporária, interesse público e caráter excepcional



do interesse público.

Importante, então, é que se estabeleçam os critérios legais para a definição administrativa do que seja a temporariedade e a excepcionalidade. Aquela relativa à necessidade, esta concernente ao interesse público.

2.2.1. Da temporariedade

A contratação deverá ser temporária, isto é, não poderá existir tempo indeterminado. Deverão constar no contrato as datas do seu início e do seu término. Não deverá constar nenhuma cláusula no contrato que permita a sua prorrogação e deve ser previsto em lei específica, que regulamenta o regime aplicado aos servidores.

O professor José dos Santos Carvalho Filho destaca o pressuposto da temporariedade da função: a necessidade desses serviços deve ser sempre temporária. "Se a necessidade é permanente, o Estado deve processar o recrutamento através dos demais regimes". Está, por isso, descartada a admissão de servidores temporários para o exercício de funções permanentes; se tal ocorrer, porém, haverá indisfarçável simulação e a admissão será inteiramente inválida (Manual de direito administrativo, p. 407).

Ademais, o doutrinador supracitado afirma que se trata de contrato administrativo de caráter funcional, diferente dos contratos administrativos em geral, por evidenciar um vínculo de trabalho subordinado entre a Administração e o servidor.

Nesse sentido, para a doutrinadora Carmén Lúcia Antunes Rocha faz-se necessário:

[...] que se estabeleçam os critérios legais para a definição do que seja a temporariedade e a excepcionalidade. Aquele referente à necessidade, e esta concernente ao interesse público. É temporário aquilo que não tendo a duração ou permanência no tempo. A transitoriedade põe-se como uma condição que indica ser passageira a situação, pelo que o desempenho da função, pelo menos pelo contratado, tem o condão de ser precário. A necessidade que impõe o comportamento há de ser temporária, segundo os termos constitucionalmente traçados. Pode-se dar que a necessidade do desempenho não seja temporária, que ela até tenha de ser permanente. Mas a necessidade, por ser contínua e até mesmo por ser



objeto de uma resposta administrativa contida ou expressa num cargo que até mesmo se encontre, eventualmente, desprovido, é que torna aplicável a expressão constitucionalmente manifestada pela expressão 'necessidade temporária'. Quer-se, então, dizer que a necessidade das funções é contínua, mas aquela que determina a forma especial de designação de alguém para desempenhá-las sem concurso e mediante contratação é temporária. (Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos, p. 241-242).

Nesse diapasão, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, julgando ação direta de inconstitucionalidade dispôs, *in verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA PARA EXERCÍCIO DE ATIVIDADES DE NATUREZA PERMANENTE. 1. Situações administrativas próprias da gestão pública das respectivas secretarias não podem ensejar a dispensa na realização de concurso público. 2. É flagrante a infração às normas constitucionais porque não está tipificada nas leis impugnadas a excepcional situação de interesse público que autorize o acesso a cargo público sem a realização de concurso, sendo igualmente evidente o caráter permanente das necessidades e da função apontada. 3. A excepcionalidade há que resultar de circunstâncias imprevisíveis à Administração Pública, o que não se caracteriza em qualquer dos serviços contratados. (Órgão Especial - Comarca de Porto Alegre - Nº 70015666985 - EXMO SR DR PROCURADOR GERAL DE JUSTICA - requerido: MUNICIPIO DE SAO BORJA - requerida: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE SAO BORJA). (Grifo nosso).

Conforme lição do Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello, tal dispositivo (art. 37, IX, da CF), tem por escopo

"ensejar suprimento de pessoal perante contingências que desgarrem da normalidade das situações e presumam admissões apenas provisórias, demandadas em circunstâncias incomuns, cujo atendimento reclama satisfação imediata e temporária, incompatível, portanto, com o regime normal de concursos. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 14ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2001. P. 253)."

Conforme foi levantado e está comprovado pelos relatórios anexos, as pessoas foram contratadas para exercer cargos rotineiros da Administração Pública, sendo eles: auxiliar de biblioteca, assistente administrativo, auxiliar de serviços gerais, vigia, auxiliar de professor, porteiro servente, professor



e merendeira.

Percebe-se que são cargos comuns, para exercício de função rotineira, sem nenhum caráter único para justificar a contratação temporária, motivo pelo qual deveriam ser rescindidos diante de nulidade a ser verificada pelo Poder Judiciário, com autorização do art. 37, § 2º, da CF⁴, já que estão eivados de, no mínimo, vício do objeto, pois são contrários às normas constitucionais.

Essa é a jurisprudência firme do Supremo Tribunal Federal, acompanhada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins:

CONSTITUCIONAL E TRABALHO. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SEM CONCURSO. NULIDADE. EFEITOS JURÍDICOS ADMISSÍVEIS EM RELAÇÃO A EMPREGADOS: PAGAMENTO DE SALDO SALARIAL E LEVANTAMENTO DE FGTS (RE 596.478 – REPERCUSSÃO GERAL). INEXIGIBILIDADE DE OUTRAS VERBAS, MESMO A TÍTULO INDENIZATÓRIO.

1. Conforme reiteradamente afirmado pelo Supremo Tribunal Federal, a Constituição de 1988 reprova severamente as contratações de pessoal pela Administração Pública sem a observância das normas referentes à indispensabilidade da prévia aprovação em concurso público, **cominando a sua nulidade e impondo sanções à autoridade responsável** (CF, art. 37, § 2º). (RE n. 705.140/RS, Min. Rel. Teori Zavascki, julgado em 28/8/2014). Grifo nosso.

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE COBRANÇA. FGTS. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. RENOVAÇÕES SUCESSIVAS. PROFESSORA. FUNÇÃO PERMANENTE E HABITUAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. SEM PRÉVIA APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO. NULIDADE DO CONTRATO. INCIDÊNCIA DO ART. 19-A DA LEI 8036/90. FGTS DEVIDO. SENTENÇA MANTIDA. 1. O STF firmou o entendimento, em sede de repercussão geral, de que **o contrato temporário de trabalho com a Administração Pública, quando renovado sucessivamente, inquina-se de nulidade, porque viola o acesso ao serviço público via concurso (art. 36, II e § 2º da CF/88). 2. **É nulo o contrato de trabalho que não se ajusta ao vínculo temporário em razão das atividades desempenhadas terem constituído serviços ordinários da Administração Pública**, não se enquadrando em situação emergencial, excepcional e transitória dos contratos temporários, sendo devido ao servidor os valores referentes ao FGTS, nos termos do art. 19-A da Lei n. 8.036/90. Precedente STF. (TJ/TO, APL n. 00181723620188270000, Rel. João Rigo Guimarães, publicado em 15/8/2018). Grifo nosso.**

APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO. TÉCNICO EM RADIOLOGIA. CONTRATAÇÃO SEM CONCURSO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE SITUAÇÃO EMERGENCIAL E EXCEPCIONAL. VÍNCULO TEMPORÁRIO NÃO CARACTERIZADO. INEXISTÊNCIA DE ATIVIDADE DE ACESSORAMENTO, CHEFIA OU DIREÇÃO. BURLA À

⁴ § 2º A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.



EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO. **VÍNCULO NULO**. DIREITO AO RECOLHIMENTO DO FGTS. [...] 2. **Deve ser considerado nulo o contrato que não se enquadra como vínculo temporário, em razão da contratação ter sido destinada para o exercício de serviço ordinário permanente dentro das contingências normais da Administração Pública**, se descaracterizando a situação emergencial e excepcional inerente aos contratos temporários, razão pela qual faz jus a parte autora ao percebimento do FGTS. (TJ/TO, APL n. 0018210482018827270000, Rel. Etelvina Maria Sampaio Felipe, publicado em 16/8/2018). Grifo nosso.

2.2.2. Do prazo determinado em lei

Não se deve confundir contrato por prazo determinado com contrato de trabalho temporário. Para o devido esclarecimento, mister se faz uma incursão no âmbito do Direito do Trabalho, de onde se busca a lição de Octávio Bueno Magano, *in verbis*:

O contrato de prazo determinado constitui modalidade de contrato individual de trabalho, que se particulariza por termo final; já o contrato de trabalho temporário se define como espécie de contrato de trabalho em que o trabalhador se vincula, por prazo determinado ou indeterminado, à empresa de serviço temporário, para atender à necessidade transitória de substituição de pessoal ou acréscimo extraordinário de serviço de outra empresa. (Contrato de Prazo Determinado, Ed. Saraiva, pág. 24). Grifo nosso.

Inadmissível, portanto, considerar a contratação prevista no artigo 37, IX, da Carta Magna, como sendo contratação de trabalhador temporário (matéria disciplinada pela legislação trabalhista), uma vez que aquela tem como característica fundamental a indicação do termo final.

A Constituição Federal prevê expressamente três pressupostos inafastáveis para que a contratação temporária seja considerada válida. De acordo com o professor **José dos Santos Carvalho Filho**, o primeiro deles seria a “determinabilidade temporal da contratação, ou seja, os contratos firmados com esses servidores devem ter sempre prazo determinado, contrariamente, aliás, do que ocorre nos regimes estatutário e trabalhista”. (Manual de direito administrativo, p. 406.).

É o que demonstram os prazos máximos de duração dos contratos da Lei nº 8.745/93, conforme a hipótese de contratação. Tais contratos são improrrogáveis ou são admitidas prorrogações até um limite máximo, com o



intuito de evitar que se afronte a regra geral do Concurso Público.

No caso em análise, como não foi realizado concurso público e mesmo assim há ascendência do número de servidores, é incontestável a realização de novos contratos e prorrogação dos existentes.

Como foi apresentado no tópico “1.2 Evolução da quantidade de servidores contratados por excepcional interesse público e dos comissionados nos exercícios de 2017, 2018, 2019 e 2020”, em 2019 foram contratadas 35 pessoas, enquanto em 2020, só no primeiro semestre, **houve contratação de 389 pessoas**, sendo que há registro de somente 31 exonerações em 2020.

Portanto, resta evidenciado que os contratos vêm sendo prorrogados sem nenhum amparo legal da gestão, além de serem realizadas novas contratações, e o mais grave, as contratações foram realizadas em excesso, inclusive à cima dos quantitativos legais, o agrava sobremaneira a conduta dos investigados.

2.2.3. Da excepcionalidade do interesse público

O último pressuposto é a excepcionalidade do interesse público que obriga ao recrutamento. Empregando o termo excepcional para caracterizar o interesse público do Estado, a Constituição deixou claro que **situações administrativas comuns não podem ensejar o chamamento desses servidores**. Portanto, pode dizer-se que a excepcionalidade do interesse público corresponde ao próprio regime especial (José dos Santos Carvalho Filho, Manual de Direito Administrativo, p. 407).

Destarte, a reiterada prática da contratação temporária por excepcional interesse público, conforme se tem verificado nos diversos órgãos da Administração Municipal de Lajeado, para cargos que necessitam de pessoal efetivo, pela necessidade de continuidade de tais serviços públicos, constitui verdadeira **burla ao princípio de ingresso de pessoal em cargos, empregos e funções no serviço público através de Concurso Público**, contrariando efetivamente a essência do instituto, qual seja: a transitoriedade e a urgência de tais medidas. Fora dessas hipóteses é imperativa a realização de concurso público.

Houve a sanção da Lei Municipal n. 509/2020, de 6 de fevereiro de 2020, que autorizou o Executivo Federal a firmar contrato temporário, por



excepcional interesse público, para atender à necessidade temporária. Entretanto, o seu caráter genérico é gritante, não havendo nenhuma especificação do que se entende por “excepcional interesse público”, sem especificar quantitativos e sem autorizar o extrapolamento dos quantitativo já previstos na Lei nº 397/2013 – que dispõe sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo do Município de Lajeado – TO.

Ademais, o art. 2º dispõe que a necessidade temporária acontecerá quando os serviços não puderem ser atendidos com recursos humanos de que dispõe a administração ou os serviços forem de natureza transitória, novamente abrindo margem à ampla interpretação.

Portanto, se o Prefeito Antônio Luiz Bandeira Júnior ganhar as eleições municipais esse ano, significa dizer que quem já está contratado por excepcional interesse público de maneira irregular continuará por mais 4 (quatro) anos trabalhando na Administração Municipal de maneira irregular.

2.3. Do abuso do poder de autoridade ou político

Nessa linha, resta claro que a conduta abusiva por parte dos investigados possui considerável **gravidade**, único requisito legal exigido para caracterização do abuso de poder, na medida em que houve a utilização do aparelho municipal com a reprovável finalidade de incrementar a campanha dos então candidatos.

O legislador, buscando coibir o desvirtuamento das eleições pelo abuso do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, assim positivou regra no Código Eleitoral: “Art. 237. A interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos”.

Decomain define como abuso de poder político “o emprego de serviços ou bens pertencentes à administração pública direta ou indireta, ou na realização de qualquer atividade administrativa, com o objetivo de propiciar a eleição de determinado candidato”. (DECOMAIN, Pedro Roberto. Elegibilidade & Inelegibilidade. Obra jurídica – 2.000. p. 72).

O conceito de abuso de poder político ou de autoridade, também



foi bem definido por Adriano Soares da Costa, em obra já citada:

Abuso de poder político é o uso indevido de cargo ou função pública, com a finalidade de obter votos para determinado candidato. Sua gravidade consiste na utilização do *munus* público para influenciar o eleitorado, com desvio de finalidade. É necessário que os fatos apontados como abusivos, entretantes, se encartem nas hipóteses legais de improbidade administrativa (Lei n.º 8.429/92), de modo que o exercício de atividade pública possa se caracterizar como ilícita do ponto de vista eleitoral. Grifo nosso.

E bastaria a previsão contida no já citado art. 22, da Lei Complementar n. 64/90, para se acolher a pretensão ora deduzida, conforme comprovado pela farta prova carreada aos autos.

Oportuno destacar os ensinamentos de Edson de Resende Castro, segundo o qual:

O abuso de poder interfere diretamente na tomada de decisão pelo eleitor, daí que constitui em contundente afronta ao princípio democrático. Atinge o bem jurídico de maior consideração no Direito Eleitoral, que é a normalidade e legitimidade das eleições. **Uma campanha eleitoral marcada pelo abuso de poder e/ou pelo uso indevido dos meios de comunicação social acaba comprometendo os resultados das urnas.** (Edson de Resende castro, Teoria e Prática do Direito Eleitoral, Mandamentos, página 286) (grifo nosso)

A disciplina relativa às condutas vedadas a agentes públicos em campanha eleitoral visa coibir a utilização da máquina administrativa em benefício de partido, coligação ou candidato. (Ac. de 15.9.2009 no AgR-AI nº 11.173, rel. Min. Marcelo Ribeiro.). Consultemos as lições de José Jairo Gomes (GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 8.ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 223/224):

Ao realizarem seus misteres, os agentes públicos devem sempre guardar obediência aos princípios constitucionais regentes de suas atividades, nomeadamente os previstos no artigo 37 da Lei Maior, entre os quais avultam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, licitação e o concurso público. A ação administrativo-estatal de necessariamente pautar-se pelo atendimento do interesse público. Este é conceituado por Bandeira de Mello (2002, p. 71) como "resultante do conjunto dos pelo simples fato de o serem". [...]

É intuitivo que **a máquina administrativa não possa ser colocada a serviço de candidaturas no processo eleitoral**, já que isso desvirtuaria completamente a ação estatal, além desequilibrar o pleito



– ferindo de morte a isonomia que deve permear as campanhas e imperar entre os candidatos – e fustigar o princípio republicano, que repudia tratamento privilegiado a pessoas ou classes sociais.

No Brasil, é público e notório que agentes públicos se valem de suas posições para beneficiar candidaturas. Desde sua fundação, sempre houve intenso uso da máquina administrativa estatal: ora são as incessantes (e por vezes inúteis) propagandas institucionais (cujo real sentido é, quase sempre, promover o agente político), ora são as obras públicas sempre intensificadas em anos eleitorais e suas monótonas cerimônias de inauguração, ora são os acordos e as trocas de favores impublicáveis, mas sempre envolvendo apoio da Administração Pública, ora é o aparelho do Estado desviado de sua finalidade precípua e posto a serviço de um fim pessoal, ora são oportunísticas transferências de recursos de um a outros entes federados. Grifo nosso.

Esclarecedoras são as lições de **Edson Resende Castro** (CASTRO, Edson Resende. Teoria e prática do direito eleitoral. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010):

O agente público, ou seja, aquele que detém o exercício de uma função pública, coloca-se em situação de vantagem perante o "cidadão comum" porque tem como atividade cotidiana o atendimento dos interesses da coletividade e porque está naturalmente em evidência. Sem qualquer esforço, pode conquistar a simpatia dos que buscam o serviço público bastando que cumpra com presteza o seu mister. Então, sem necessidade de se falar em abuso, **o exercente de função pública já tem posição destaque no contexto social, principalmente nos centros menores.** A verdade é que esses agentes públicos, em período eleitoral, acabam se utilizando da sua posição de destaque para beneficiar candidaturas. Sempre foi prática corriqueira o uso da "máquina administrativa" em prol de candidatos que têm a simpatia do Administrador. Quando Prefeito, o Governador ou o Presidente querem se reeleger ou fazer seu sucessor, toda a Administração se **empenha em mostrar-se eficiente aos olhos dos eleitores, para convencer da necessidade de continuidade daquele governo.** Grifo nosso.

Neste pensar é que entendemos que não pode ser prática corriqueira das instâncias judiciais a aceitação deste *modus operandi* de gestores inescrupulosos que se **utilizam da máquina pública para fabricarem ilegalidades, injustiças sociais, fraudes e outros desmandos administrativos para obterem benefícios eleitorais em detrimento ao equilíbrio e lisura das eleições,** na certeza de uma impunidade, a qual, atualmente, vem se desinstalando no Brasil através das decisões do Judiciário em causas de repercussão nacional, todas reclamadas pela população e que também servem ao resgate



institucional de um judiciário mais justo e comprometido apenas com o cumprimento do ordenamento jurídico, por meio da devida coragem e isenção inerente ao exercício do seu mister.

Os fatos aqui elencados, ensejaram, portanto, a configuração do **abuso de poder** a partir da **contextualização de todos os ilícitos imputados**, razão pela qual deve, esse Juízo Eleitoral, cassar o registro de candidatura dos investigados ou os seus diplomas, aplicando ao caso as penalidades previstas no art. 22, XIV, da Lei Complementar n.º 64/90.

Assim sendo, o atual Prefeito, o Sr. Antônio Luiz Bandeira Júnior, ao utilizar-se indevidamente da Lei Municipal n. 509/2020, que disciplina a contratação temporária por excepcional interesse público de pessoal, agiu em desconformidade em face dos ditames da Constituição Federal e da Constituição do Estado do Tocantins, especificamente os incisos II e IX de seu artigo 9º, que têm o seguinte teor:

Constituição do Estado do Tocantins

Art. 9º. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão, declarado em lei de livre nomeação e exoneração; [...]

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

Como é de conhecimento, o constituinte somente admitiu o afastamento da incidência da regra do concurso público para provimento originário de cargo público em duas situações: uma relativa aos cargos comissionados, reservados às funções de direção, chefia e assessoramento e que são de livre nomeação e exoneração; a outra, para a contratação por tempo determinado, destinada a atender a necessidade de excepcional interesse público.

O Professor Celso Antônio Bandeira de Mello, com precisão, discorre sobre a finalidade da norma do artigo 37, IX, da CF. Confira-se:

Trata-se, aí, de ensejar suprimento de pessoal perante contingências



que desgarrem da normalidade das situações e presumam admissões apenas provisórias, demandadas em circunstâncias incomuns, cujo atendimento reclama satisfação imediata e temporária (incompatível, portanto, com o regime normal de concursos). A razão do dispositivo constitucional em apreço, obviamente, é contemplar situações nas quais ou a própria atividade a ser desempenhada, requerida por razões muitíssimo importantes, é temporária, eventual (não justificando, a criação de cargo ou emprego, pelo que não haveria cogitar concurso público), ou a atividade não é temporária, mas o excepcional interesse público demanda que se faça imediato suprimento temporário de uma necessidade (neste sentido, "necessidade temporária"), por não haver tempo hábil para realizar concurso, sem que suas delongas deixem insuprido o interesse incomum que se tem de acobertar. (in Curso de Direito Administrativo, 17ª ed., São Paulo: Malheiros, pp. 260-1). Grifo nosso.

O colendo Supremo Tribunal Federal, a teor de paradigmático julgado, definiu, com **absoluta exatidão**, os requisitos a serem preenchidos pela lei de que trata o art. 37, IX, da Carta Federal, disposição de teor idêntico ao já destacado art. 9º, IX, da Constituição Estadual. Veja-se o importante aresto do Excelso Pretório, *in verbis*:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. **SERVIDOR PÚBLICO: CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA.** C.F., art. 37, IX. Lei 9.198/90 e Lei 10.827/94, do Estado do Paraná. I. - A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público: C.F., art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37 e a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público: **C.F., art. 37, IX.** Nessa hipótese, **deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos casos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público excepcional. II.** - Precedentes do Supremo Tribunal Federal: ADI 1.500/ES, 2.229/ES e 1.219/PB, Ministro Carlos Velloso; ADI 2.125-MC/DF e 890/DF, Ministro Maurício Corrêa; ADI 2.380-MC/DF, Ministro Moreira Alves; ADI 2.987/SC, Ministro Sepúlveda Pertence. III. - **A lei referida no inciso IX do art. 37, C.F., deverá estabelecer os casos de contratação temporária. No caso, as leis impugnadas instituem hipóteses abrangentes e genéricas de contratação temporária, não especificando a contingência fática que evidenciaria a situação de emergência, atribuindo ao chefe do Poder interessado na contratação estabelecer os casos de contratação: inconstitucionalidade.** IV. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 3210, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 11/11/2004, DJ 03-12-2004). Grifo nosso.



Conseqüentemente, o impacto da relação entre o Prefeito Antônio Luiz Bandeira Júnior com os contratados por excepcional interesse público é uma "pseudo-gratidão" por meio da dívida política traduzida em voto e a evidente repercussão deste somatório, ainda acrescido do reflexo obtido por votos captados de familiares dos contratados, desequilibrando, assim, por completo a normalidade do pleito eleitoral.

Há farta documentação referente aos gastos com a folha de pagamento da Prefeitura Municipal de Lajeado, o que demonstra a existência de crescentes gastos com "contratações temporárias" realizada no primeiro semestre/2020 (Período de gestão de Antônio Luiz Bandeira Júnior) e o intuito de fraudar as eleições municipais *a posteriori*.

Ora, vê claramente a facilidade como os "contratados temporariamente" adentraram pela porta "estreita" do serviço público municipal.

Não seria exagero asseverar que atualmente na Prefeitura Municipal de Lajeado existe "esquema" baseado na relação "causa-efeito", onde a causa seria o emprego concedido pelo atual gestor e candidato, o Sr. Antônio Luiz Bandeira Júnior, e o efeito seria o voto nas eleições próximas para Prefeito Municipal, tudo isso montado e arquitetado para a manutenção do atual Prefeito no Poder e todos os demais beneficiados.

Como se vê, lamentável a "festa" promovida pela prefeitura Municipal de Lajeado para manter contratos temporários em troca de votos. Assim, contundente o esteio probatório colhido nos autos, quanto à contratação irregular desses servidores.

Denota-se de todo conjunto processual que na unanimidade do entendimento doutrinário, probatório e jurisprudencial colacionados a estes autos, há **indiscutível comprovação da ilegalidade da contratação de temporários**, uma vez que, além de não restar caracterizada a temporariedade, também **fica concretizada a inobservância da excepcionalidade por interesse público das contratações e nomeações** de "prestação de serviço" efetivadas pelo Prefeito Antônio Luiz Bandeira Júnior, também candidato a reeleição.

Em contrapartida, para que a contratação temporária por excepcional interesse se amolde às vertentes delineadas pela Constituição Federal, o gestor responsável deve oferecer prova inequívoca da transitoriedade e da urgência de tais medidas. Ainda, comprovada a situação de emergência, resta observar se



esta não se tratou de falta de planejamento administrativo, resultante da desídia do administrador.

Assim, configura prática de abuso de autoridade, nos termos do que dispõe o art. 22, *caput*, da Lei Complementar 64/90, a elevada contratação temporária de servidores para cargos de natureza permanente com vistas à reeleição. Precedentes do TSE:

ELEIÇÕES 2012. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. **CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE SERVIDORES SEM CONCURSO PÚBLICO EM ANO ELEITORAL. ABUSO DE PODER POLÍTICO. CONFIGURAÇÃO.** 1. Não há que falar em violação ao art. 275 do Código Eleitoral quando o Tribunal de origem enfrenta todas as questões jurídicas relevantes para a solução do caso concreto. 2. **O TRE/RJ concluiu pela configuração de abuso de poder político mediante a contratação temporária de 186 servidores sem concurso público em ano eleitoral a afetar a legitimidade e a normalidade da eleição.** A pretensão dos agravantes exigiria a análise do conjunto probatório dos autos. 3. Decisão agravada mantida por seus fundamentos. Agravo regimental desprovido. (Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral – AgR- Resp 24859 – RJ). Grifo nosso.

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2012. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. **ABUSO DO PODER DE AUTORIDADE. CONFIGURAÇÃO. CONTRATAÇÃO EXCESSIVA DE SERVIDORES EM ANO ELEITORAL. GRAVIDADE DEMONSTRADA.** INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 7 (STJ) E 279 (STF). RECURSO DESPROVIDO. 1. **Configura prática de abuso de autoridade, nos termos do que dispõe o art. 22, caput, da Lei Complementar 64/90, a elevada contratação temporária de servidores para cargos de natureza permanente, em ano eleitoral.** 2. As circunstâncias descritas no acórdão regional indicam a gravidade da conduta perpetrada, contra a liberdade do voto, demonstrando, portanto, o acerto da aplicação da pena de cassação dos diplomas conferidos aos eleitos, bem como da declaração de inelegibilidade pelo período de oito anos, conforme previsto no inciso XIV do artigo acima indicado. 3. Os fundamentos deduzidos no recurso especial reclamam o revolvimento de fatos e provas, providência que encontra vedação impressa nos verbetes das Súmulas 7 do Superior Tribunal de Justiça e 279 do Supremo Tribunal Federal. 4. Recurso ao qual se nega provimento. (TSE - REspe: 13426 CE, Relator: Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, Data de Julgamento: 22/09/2015). Grifo nosso.

2.4. Da captação ilícita de sufrágio



O art. 41-A, caput, da Lei n. 9.504/97, dispõe, *in verbis*:

Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinquenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

No item “1.2 Evolução da quantidade de servidores contratados por excepcional interesse público e dos comissionados nos exercícios de 2017, 2018, 2019 e 2020” demonstrou-se que foram contratadas 389 pessoas apenas no primeiro semestre do ano de 2020, em um Município com pouco mais de três mil habitantes, motivo suficiente para levantar a suspeita do caráter eleitoreiro das contratações, já que foi demonstrado nos tópicos anteriores que elas não possuem os requisitos dos contratos por tempo determinado, e algumas delas “num total de 28” se quer possuem autorização legal.

Sabe-se a dificuldade de se aferir o aspecto subjetivo da conduta, qual seja, a intenção de angariar votos com a contratação, ainda mais atualmente, que os candidatos são muito bem assessorados e sabem como agir implicitamente para alcançar os fins que almejam, mas a vultosa contratação justamente em ano eleitoral não deixa margem de dúvida quanto à captação.

Esse é o entendimento pacífico do Tribunal Superior Eleitoral:

RECURSO ORDINÁRIO. CASSAÇÃO. DIPLOMA. SUPLENTE. DEPUTADO ESTADUAL. MANUTENÇÃO. ALBERGUES. ENVIO. CORRESPONDÊNCIA. PEDIDO DE VOTO. OFERECIMENTO. SERVIÇOS ASSISTENCIAIS. CONTINUIDADE. PERÍODO ELEITORAL. ANUÊNCIA. CANDIDATO. CONFIGURAÇÃO. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. [...]

2. Para a configuração da captação ilícita de sufrágio **não é necessário pedido expresso de votos, sendo suficiente a demonstração do especial fim de agir.** (Recurso Ordinário nº 836251, Rel. Min. Dias Toffoli, publicado em 29/11/2013). Grifo nosso.

AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. REPRESENTAÇÃO. **CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. PEDIDO EXPRESSO DE VOTO. DESNECESSIDADE.** REEXAME DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA NÃO INFIRMADOS. DESPROVIMENTO. [...]

4. A jurisprudência desta Corte, antes mesmo da entrada em vigor da Lei nº 12.034/09, **já se havia firmado no sentido de que, para a caracterização de captação ilícita de sufrágio, é desnecessário o pedido explícito de votos, bastando a anuência do candidato**



e a evidência do especial fim de agir. Descabe, assim, falar em aplicação retroativa do novel diploma legal na hipótese. (Agravo de Instrumento nº 392027, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, publicado em 15/06/2011). Grifo nosso.

Considerando que a finalidade da contratação foi a obtenção de voto, tanto para o atual Prefeito, Junior Bandeira, quanto para o seu candidato a Vice-Prefeito, Nego Dilson, é medida que se impõe a incursão dos Investigados nas penalidades do art. 41-A, *caput*, da Lei n. 9.504/97.

2.5. Da gravidade das circunstâncias

A potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição não é condição essencial para a configuração do ato abusivo objeto da AIJE.

A Lei Complementar nº 64/90 sofreu recente alteração em seu art. 22 pela Lei Complementar nº 135/2010. Para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam (inciso XVI do art. 22). Caso a conduta teve o condão de afetar a legitimidade e normalidade da eleição, ainda que não tenha dado ao candidato o resultado esperado, será punida, tomando-se o cuidado para não se punir eventos de pequena monta que não exibem a robustez necessária para macular o pleito.

Eis jurisprudência sobre o tema:

A mudança de paradigma quanto à retirada do requisito da potencialidade para configurar o abuso, bastando agora apenas a gravidade das circunstâncias nas quais o fato indevido ocorreu, conforme a redação do inciso XVI do art. 22 dada pela Lei Complementar n.º 135/2010, **não significa porta aberta para punições de eventos de pequena monta que não exibem a robustez necessária para macular o pleito, porquanto devem ser ainda sopesados os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.** (TRE-MS, AIJE nº 2992-43/Campo Grande - Acórdão n.º 6.742 de 23.8.2010, rel. Juiz Des. RÊMOLO LETTERIELLO. DJE de 27.8.2010). Grifo nosso.

É grandiosa a gravidade de desrespeitar a Constituição Federal no tocante à realização de concurso público, incidindo em abuso do poder político, tudo em benefício da reeleição do atual Prefeito.



2.6. Do dano

Resta também caracterizado o dano pela ausência de concurso público em face da maquiada excepcionalidade de interesse público com o objetivo de burlar a Constituição e manter mais de setecentos prestadores de serviços “servidores” em um Município que possui pouco mais de três mil habitantes.

A consequência deste dano é diretamente sofrida por todos aqueles aprovados em concurso e não contratados, por todos os cidadãos que se encontram capacitados e habilitados, porém na expectativa e aguardo de realização de concursos públicos pela Prefeitura Municipal de Lajeado com vistas ao preenchimento das vagas, atualmente, ocupadas por uma avalanche de restadores de serviço sem terem, sequer, que se submeter a algum processo seletivo.

Ademais, a população deixa de usufruir os serviços de pessoal mais qualificado, ficando a mercê de mão de obra resultante de apadrinhamentos políticos, os famigerados “cabides de emprego”, no jargão popular.

No âmbito eleitoral, há descumprimento da vontade do constituinte de que o pleito seja isonômico, igual para todos os candidatos, pois os Investigados se aproveitam das contratações para aumentar seu poderio político e os contratados ficam receosos de perder seus cargos caso o gestor não vença.

Como dispõe o art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, todo poder emana do povo, que o exerce através dos seus representantes eleitos diretamente através do sufrágio. Quando um candidato abusa do seu poder de autoridade, retira a legitimidade popular e rompe com o princípio democrático, pois é ele que decide, indiretamente, o resultado da eleição.

Portanto, não há nada de democrático ou soberano quando houver influência de algum integrante da máquina pública no trâmite eleitoral, haverá apenas materialização de algo que já vem sendo projetado há meses, como no caso em debate, que foram realizadas mais de 400 contratações no primeiro semestre de 2020, aumentando o alcance do Investigado sobre os eleitores.



2.7. Das sanções

2.7.1. Eleitorais

A Lei Complementar n. 64/90 aduz que:

Art. 22. [...]

XIV - julgada procedente a representação, **ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado** pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar;

Art. 1º São inelegíveis:

I – para qualquer cargo: [...]

h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo **abuso do poder econômico ou político**, que forem condenados em decisão transitada em **julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes**; [...]

j) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha **ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição**; Grifo nosso.

Diante disso, deve ser aplicada aos representados Antônio Luiz Bandeira Júnior e Edilson Gonçalves Mascarenhas a **sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos oito anos subsequentes à eleição em que se verificaram os abusos acima narrados, bem como a pena de cassação de seus registros de candidatura ou, em caso de eleição, do diploma, e por consequência do mandato**, caso eleitos.



2.7.2. Do ato de improbidade administrativa

Neste derradeiro tópico, trataremos de angariar elementos que consubstanciam a possibilidade de atribuir à conduta do Investigado a incorrência em ato de Improbidade Administrativa prevista na Lei nº 8.429/1992, Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

Segundo o Superior Tribunal de Justiça, a contratação temporária indevida para a realização de serviços típicos de cargos efetivos pode caracterizar ato de improbidade administrativa, na modalidade violação aos princípios regedores da administração pública (art. 11, da Lei n. 8.429/92), se caracterizado o dolo, ao menos genérico, do administrador:

PROCESSUAL. ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR SEM CONCURSO PÚBLICO. DOLO GENÉRICO CONFIGURADO.** REVISÃO. SÚMULA 07/STJ. [...] 2. A caracterização dos atos de improbidade previstos no art. 11 da Lei 8.429/92 depende da existência de dolo genérico na conduta do agente. **A contratação irregular de servidores sem a realização de concurso público pode caracterizar-se como ato de improbidade administrativa, desde que demonstrada a má-fé do agente público que praticou o ato administrativo suficiente para configurar o dolo, ao menos genérico.** 3. O acórdão recorrido analisou o acervo fático probatório dos autos e concluiu que **ficou evidenciada a má-fé do agente público suficiente para configurar ato de improbidade administrativa, pois contratou servidores para "exercerem funções típicas de cargo cujo provimento exige prévia aprovação em concurso de ingresso, inconfundíveis com os típicos de chefia, direção e assessoramento, e que tampouco se amoldam às situações excepcionais"** (e-STJ fl. 1.240). Desse modo, manteve a condenação fixada na sentença quanto à suspensão dos direitos políticos e a não contratação com o poder público e não recebimento de incentivos fiscais ou creditícios por três anos e reduziu o valor da multa para seis vezes o equivalente à última remuneração que o agente percebeu na qualidade de chefe do Poder Executivo. (REsp n. 1307085/SP, Rel. Min. Castro Meira, 2ª Turma, julgado em 2/5/2013). Grifo nosso.

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO SEM A REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. CONFIGURAÇÃO DO DOLO GENÉRICO. PRESCINDIBILIDADE DE DANO AO ERÁRIO.** RESSARCIMENTO.



DESCABIMENTO. CONTRAPRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. IMPOSSIBILIDADE DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DA ADMINISTRAÇÃO. SANÇÃO DO ART. 12, III, DA LEI 8.429/1992. NECESSIDADE DE EFETIVA COMPROVAÇÃO DE PREJUÍZO PATRIMONIAL (REsp n. 1214605/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, 2ª Turma, julgado em 6/6/2013). Grifo nosso.

No que tange aos atos atentatórios aos Princípios da Administração Pública com violação aos deveres de impessoalidade, moralidade e legalidade, percebe-se subsunção da conduta dos Investigados aos dispostos no art. 11 da LIA. Vê-se atos de improbidade atentatórios aos princípios reitores da administração pública, as condutas tiveram o dolo caracterizado.

É que a vontade de contratar, mesmo sabendo da ordem constitucional sobre a realização de concurso público, já é suficiente para verificação do dolo, pois **a assinatura de um contrato é indício de racionalidade, é algo proposital**. Sem contar que é afirmável que o Prefeito tem plena convicção do impacto eleitoral que os contratos causam, contribuindo ao desequilíbrio do processo.

Inquestionável que o descumprimento da norma em análise representa manifesta ofensa aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade administrativas (art. 37, *caput*, da CF/88). No caso, tem-se claro desvio de finalidade, pelo que é possível a caracterização de ato de improbidade administrativa.

Assim, no que tange a sanção aplicada ao Investigado, aconselha-se a aplicação da sanção prevista no próprio dispositivo legal da Lei das eleições, culminando ao Investigado as penas previstas no art. 12, III da LIA, quais sejam; *a)* ressarcimento integral do dano; *b)* perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos; *c)* pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente; e, *d)* proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefício 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.

2.7.3. Do crime de responsabilidade

O Decreto-Lei n. 201/1967, que dispõe sobre a responsabilidade



dos Prefeitos e Vereadores, firma o seguinte:

Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

I - apropriar-se de bens ou rendas públicas, ou desviá-los em proveito próprio ou alheio;

II - utilizar-se, indevidamente, em proveito próprio ou alheio, de bens, rendas ou serviços públicos;

[...]

III - desviar, ou aplicar indevidamente, rendas ou verbas públicas;

XIII - nomear, admitir ou designar servidor, contra expressa disposição de lei.

Tais crimes são apenados com são de **ação pública, punidos os dos itens I e II, com a pena de reclusão, de dois a doze anos, e os demais, com a pena de detenção, de três meses a três anos**, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao património publico ou particular (art. 1º, § 2º).

Tendo em vista que o Investigado é Prefeito do Município de Lajeado/TO, e que realizou contratação temporária irregular e nomeação de diversos servidores, houve aplicação indevida de verbas públicas, totalizando, neste ano, quase trezentos mil reais de prejuízos, somente com contratos e nomeações ilegais, ainda importante levar em consideração a ausência de interesse público nas demais contratações, estando ambos as situações incursas na penalidade supracitada.

2.7.4. Do crime contra a administração Pública

O Código Penal dispõe o seguinte crime em seu artigo 315:

Emprego irregular de verbas ou rendas públicas

Art. 315 - Dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei:

Pena - detenção, de um a três meses, ou multa.

Esse delito refere-se às pessoas políticas que lidam com verbas públicas, não as desviando ou captando para o próprio patrimônio, mas dando destinação diversa do que a lei obriga.



O bem jurídico protegido é o patrimônio da Administração Pública, bem como a probidade administrativa, especialmente no tocante ao desenvolvimento regular da atividade, à moralidade necessária.

O sujeito ativo será apenas aquele que possui competência para ordenar despesas, destinar verbas, não abrangendo quem cumpre ou executa a ordem. Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, é considerado ordenador de despesa qualquer autoridade de cujos atos resultem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pelos quais responda. O Prefeito é ordenador de despesas em relação ao Município que gere, motivo pelo qual pode ser sujeito ativo do crime em comento.

Trazendo à demanda, o Investigado Junior Bandeira deve ser incurso na sanção do art. 315, do Código Penal, por ter realizado inúmeras contratações quando a Constituição Federal ordena a realização de concurso público, causando lesão à própria Administração e à sociedade em geral. Dificilmente abrir-se-ia um concurso para prover mais de trezentas vagas, justificando, certamente, na inviabilidade financeira da gestão, motivo pelo qual não há fundamento para a contratação direta desse número **em apenas um semestre**, a aplicação necessária em especial quanto às 28 (vinte e oito) contratações/nomeações sem autorização legal.

2.7.5. Da infração político-administrativa

O mesmo Decreto-Lei supracitado dispõe em seu art. 4º sobre as infrações político-administrativas:

Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato: [...]

VII – Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática.

Considerando que o Investigado descumpriu com dispositivo constitucional que condiciona a contratação de servidor público a processo seletivo de provas ou provas e títulos, disposto no art. 37, II, poderá estar sujeito ao procedimento interno da Câmara dos Vereadores, novamente correndo o risco de ter



o seu mandato cassado.

3. DOS PEDIDOS

Ante todo o exposto, requer a Vossa Excelência, sem prejuízo das diligências oportunamente pleiteadas em momento próprio pugna:

a) pelo recebimento da presente ação de investigação judicial eleitoral, notificando os representados Antônio Luiz Bandeira Júnior e Edilson Gonçalves Mascarenhas, nos endereços declinados no preâmbulo desta, para, querendo, apresentar defesa no prazo de cinco dias, nos termos do art. 22, I, "a", da Lei Complementar n.º 64/90, prosseguindo-se no rito estabelecido neste artigo;

b) pela procedência, ao final, desta ação, nos seguintes termos:

b.1) a ambos os representados seja aplicada a sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos oito anos subsequentes à eleição em que se verificaram os abusos acima narrados (2020);

b.2) que seja aplicada aos representados a pena de cassação de seu registro de candidatura ou, em caso de julgamento após o pleito e em caso de eleição destes, do diploma, e por consequência do mandato, nos termos do art. 22, inciso XIV, da Lei Complementar n.º 64/90;

b.3) no tocante à captação ilícita de sufrágio, que seja aplicada multa em seu patamar máximo, conforme art. 41-A, da Lei n. 9.504/97, e cassação do registro ou diploma, se já não for consequência dos tópicos anteriores.

c) que seja determinado à Prefeitura Municipal de Lajeado a imediata juntada aos presentes autos da cópia integral de todos os contratos de Prestação de Serviços e nomeações de cargos de confiança e comissionados e de toda comprovação documental de eventuais Processos Seletivos porventura realizados pela Prefeitura de Lajeado para admissão por contrato de Prestação de Serviços, acompanhados, respectivamente, dos atos e editais que comprovem a transparência, publicidade, motivação e formalidade à época de cada ato contratual dos mesmos, relativo aos exercícios 2019 e 2020.

d) requerer atuação do Ministério Público, inclusive para



apuração dos crimes de responsabilidade, atos de improbidade e crime do art. 315, do Código Penal, cometidos;

e) que seja oficiada a Câmara Legislativa de Lajeado/TO para apuração da infração político-administrativa;

f) Requer, por fim, que seja admitida a produção de todos os meios probatórios admitidos em direito, inclusive prova testemunhal.

Termos em que pede deferimento.

De Palmas para Miracema do Tocantins – TO, aos 19 de outubro de 2020.

Kamila Câmera
Advogada
OAB/TO n. 9.489

