



JUSTIÇA ELEITORAL  
71ª Zona – Gravataí-RS

**PROCESSO nº 7864.2012.621.0071**

**Pedido de Registro de Candidatura  
DANIEL LUIZ BORDIGNON  
COLIGAÇÃO FRENTE POPULAR**

**PROTOCOLO nº 89.989/2012**

**Pedido de Impugnação ao Registro de Candidatura de Daniel Luiz Bordignon  
MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL**

**PROTOCOLO nº 85.884/2012**

**Pedido de Impugnação ao Registro de Candidatura de Daniel Luiz Bordignon  
COLIGAÇÃO GRAVATAÍ MAIS HUMANA E MAIS MODERNA e  
PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO – PMDB**

**PROTOCOLO nº 87.744/2012**

**Pedido de Impugnação ao Registro de Candidatura de Daniel Luiz Bordignon  
PARTIDO VERDE – PV**

**PROCESSO nº 7949.2012.621.0071**

**Pedido de Registro de Candidatura  
TANIA REGINA FERREIRA DOS SANTOS  
COLIGAÇÃO FRENTE POPULAR**

**71ª ZONA ELEITORAL – GRAVATAÍ/RS**

**JUÍZA ELEITORAL: EDA SALETE ZANATTA DE MIRANDA**

**DATA: 03.08.2012**



JUSTIÇA ELEITORAL  
71ª Zona – Gravataí-RS

Vistos etc.

**PROCESSO nº 7864.2012.621.0071**

Trata-se de pedido de Registro de Candidatura de DANIEL LUIZ BORDIGNON ao cargo de Prefeito do Município de Gravataí/RS, pela COLIGAÇÃO FRENTE POPULAR, integrada pelos partidos PRB, PT, PSL, PRTB e PT do B.

**PROCESSO nº 7949.2012.621.0071**

Para candidata à Vice-Prefeita, indicada TANIA REGINA FERREIRA DOS SANTOS.

No prazo do art. 40 da Resolução nº 23.373/2011 do TSE, houve a apresentação de três impugnações ao pedido de registro do candidato Daniel Luiz Bordignon, que foram juntados no Processo nº 7864.2012.621.0071, e que serão julgados conjuntamente, a teor do art. 48 da Resolução.

**PROTOCOLO nº 89.989/2012**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL** ingressou com **IMPUGNAÇÃO AO REGISTRO DE CANDIDATURA** de **DANIEL LUIZ BORDIGNON**.

Asseverou que sobre o impugnado incidem duas causas de inelegibilidade, previstas no art. 1º, inciso I, alíneas *g* e *h*, da Lei Complementar nº 64/1990.

Sobre a decisão do Tribunal de Contas da União (alínea *g*, do inciso I, do art. 1º, da Lei Complementar nº 64/1990), relatou que o impugnado teve suas contas julgadas irregulares, em razão do Convênio nº 1486/98, cujo objeto era o Programa de Controle de Tuberculose, firmado entre o Município de Gravataí e a Fundação Nacional de Saúde – FUNASA.



JUSTIÇA ELEITORAL  
71ª Zona – Gravataí-RS

Outrossim, alertou sobre a existência de decisão judicial suspendendo os efeitos da decisão do TCU, mesmo que transitada em julgado. Contudo, em função da forte possibilidade de a sentença julgada improcedente na Ação Anulatória ajuizada pelo impugnado ser confirmada pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, em grau de recurso, entendeu pela necessidade de apresentar tal fundamento nesta oportunidade para evitar sua preclusão.

Referente à condenação do impugnado na Ação de Improbidade Administrativa, suscitou sua inelegibilidade pelo abuso de poder econômico, no âmbito da administração pública, em prol de interesses político-partidários, beneficiando a si e a terceiros, quando das contratações irregulares (alínea *h*, do inciso I, do art. 1º, da Lei Complementar nº 64/1990).

Discorreu sobre os demais fundamentos fáticos e jurídicos.

Juntou documentos.

Ao final, postulou a declaração de inelegibilidade do impugnado; o indeferimento do pedido de registro da candidatura de DANIEL LUIZ BORDIGNON ao cargo de Prefeito da Cidade de Gravataí; e a vedação da inclusão da foto do candidato nas urnas eleitorais.

**PROTOCOLO nº 85884/2012**

A **COLIGAÇÃO GRAVATAÍ MAIS HUMANA E MAIS MODERNA**, por seu representante, em conjunto com o **PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO – PMDB**, representado por seu presidente LUIZ ZAFFALON, ingressaram com **IMPUGNAÇÃO AO PEDIDO DE REGISTRO DE CANDIDATURA** de **DANIEL LUIZ BORDIGNON**.

Os autores insurgiram-se ante à ausência de emissão de certidões judiciais negativas do impugnado quando consultadas pela *internet*.

Aduziram que as contas foram julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas da União. A Ação de Declaração de Nulidade dessa decisão do TCU restou



JUSTIÇA ELEITORAL  
71ª Zona – Gravataí-RS

julgada improcedente, incidindo o caso de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea *g*, da Lei Complementar nº 64/1990.

No que concerne à Ação Civil Pública que tramitou perante a 2ª Vara Cível desta Comarca, realçou que houve sentença condenatória por improbidade administrativa, a qual foi mantida por Órgão Judicial Colegiado, quando do julgamento da Apelação pela Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça, afirmando ser caso de inelegibilidade nos termos do art. 1º, inciso I, alínea *l*, da Lei Complementar nº 64/1990. Que foram suspensos os direitos políticos do impugnado, admitindo a forma dolosa de sua conduta quando se beneficiou politicamente com as contratações irregulares, importando lesão ao erário público.

Juntou documentos.

Pedi o decreto de inelegibilidade do impugnado.

**PROTOCOLO nº 87744/2012**

O **PARTIDO VERDE – PV**, representado pelo Presidente Marcos Leandro Greff Monteiro, ingressou com **IMPUGNAÇÃO AO PEDIDO DE REGISTRO DE CANDIDATURA** de **DANIEL LUIZ BORDIGNON**.

Asseverou que o Tribunal de Contas da União julgou irregulares as contas do impugnado, que à época era Prefeito Municipal. Destarte, afirmou que inexistia medida judicial com efeito suspensivo dessa decisão.

Juntou documentos.

Requeru o decreto de inelegibilidade do candidato Daniel Luiz Bordignon. Postulou a juntada de cópia integral dos processos que tramitaram perante a 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça e junto ao Tribunal de Contas da União. No mais, o indeferimento do pedido de registro de candidatura com fundamento no art. 1º, inciso I, alíneas *g* e *l*, da Lei Complementar nº 64/1990.



JUSTIÇA ELEITORAL  
71ª Zona – Gravataí-RS

### **PROCOLO nº 98.202/2012**

O impugnado foi notificado, apresentando contestação.

Com relação aos argumentos aventados pelos impugnantes, inicialmente sustentou que o prazo de 08 (oito) anos de inelegibilidade previsto da Lei Complementar nº 64/1990, com a nova redação conferida pela Lei nº 135/2010, seria contado da eleição para a qual o impugnado, na condição de Prefeito Municipal no período de 1997 a 2004, concorreu ou foi diplomado, ou seja, do ano de 2000.

Pugnou pela inaplicabilidade da alínea *h*, do inciso I, do art. 1º, da Lei nº 64/1990, no caso em questão, pois não resultou evidenciada a finalidade eleitoral do ato de abuso caracterizador da inelegibilidade, e que foi analisado na Ação Civil Pública. Ademais, tal julgamento somente foi proferido no âmbito da justiça comum, inexistindo julgamento pela Justiça Eleitoral.

Ainda, que nesse processo foram opostos embargos infringentes, que suspenderam a decisão do Órgão Colegiado, impedindo a imediata aplicabilidade da decisão judicial pela suspensão dos direitos políticos.

Sobre a causa de inelegibilidade contida na alínea *g*, do inciso I, do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990, citou que a decisão do Tribunal de Contas da União ainda não transitou em julgado, e em 09.04.2012 protocolou recurso de revisão perante aquela corte.

Insurgiu-se ante o reconhecimento da causa de inelegibilidade constante da alínea *l*, do inciso I, do art. 1º, da Lei nº 64/1990, na ausência de comprovação de que o ato de improbidade conferido ao impugnado teria sido doloso, além de inexistir prejuízo ao erário.

Pediu o reconhecimento da litigância de má-fé pelo Partido Verde, pois apresentaram fatos que não condizem com a realidade. Também, entendeu não ser possível a juntada de cópias dos processos que tramitaram perante a 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça e Tribunal de Contas da União.



JUSTIÇA ELEITORAL  
71ª Zona – Gravataí-RS

Por derradeiro, requereu a improcedência das impugnações e o deferimento ao pedido de registro de candidatura de Daniel Luiz Bordignon ao cargo de Prefeito Municipal.

Juntou documentos.

Versando os feitos sobre matéria de direito, encerrada a fase instrutória.

As partes apresentaram alegações finais.

PROTOCOLOS nº 103.766/2012 (PARTIDO VERDE - PV); nº 103.872/2012 e nº 103.873/2012 (Impugnado); nº 104.462/2012 (Ministério Público Eleitoral); e nº 104.394/2012 (COLIGAÇÃO GRAVATAÍ MAIS HUMANA E MAIS MODERNA e PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO – PMDB).

Vieram os autos conclusos para sentença.

**É O RELATÓRIO.**

**DECIDO.**

Considerando que as demandas aportam os mesmos pedidos e causa de pedir semelhantes, adoto a presente fundamentação para os pedidos protocolados nº 7864.2012.621.0071 (Pedido de Registro de Candidatura de Daniel Luiz Bordignon); nº 89.989/2012 (Pedido de Impugnação ao Registro de Candidatura ajuizado pelo Ministério Público Eleitoral); nº 85884/2012 (Pedido de Impugnação ao Registro de Candidatura ajuizado pela COLIGAÇÃO GRAVATAÍ MAIS HUMANA E MAIS MODERNA e PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO – PMDB); nº 87744/2012 (Pedido de Impugnação ao Registro de Candidatura ajuizado pelo PARTIDO VERDE – PV); e nº 7949.2012.621.0071 (Pedido de Registro de Candidatura de Tania Regina Ferreira dos Santos).



JUSTIÇA ELEITORAL  
71ª Zona – Gravataí-RS

## **1. PRELIMINARES**

**1.1.** O Partido Verde questionou as certidões judiciais apresentadas pelo candidato a Prefeito, no processo de pedido de seu registro.

Por certo, não merece acolhimento esta irresignação.

Denota-se da análise dos documentos juntados pelo impugnado no processo de pedido de registro, que todas as certidões judiciais requisitadas pela Justiça Eleitoral foram derradeiramente juntadas, independentemente do êxito de sua coleta pela parte impugnante junto à *internet*.

**1.2.** O Partido Verde postulou que fossem requisitadas cópias integrais dos processos que tramitaram perante a 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado e Tribunal de Contas da União, para juntada neste processo.

Contudo, tais documentos são prescindíveis.

Indefiro pedido.

Preceitua o art. 51 da Resolução nº 23.373/2011:

*“Art. 51. O Juiz Eleitoral formará sua convicção pela livre apreciação da prova, atendendo aos fatos e às circunstâncias constantes dos autos, ainda que não alegados pelas partes, mencionando, na decisão, os que motivaram seu convencimento (LC nº 64/90, art. 8º, parágrafo único).”* (grifo meu)

Julgo, pois, suficientes os documentos já juntados aos autos para a formação do convencimento para seguramente julgar o caso em concreto e com convicção.



JUSTIÇA ELEITORAL  
71ª Zona – Gravataí-RS

**1.3.** A COLIGAÇÃO GRAVATAÍ MAIS HUMANA E MAIS MODERNA e PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO – PMDB, nas alegações finais, apontaram a inexistência de mandato da Coligação Frente Popular à advogada que subscreveu a contestação juntada.

Equivocada a alegação.

A procuração foi juntada após contestação, fl. 459.

## **2. MÉRITO**

Considerando que o pedido de registro de candidatura foi impugnado por fatos distintos, passo a analisá-los em separado.

### **2.1. Rejeição das Contas pelo TCU (Tribunal de Contas da União)**

É fato notório que na condição de Prefeito Municipal de Gravataí, nos autos do Processo nº 021.928/2003-7, o Tribunal de Contas da União (TCU) rejeitou as contas do impugnado como gestor público, em lista divulgada no ano de 2008, decisão que transitou em julgado em 20.11.2006.

Cuidava-se de repasse de verbas federais no Convênio nº 1486/98, celebrado em 03.07.1998, entre o Município de Gravataí e a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), com a finalidade de implementar o Programa de Controle da Tuberculose, conforme prévio Plano de Trabalho da municipalidade aprovado.

Na ocasião, o impugnado exercia cargo de Prefeito Municipal, e não comprovou a correta aplicação dos recursos repassados pela União, valendo-se de desvio de finalidade na aplicação desses valores recebidos.

Ocorre que esta decisão do TCU restou suspensa em decisão liminar, em sede de agravo, na Ação Anulatória (Processo nº 2008.71.00.015797-4/RS).



JUSTIÇA ELEITORAL  
71ª Zona – Gravataí-RS

Quando do exame do mérito, sobreveio decisão que julgou improcedente a Ação Anulatória. O recurso de apelação interposto pelo impugnante Daniel Luiz Bordignon, porém, foi recebido no duplo efeito, restabelecendo a anterior liminar concedida.

Importa registrar que em 22.05.2012 foi negado provimento ao agravo regimental nº 0015797-29.2008.404.7100/RS interposto no referido recurso de apelação. Esse agravo pretendia suspender o prosseguimento da Ação Anulatória, ou seja, a apreciação da apelação, por conta de recurso de revisão protocolado perante o Tribunal de Contas da União.

Nesse contexto, então, cumpre novamente salientar o fato de que a decisão do TCU (trânsito em julgado em 20.11.2006), que rejeitou as contas do impugnado, está suspensa em função do recebimento do recurso de apelação no duplo efeito, referente à Ação Anulatória julgada improcedente.

Transcrevo texto da Lei Complementar nº 64/1990, com redação dada pela Lei Complementar nº 135/2010:

*Art. 1º São inelegíveis:*

*I - para qualquer cargo:*

*(...)*

*g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, **salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário**, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição; (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010)(grifo meu)*

Desta forma, até que haja a apreciação desse recurso de apelação (nº 0015797-29.2008.404.7100), a causa de inelegibilidade prevista na alínea *g*, do



JUSTIÇA ELEITORAL  
71ª Zona – Gravataí-RS

inciso I, do art. 1º, da Lei Complementar nº 64/1990, não pode ser reconhecida e aplicada.

O impugnado pediu a condenação do Partido Verde por litigância de má-fé, na medida em que este afirmou inexistir qualquer medida judicial com efeito suspensivo ao acórdão proferido pelo Tribunal de Contas da União, estando tal decisão válida e com eficácia plena.

Pois bem. Ocorre que também o impugnado teria cometido um “deslize”, aliás, precisamente com relação a esta mesma decisão do TCU, pois afirmou que esse acórdão da Corte não havia transitado em julgado. Porém, transitou em julgado há 06 (seis) anos atrás: em 20.11.2006. Vale repetir: os efeitos dessa decisão que rejeitou as contas do impugnado somente não são aplicáveis porque o recurso de apelação da Ação Anulatória (julgada improcedente) foi recebido no duplo efeito, devolutivo e *suspensivo*.

Assim sendo, diante da exposição de fatos não verídicos, sobre um mesmo assunto, também pela parte impugnada, considero essas afirmações - *de um e de outro* - como meros “equivocos”, e não como vontade consciente e intencional de ludibriar o juízo.

## **2.2. Condenação por Improbidade Administrativa**

Existe condenação do impugnado em Ação de Improbidade Administrativa (Processo nº 015/1.06.0002334-0), que tramitou perante a 2ª Vara Cível da Comarca de Gravataí, a qual resultou confirmada por Órgão Judicial Colegiado – 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado (Apelação nº 70037437530).

A referida Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa ajuizada pelo Ministério Público Estadual, asseverou que no período de 1997 a 2004, como Prefeito de Gravataí e gestor público, Daniel Luiz Bordignon realizou contratações ditas emergenciais, através de leis municipais, durante o exercício de seus mandatos, mas, em verdade, tais admissões ocorreram sem concurso público, ferindo o disposto no artigo 37, inciso IX, da CF.



JUSTIÇA ELEITORAL  
71ª Zona – Gravataí-RS

Estas contratações emergenciais vieram a prejudicar aqueles que prestaram concurso público e não foram nomeados, tendo em conta o fato de que a necessidade de contratação da administração pública municipal seria permanente e não temporária. Entre setembro de 1993 e julho de 2004 efetuaram-se 3.288 contratações emergenciais, sendo que 52% delas foram rejeitadas pelo TCE, por não atender ao requisito de urgência na contratação.

Quando do julgamento do recurso, o Desembargador Irineu Mariani citou a sentença da Juíza de Direito, Dra. Valkíria Kiechle. Transcrevo:

*"(...) No mérito, importante destacar que a Lei nº 8.429/92 define, no art. 11, caput, ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições.*

*Em seu inciso I salienta aqueles atos que visam fim proibido em lei ou regulamento, ou diverso daquele previsto na regra de competência.*

*Conforme se depreende do inc. III do art. 129 da CF, caracteriza-se como função institucional do Ministério Público "promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos". O art. 17 da Lei de Improbidade atribui ao Ministério Público a legitimidade para a propositura desta ação.*

*In casu, o Ministério Público alega ofensa à determinação constitucional de que a investidura em cargo público depende de prévia aprovação em concurso público (art. 37, II, da CF).*

*A Carta Magna traz exceção a esta regra, qual seja, "a possibilidade de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público" (art. 37, IX).*

*Segundo o contexto fático-probatório dos autos, as contratações emergenciais realizadas pelo agente público ora demandado eram efetivadas mediante criação de lei municipal devidamente aprovada, entretanto, como*



JUSTIÇA ELEITORAL  
71ª Zona – Gravataí-RS

*facilmente se percebe pelas inúmeras e sucessivas contratações, a necessidade de tais admissões não era temporária, pois, de fato, vários contratos eram renovados continuamente, por vários anos, caracterizando assim necessidade permanente do serviço a ser prestado.*

*Somado a isso, cumpre registrar que concomitantemente às contratações ditas emergenciais, foram realizados concursos públicos para provimento dos mesmos cargos preenchidos com aquelas admissões. No entanto, raras eram as nomeações.*

*A aprovação em Concurso Público não gera direito à imediata nomeação e posse, tampouco há obrigação legal do agente público de prover, de modo imediato, todos os cargos vagos de dada função pública. Entretanto, como veremos, a conduta do demandado, além de representar clara afronta ao princípio da legalidade, também veio a infringir o mais salutar dos princípios da administração pública, qual seja, o da moralidade.*

*Condição primária do administrador é o conhecimento das regras de admissão de pessoal. Não se exige, contudo, para caracterização da conduta ímproba, 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.*

*Com efeito, deve-se ter presente o conceito de improbidade, conforme ensina Marcelo Figueiredo, na obra Proibição Administrativa, 4ª ed., p. 23, São Paulo, Malheiros Editores, 2000, termo que provém "Do Latim improbitate. Desonestidade. No âmbito do Direito o termo vem associado à conduta do administrador amplamente considerado. (...) genericamente, comete maus-tratos à probidade o agente público ou particular que infringe a moralidade administrativa. (...) a probidade é espécie do gênero 'moralidade administrativa' à que alude, v.g., o art. 37, caput e § 4º, da CF. O núcleo da proibição está associado (deflui) ao princípio maior da moralidade administrativa; verdadeiro norte à Administração em todas as suas manifestações."*



JUSTIÇA ELEITORAL  
71ª Zona – Gravataí-RS

*Nessa esteira, o que se verifica é que o agente público, ao efetuar as contratações emergenciais na maneira antes mencionada, burlou o disposto no inciso II do art. 37 da CF, que estabelece o princípio da investidura em cargo ou emprego público via concurso, bem como fraudou o inciso IX do mesmo artigo. . Sabemos que as normas em questão evidenciam várias preocupações: prevenção contra a introdução ilegal de pessoas no serviço público, tornando-o um "cabide de empregos", assim como, sendo um estado democrático, assegurar a impessoalidade e isonomia entre a todos os cidadãos que se candidatarem ao serviço público, independentemente de suas simpatias políticas, ou quaisquer outros preconceitos.*

*A administração do demandado, contudo, deu as costas a esse princípio, e 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, por que a lei não convalida a ilegalidade, nem a eventual convivência de outros agentes públicos atenua a responsabilidade do demandado.*

*Segundo, por que todas as referidas leis foram de iniciativa do próprio Poder Executivo.*

*Ademais, referidas leis não atendem à exigência constitucional estabelecida no inciso IX do art. 37 da CF, à medida que não justificam a "temporiedade" da necessidade, nem a "excepcionalidade" do interesse público.*

*Com efeito, "a lei" a que se refere o inciso IX do art. 37 é aquela lei reguladora, que estabelecerá parâmetros, hipóteses que serão consideradas excepcionais, por exemplo, limitará o tempo de contratação, as hipóteses de renovação, as espécies de atribuições e funções que poderão ser assumidas por essa espécie de contrato, como por exemplo, na esfera federal, a lei 8.745/93.*

*O que se viu na administração do demandado foi uma*



JUSTIÇA ELEITORAL  
71ª Zona – Gravataí-RS

*sucessão de leis casuísticas, que ao mesmo tempo pecam pela falta de especificidade.*

*Veja-se, por exemplo, as justificativas das leis municipais, fls 1391 e seguintes (VII volume destes autos): "visando a continuidade dos serviços prestados pela Secretaria tal...". Vê-se logo que não há qualquer excepcionalidade na contratação autorizada. A lei constante a fl 1395, de setembro de 2000, prorroga por mais seis meses, renovável por mais 06 meses, os contratos administrativos de que tratam leis editadas em 1998, já prorrogadas por leis editadas em 1999. A justificativa: o aumento da demanda de serviços públicos. Observe-se a sucessão de prorrogações, protraindo-se por tempo demasiado, intolerável para uma urgência. Veja-se, a justificativa ao projeto de lei 002/2001, fl 1402: manter a estrutura onde estão lotados os contratos administrativos autorizados por leis pretéritas, tais como iluminação pública, digitadores, motoristas, assistentes sociais. Nenhuma excepcionalidade senão manter os serviços permanentes e próprios do serviço público.*

*Enfim, nenhuma das leis justifica o excepcional interesse público, a emergencialidade dessas contratações. Ao contrário, as leis se sucedem umas às outras, sem qualquer preocupação com a justificativa, de modo que a irregularidade tornou-se a regra da administração do demandado.*

*A prática permanente e reiterada dessa espécie de contratação e a quantidade excepcional de pessoas que foram contratadas sob esse regime levou o Tribunal de Contas do Estado a referir que o Município havia criado um quadro paralelo, permanente, de serviços públicos. Alguns desses contratos foram tantas vezes prorrogados, que vieram a ser caracterizados como empregos, pela Justiça do Trabalho.*

*A contestação dedica-se a defender essa conduta, sob o argumento de que os limites impostos pela lei Rita Camata, e a seguir, pela lei de Responsabilidade Fiscal, impediam a efetivação de concursados. Que tais efetivações seriam anulados pelo Tribunal de Contas, se antes não fossem adequadas as contas públicas. Provavelmente, sim.*



JUSTIÇA ELEITORAL  
71ª Zona – Gravataí-RS

*Contudo, desse fato não decorre, como conclusão lógica, que a administração estivesse autorizada a efetuar contratações temporárias, como se fosse uma alternativa legal. Era ainda mais ilegal quanto à realização de concursos, pois ditos contratos também são contabilizados na mesma rubrica em que a folha de pagamento de funcionários concursados.*

*Há dizer que a política de contratação de pessoal, adotada pela administração do demandado, por certo trouxe-lhe vantagens políticas, não apenas por que a administração se apresenta aparentemente eficiente, no cumprimento de suas funções, mas por que essa mão de obra pode ser facilmente manipulada.*

*De outra banda, a irregularidade só seria investigada e reprimida pelos órgãos de controle externo depois de findos os contratos emergenciais. E, de fato, a maioria das auditorias do Tribunal de Contas do Estado declarava cessada a ilegalidade com o fim dos contratos, ou determinava a desconstituição daqueles ainda em vigor.*

*Outrossim, o Administrador, em vez de buscar aumentar a receita, e dessa forma viabilizar a admissão via concurso público, preferiu adotar a via da contratação emergencial. É bem verdade que políticas fiscais mais agressivas teriam resultado menos simpáticas ao ex-prefeito.*

*Assim é que apesar da crescente demanda por serviços, até esta data o Município ainda não tem bem organizado seu cadastro de contribuintes de IPTU, e a maioria dos executivos fiscais hoje ajuizados ainda incluem os exercícios de 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, quando não os exercícios de 1996 e 1997, tributos estes que deveriam ter sido alvo de cobrança daquela administração passada.*

*Compreende-se que administração do demandado enfrentou o período da municipalização da saúde, e a municipalização do trânsito. Mas esta circunstância ainda não explicaria o assombroso número mais de 1.200 contratações entre 1999 e 2004.*

*O demandado se apega, também, à situação particular dos professores, que geram frequentes claros no quadro, em razão de licenças. Entrementes, ao que se viu das leis*



JUSTIÇA ELEITORAL  
71ª Zona – Gravataí-RS

*autorizativas, os professores representavam parcela modesta das contratações. Havia contratação emergencial para preencher vagas de operários, fiscais, atendentes em creches, serventes, motoristas, agente administrativo, procuradores jurídicos, vigilantes, topógrafo, eletrotécnicos, mecânicos, assistentes sociais, dentre outros.*

*Não se nega que parte dessas contratações possam ter atendido aos requisitos legais. Contudo, é indefensável que tenham sido mantidas de forma tão corriqueira, tão permanente, e tão numerosa, como praticado na administração do demandado, situação agravada pela existência de candidatos aprovados em concurso, aguardando para serem nomeados.*

*Enfim, forçoso concluir que com essa prática, incorreu o demandado na conduta descrita no caput do artigo 11 e inciso I da lei 8.429/92.*

*Desse modo, reconhecida a ocorrência de fato que tipifica improbidade administrativa, cumpre ao juiz aplicar a correspondente sanção. Para tal efeito, não está obrigado a aplicar cumulativamente todas as penas previstas no art. 12 da Lei 8.429/92, podendo, mediante adequada fundamentação, fixá-las e dosá-las segundo a natureza, a gravidade e as consequências da infração, individualizando-as, se for o caso, sob os princípios de direito penal."*

Finalizou em seu voto:

*"As leis autorizativas, com a devida vênia, evidenciam ainda mais o dolo. Neste eito, lembro que nos primeiros processos que chegaram a esta Câmara envolvendo a matéria, o grande e saudoso Des. Sérgio Dulac Müller disse num de seus votos que "A política passa a ser coisa de profissional." Com isso, queria dizer que viria a tese da falta de intenção, da ausência de dolo, tendo em conta a ausência de conhecimentos técnicos do agente público.*

*Não é o caso dos autos.*

*Aqui, temos uma pessoa esclarecida e experiente em*



JUSTIÇA ELEITORAL  
71ª Zona – Gravataí-RS

*administração pública, de sorte que, não tenho dúvida, sabia que as leis eram mero disfarce, artifício para burlar o princípio constitucional do concurso público, e desse modo passar o verniz da legalidade à prática do clientelismo político, assim como vem ocorrendo com a proliferação dos CCs para funções que nada têm a ver com chefia e por conseguinte confiança.*

*Respeitosa vênia, a tese de que a lei autorizadora da contratação descaracteriza a improbidade, constitui a escola do ardil para uma lei menor trapacear uma lei maior, pois 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. (...)*

O Desembargador Luiz Felipe Silveira Difini, por sua vez, observou a ocorrência das seguintes ilegalidades:

*"1ª) o acusado, enquanto Prefeito do Município de Gravataí, procedeu à admissão de pessoal, através de contrato por prazo determinado, sem a respectiva autorização legal. (...)*

*2ª) o acusado, enquanto Prefeito do Município de Gravataí, manteve diversos servidores por ele admitidos, através de contrato por prazo determinado, além do tempo legal, conforme fls. 819-940 e 1110-1113. (...)*

*3ª) o acusado, enquanto Prefeito do Município de Gravataí, admitiu pessoal, através de contrato por prazo determinado, a despeito de existirem candidatos aprovados em concurso público para as mesmas funções (concursos públicos n. 01/98, 02/89, 03/98, 04/98, 05/98, 07/98, 08/98, 10/98, 11/98, 13/98, 14/98, 15/98, 16/98 e 17/98), cujos resultados haviam sido inclusive homologados e publicados. Tal proceder, além de ofender o princípio da moralidade, vai de encontro ao dispositivo que baliza o preenchimento dos cargos públicos (art. 37, caput e inc. II da Constituição Federal). Contrariedade também pode ser percebida em re-*



JUSTIÇA ELEITORAL  
71ª Zona – Gravataí-RS

*lação ao parágrafo único do art. 1º da Lei n. 1.091, de 26 de dezembro de 1996 (fl. 993), que "vedava a renovação dos contratos administrativos de pessoal temporário quando houver concursado aguardando chamado para o mesmo cargo", bem como em relação ao §3º do art. 1º da Lei n. 1.195, de 30 de dezembro de 1997 (fls. 995/996), que estabelecia que as "contratações emergenciais autorizadas somente poderão ser realizadas após o chamado de eventuais candidatos aprovados em concursos públicos anteriores respeitadas suas respectivas áreas e especialidades".*

*Para corroborar a afirmação de que candidatos aprovados em concurso público foram preteridos quando da contratação direta de servidores, pode-se citar o exemplo de Adeli Gonsalves de Carvalho admitido mediante contrato emergencial em 26.12.2002 e cujo vínculo estava ainda ativo em 24.06.2005, não obstante a existência de candidatos a serem nomeados para o referido cargo, conforme consta dos documentos de fls. 482 e 502, (...).*

*Claro está, portanto, que mesmo existindo candidatos aprovados no concurso público, aptos a serem nomeados, a opção do acusado foi pela contratação/renovação direta de servidores, para a qual, como se viu dos testemunhos colhidos, inexistia critério de seleção prévio, o que, no mínimo, dá margem a questionamentos, como aqueles feito pelo Ministério Público, de que a filiação político-partidária poderia ser decisiva.*

*Ressalto que diversamente do que ocorreu na seara criminal, no presente feito, restaram comprovadas as ilegalidades acima apontadas relativamente à ambas as gestões do demandado como Prefeito Municipal – período de 1997/2000 e 2001/2004, como devidamente fazem alusão os documentos acima indicados.*

*Nessa perspectiva verifica-se presente, o elemento subjetivo do tipo: o dolo (genérico), que, no caso, segundo João Gualberto Garcez Ramos, "é a vontade incoarctada de nomear, admitir ou designar servidor contra expressa disposição de lei", ou seja, violando "regra legal que o proibia de nomear,*



JUSTIÇA ELEITORAL  
71ª Zona – Gravataí-RS

*admitir ou designar ou que lhe permitia fazê-lo, desde que observados certos requisitos, desobedecidos na hipótese”<sup>1</sup>.*

*Assim sendo, tenho que a conduta dos demandados enquadra-se nas disposições do caput, do art. 11 da Lei nº 8.429/92. Observe-se:*

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

*(...)”*

Ao final, resultou o ora impugnado condenado ao prazo de suspensão dos direitos políticos por 05 (cinco) anos e ao pagamento de multa civil fixada em 50 (cinquenta) vezes o valor do último subsídio por ele percebido como Prefeito Municipal, devidamente corrigido pelo IGPM até o seu efetivo pagamento.

Da análise dos documentos e conteúdo dessas decisões, vislumbra-se que houve o reconhecimento de ato de improbidade administrativa, quando o impugnado beneficiou a si e a terceiros, com abuso de poder político, no âmbito da administração pública, em prol de interesses pessoais e político-partidários, na medida em que admitiu pessoal por meio de sucessivas contratações consideradas irregulares, mesmo havendo candidatos aprovados em concurso público para as mesmas funções.

Por derradeiro, segue a Ementa:

**"APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ. CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRELIMINARES.**

**1. Preliminares. Decisões unânimes.**

**1.1 – Suspensão do processo. O julgamento do STF na**

<sup>1</sup> RAMOS, João Gualberto Garcez Ramos. *Crimes Funcionais de Prefeitos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 76 e 75.



JUSTIÇA ELEITORAL  
71ª Zona – Gravataí-RS

*Reclamação nº 2.138-6 não tem efeito vinculante e nem eficácia erga omnes. Descabe a suspensão do processo.*

*1.2 – Aplicação da Lei nº 8.429/92 aos agentes políticos. Os agentes políticos estão sujeitos à Lei nº 8.429/92, cujos sancionamentos não excluem os penais, civis e administrativos, previstos na legislação específica (art. 12, caput), como é o caso do crime de responsabilidade (DL nº 201/67).*

*2. Mérito. Decisão majoritária. Voto vencido do relator.*

*2.1 – Prefeito Municipal que, ao longo de dois mandatos consecutivos, mediante sucessivas leis, que sequer buscaram justificar ser contratações por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, transforma a Prefeitura num verdadeiro “cabide de empregos” mediante admissões diretas de pessoal para atividades comuns. Pior ainda quando o faz em prejuízo de concursados que aguardavam nomeação, deixando claro o critério da escolha pessoal e da filiação político-partidária. Faz ainda pior quando faz admissão direta sequer autorizada por lei.*

*2.2 – Violação ao art. 37, II e IX, da CF (regras do concurso público e da contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público). Caracterizada a improbidade administrativa prevista no art. 11 e I da Lei 8.429/92.*

*2.3 – O fato de o Prefeito obter leis autorizadas, obviamente de iniciativas dele próprio, não descaracteriza o dolo, sob pena de se ter a escola do ardil de uma lei menor trapacear uma lei maior.*

*2.4 – Conduta censurável e lesiva ao erário municipal que merece não apenas as sanções cumulativas fixada na sentença, mas agravamento, inclusive quanto ao período de suspensão dos direitos políticos, tendo em conta que os atos foram praticados no exercício de mandato popular.*

**3. POR UNANIMIDADE, REJEITARAM AS PRELIMINARES; POR MAIORIA, DESPROVERAM A APELAÇÃO DO RÉU E PROVERAM EM PARTE A DO AUTOR, VENCIDO O RELATOR QUE PROVEU A DO RÉU, PREJUDICADA A DO AUTOR” .**



JUSTIÇA ELEITORAL  
71ª Zona – Gravataí-RS

O Órgão Colegiado concluiu que o impugnado Daniel Luiz Bordignon violou os princípios da legalidade e moralidade, reconhecendo a prática de improbidade administrativa, auferindo vantagens políticas.

Com efeito, deve ser reconhecida a inelegibilidade do candidato impugnado com base no **art. 1º, inciso I, alínea h, da Lei Complementar nº 64/1990**, que prevê:

*“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; (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010)”*

Inquestionável, pois, o dolo direto na conduta ímproba do impugnado, enquadrada no art. 11 da Lei nº 8.429/92.

Representa fato notório ser o impugnado pessoa experiente na administração pública. Nessa condição, possuía incontestável conhecimento para discriminar os fatos e interpretar a Constituição Federal, Lei Federal e Lei Municipal.

Desta forma, não pode alegar “boa-fé” nas contratações realizadas no período de 1997 a 2004, sob o argumento de que estaria apoiada em lei municipal aprovada, notadamente se for considerado que a lei era de iniciativa do próprio Poder Executivo, enquanto que nenhuma lei pode convalidar ilegalidades. As contratações não eram “temporárias”, sendo renovadas continuamente por vários anos, caracterizando necessidade permanente do serviço a ser prestado.



JUSTIÇA ELEITORAL  
71ª Zona – Gravataí-RS

Outrossim, concomitantemente às contratações ditas emergenciais, foram realizados concursos públicos para provimento dos mesmos cargos preenchidos com aquelas admissões. Porém, raras eram as nomeações.

A conduta dolosa do impugnado também restou comprovada através das vantagens políticas certamente obtidas em função dessas contratações.

Indubitavelmente, o impugnado foi beneficiado com a conveniente manipulação dessa mão-de-obra irregularmente admitida. Como se não bastasse, igualmente restou fartamente demonstrada a finalidade eleitoral dessas contínuas e prorrogáveis contratações. Ora, é evidente que cada um dos contratados representou um voto a favor do impugnado nas eleições, e com esses, no mínimo, os votos de seus familiares e amigos.

Conclui-se, pois, pela certeza da existência do elemento subjetivo do tipo, no sentido de o impugnado, como gestor público, ter a incontestável vontade de concretizar o ato ímprobo.

O impugnado apresentou os seguintes argumentos, para o não acolhimento dessa causa de inelegibilidade. Senão vejamos.

**2.2.1.** Suscitou que as causas de inelegibilidade apontadas na referida alínea *h*, do inciso I, do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990 deveriam ser reconhecidas pela Justiça Eleitoral, sendo incompetente a Justiça Comum.

Não merece acolhimento esta irresignação.

Na verdade, as decisões judiciais e os órgãos judiciais colegiados referidos na legislação podem ser de qualquer das "justiças", especializada, ou não. Deve, sim, necessariamente, integrar decisão oriunda do Poder Judiciário. Isso não quer dizer que o reconhecimento do abuso do poder econômico ou político seja matéria exclusiva de exame e condenação pela Justiça Eleitoral.

O que há na legislação é a fixação da competência da Justiça Eleitoral para a análise, processamento e julgamento do abuso de poder econômico ou



JUSTIÇA ELEITORAL  
71ª Zona – Gravataí-RS

político precisamente no período das eleições, quando o agente pretende influenciar o pleito com essa sua atitude, de forma a persuadir o eleitor a convencer-se por um ou outro candidato.

As jurisprudências juntadas pelo próprio impugnado confortam esta realidade, fl. 430.

**2.2.2.** O impugnado defendeu que o prazo de 08 (oito) anos de inelegibilidade passaria a correr do ano 2000, a partir da sua última eleição/diplomação, encerrando o prazo de inelegibilidade em 2008.

Contudo, equivocadamente esse entendimento.

O prazo de 08 (oito) anos previsto na alínea *h*, do inciso I, do art. 1º da Lei nº 64/1990, tem o seu termo inicial a partir do término do mandato que começou em 2000. *Vale repetir:* por conta da decisão do órgão judicial colegiado, a partir de 31.12.2004 corre o prazo de inelegibilidade de 08 (oito) anos, ou seja, até 31.12.2012. Logo, o impugnado é inelegível para o Pleito de 2102, eleições municipais.

Por derradeiro, cumpre destacar que as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser observadas na oportunidade do registro da candidatura.

**2.2.3.** O impugnado asseverou que os Embargos Infringentes interpostos perante a Primeira Câmara Cível suspenderiam os efeitos da apelação.

Ora, os embargos infringentes *não* suspendem os efeitos do acórdão. No caso de excepcionalmente terem sido recebidos no duplo efeito, caberia ao impugnado comprovar essa circunstância.



JUSTIÇA ELEITORAL  
71ª Zona – Gravataí-RS

**2.2.4.** O impugnado igualmente asseverou sobre a suspensão dos efeitos da decisão da Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça, com base em jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, fl.442.

Porém, o julgado colacionado é impertinente ao caso.

Refere-se à condenação criminal, em que para o réu condenado foi aplicada pena privativa de liberdade, substituída por pena restritiva de direitos, sendo aplicados os efeitos de condenação penal previstos no art. 92 do Código Penal, dentre estes, a perda do cargo público.

A situação do impugnado é absolutamente diversa.

**3.** Os impugnantes COLIGAÇÃO GRAVATAÍ MAIS HUMANA E MAIS MODERNA, PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO – PMDB e PARTIDO VERDE – PV, sobre a Ação de Improbidade Administrativa, fundamentaram seus pedidos de indeferimento de registro com base no art. 1º, inciso I, alínea I, da Lei Complementar nº 64/1990, que prevê:

*“Art. 1º São inelegíveis:*

*I - para qualquer cargo:*

*(...)*

*I) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)”*

Porém, restou claro que houve o reconhecimento, tanto pela Juíza da 2ª Vara Cível de Gravataí, como pelo Órgão Judicial Colegiado (1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul) - e ora acolhido pela Justiça



JUSTIÇA ELEITORAL  
71ª Zona – Gravataí-RS

Eleitoral nesta decisão - de que o impugnado fez uso abusivo de seu poder político, no âmbito da Administração Pública, em prol de interesses político-partidários, beneficiando a si e a terceiros, quando do exercício do mandato de Prefeito, para o qual foi eleito e diplomado.

Desta forma, incide o candidato na inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea *h*, da Lei Complementar nº 64/90.

Isso posto:

**1. JULGO PROCEDENTES** as impugnações propostas nos pedidos protocolados nº **89.989/2012**, nº **85.884/2012** e nº **87.744/2012**, para:

**I) DECRETAR a INELEGIBILIDADE de DANIEL LUIZ BORDIGNON por 08 (oito) anos**, contados de 31.12.2004, com fundamento na *alínea h, do inciso I, do art. 1º, da Lei Complementar nº 64/1990*;

**II) INDEFERIR PEDIDO DE REGISTRO à candidatura de DANIEL LUIZ BORDIGNON ao cargo de Prefeito Municipal de Gravataí/RS, pela COLIGAÇÃO FRENTE POPULAR - Processo nº 7864.2012.621.0071;**

**III) DETERMINAR a vedação da inclusão da foto de DANIEL LUIZ BORDIGNON nas urnas eleitorais.**

Fundamento. No pleito de 2008, o impugnado Daniel Luiz Bordignon também apresentou pedido de registro à candidatura ao cargo de Prefeito Municipal de Gravataí, sobrevindo decisão que igualmente indeferiu seu pedido.

Como essa decisão da Justiça Eleitoral, naquelas eleições, não determinou expressamente a vedação de inclusão de sua foto nas urnas (e o candidato acabou renunciando na véspera das votações) sua foto permaneceu nas



JUSTIÇA ELEITORAL  
71ª Zona – Gravataí-RS

urnas eletrônicas, muito embora fosse outro o candidato (que o substituiu) concorrendo pelo mesmo partido/coligação.

Com certeza, se mantida a decisão de indeferimento de registro destes autos, em caso de eventual recurso, ou mesmo, se voltar a renunciar, evita-se confusão ao eleitor.

Do contrário, cogita-se de uma situação absurda: a foto do candidato que teve indeferido o registro continuaria nas urnas, mas outro seria o candidato que estaria efetivamente concorrendo.

É como se o candidato que teve seu registro negado, de certa forma, continuasse concorrendo, em oposição à autenticidade da soberania popular.

Por cautela, bom senso e correção nas votações, a JUSTIÇA ELEITORAL DEVE manter íntegro o Pleito de 2012, apresentando nas urnas ao SENHOR ELEITOR, a situação verdadeira e real dos candidatos.

É uma questão de RESPEITO ao cidadão brasileiro, eleitor ou não.

É uma questão de MORALIDADE.

**2.** Quanto ao Processo nº **7949.2012.621.0071**, referente ao cargo de Vice-Prefeita, sendo indicada a candidata **TANIA REGINA FERREIRA DOS SANTOS, DEFIRO PEDIDO DE REGISTRO a sua candidatura**, considerando que a candidata, *isoladamente*, preenche os requisitos legais.

**3.** A teor do art. 50, da Resolução nº 23.373/2011 do TSE, **INDEFIRO O REGISTRO da chapa majoritária** apresentada pela Coligação Frente Popular, para as candidaturas de Daniel Luiz Bordignon, ao cargo de Prefeito Municipal, e de Tania Regina Ferreira dos Santos, ao cargo de Vice-Prefeita.

Descabida a condenação ao pagamento de honorários e de ônus sucumbenciais.



JUSTIÇA ELEITORAL  
71ª Zona – Gravataí-RS

Publique-se.

Registre-se.

Intimem-se.

Gravataí, 03.08.2012.

**EDA SALETE ZANATTA DE MIRANDA**

**JUÍZA ELEITORAL**