



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
 Segunda Câmara Cível  
 5ª Av. do CAB, nº 560 - Centro - CEP: 41745971 -  
 Salvador/BA

**A C Ó R D ã O**

**Classe** : **Apelação n.º 0000479-41.2009.8.05.0267**  
**Foro de Origem** : Comarca de Una  
**Órgão** : Segunda Câmara Cível  
**Apelante** : Ailton Nunes Dias  
**Advogado** : Carlos Teles de Menezes (OAB: 7453/BA)  
**Apelante** : Alfeu Oliveira Santos  
**Apelante** : Nilton Nogueira da Silva  
**Advogado** : Romario Lopes Freitas Neto (OAB: 36772/BA)  
**Apelante** : Davi Cerqueira dos Santos  
**Advogado** : Emerson de Oliveira Brandão (OAB: 13735/BA)  
**Apelante** : Roberval Pereira Pinto  
**Apelante** : Nara Santos Muniz  
**Apelante** : Fernando Paulo Santos  
**Advogado** : Marco Aurélio Lelis de Souza (OAB: 17875/BA)  
**Apelado** : Ministério Público  
**Promotor** : Alicia Violeta Botelho Sgadri Passeggi  
**Procª. Justiça** : Jacqueline Menezes Holanda  
**RELATOR** : **DES. GESIVALDO BRITTO**

**APELAÇÕES CÍVEIS SIMULTÂNEAS. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CRIAÇÃO, VOTAÇÃO E APROVAÇÃO DE LEI MUNICIPAL POR EX-GESTOR E EX-VEREADORES. AFASTADA A HIPÓTESE DO LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO. PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA REJEITADA. AUMENTO SALARIAL DE SERVIDORES. INTERSTÍCIO LEGAL PROIBITIVO DE 180 DIAS ANTERIORES ÀS ELEIÇÕES. INOBSERVÂNCIA. LEI Nº 9504/97 E LEI Nº 8.429/92. VIOLAÇÃO À EXPRESSA DISPOSIÇÃO LEGAL. DESCOMPASSO COM OS PRINCÍPIOS REGENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. SANÇÕES. PERTINÊNCIA. SENTENÇA MANTIDA, INCLUSIVE, EM SEDE DE REEXAME.**

**NÃO CONFIGURADA A OBRIGATORIEDADE DA FORMAÇÃO DO LITISCONSÓRCIO PASSIVO**, eis que a participação na votação e aprovação da Lei se restringiu aos vereadores chamados ao feito.

**PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA REJEITADA**, eis que inexistentes motivos a prejudicar a defesa e, tampouco, a apreciação exata naquela sede primeira.

**NO MÉRITO.**

O início da vigência da Lei Municipal nº 759/2008 se deu em 26/06/2008, data de sua publicação, quando as eleições municipais ocorreriam em 05/10/2008, ou seja, sem observância ao interstício proibitivo de 180 dias,



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
 Segunda Câmara Cível  
 5ª Av. do CAB, nº 560 - Centro - CEP: 41745971 -  
 Salvador/BA

disposto na Lei Federal nº 9.504/1997, art. 73, inc. VIII<sup>1</sup>

Nesta esteira, a referenciada legislação, Lei Municipal nº 759/2008, dispunha sobre a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos municipais, assim concretizando aumento salarial, portanto, em tempo de expressa vedação legal, ano eleitoral, consoante informado em opinativo ministerial de fls.509ss..

Enfim, evidencia-se o descompasso do ato levado a efeito com a pertinente legislação, quando, então, ganha-se, se não o apoio, no mínimo, uma “imagem favorável a facilitar e favorecer sua posição particular de candidato nas próximas eleições”, assim em desarmonia com o dever de lealdade e impessoalidade da Administração Pública.

Portanto, sem reparos à decisão singular que aplicou aos Apelantes as sanções previstas no art. 12, inc. II da Lei nº 8.429/92.

**APELAÇÕES SIMULTÂNEAS CONHECIDAS E DESPROVIDAS.  
 SENTENÇA CONFIRMADA EM SEDE DE REEXAME.**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 0000479-41.2009.8.05.0267, proveniente da Comarca de Una, em que é Apelante Ailton Nunes Dias, Alfeu Oliveira Santos, Nilton Nogueira da Silva, Davi Cerqueira dos Santos, Roberval Pereira Pinto, Nara Santos Muniz, Fernando Paulo Santos e Apelado(a) Ministério Público, ACORDAM os Senhores Desembargadores integrantes da Segunda Câmara Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, em **NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO**, em conformidade com o voto do Relator.

Sala das Sessões,

**PRESIDENTE**

**DES. GESIVALDO BRITTO  
 RELATOR**

**PROCURADOR(A) DE JUSTIÇA**

<sup>1</sup>Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: [...] VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos

<sup>1</sup>Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: [...] VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
 Segunda Câmara Cível  
 5ª Av. do CAB, nº 560 - Centro - CEP: 41745971 -  
 Salvador/BA

### RELATÓRIO

**Classe** : **Apelação n.º 0000479-41.2009.8.05.0267**  
**Foro de Origem** : Comarca de Una  
**Órgão** : Segunda Câmara Cível  
**Apelante** : Ailton Nunes Dias  
**Advogado** : Carlos Teles de Menezes (OAB: 7453/BA)  
**Apelante** : Alfeu Oliveira Santos  
**Apelante** : Nilton Nogueira da Silva  
**Advogado** : ROMARIO LOPES FREITAS NETO (OAB: 36772/BA)  
**Apelante** : Davi Cerqueira dos Santos  
**Advogado** : Emerson de Oliveira Brandão (OAB: 13735/BA)  
**Apelante** : Roberval Pereira Pinto  
**Apelante** : Nara Santos Muniz  
**Apelante** : Fernando Paulo Santos  
**Advogado** : Marco Aurélio Lelis de Souza (OAB: 17875/BA)  
**Apelado** : Ministério Público  
**Promotor** : Alicia Violeta Botelho Sgadri Passeggi  
**Procª. Justiça** : Jacqueline Menezes Holanda  
**RELATOR** : **DES. GESIVALDO BRITTO**

Trata-se de Apelações cíveis simultâneas interpostas contra sentença de fls. 648/657, prolatada pelo Exmo. Juiz de Direito da Vara dos Feitos de Relação de Consumo, Cíveis e Comerciais da Comarca de Una, na Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, proposta pelo Ministério Público em face de AILTON NUNES DIAS E OUTROS.

Adoto o relatório da referenciada sentença, na qual se julgou procedente o pleito exordial, condenando-se os Réus pela prática de Improbidade Administrativa às sanções previstas no art. 12, inc. II da Lei nº 8.429/92, consistente no ressarcimento integral do dano; suspensão dos direitos políticos pelo prazo de seis anos; multa civil no dobro do valor do dano e impossibilidade de contratar com a Administração Pública ou receber incentivos fiscais, ainda por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos.

Foi a sentença ratificada às fls. 689/690 após interposição de Embargos de Declaração.

Diante da referenciada decisão foram interpostas Apelações simultâneas.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Segunda Câmara Cível  
5ª Av. do CAB, nº 560 - Centro - CEP: 41745971 -  
Salvador/BA

Às fls. 691/702 foi interposta Apelação por AILTON NUNES DIAS, ANTÔNIO SILVA DOS SANTOS e FERNANDO PAULO SANTOS, pleiteando a justiça gratuita. Reclamam a ilegitimidade passiva para figurarem na presente demanda. Aduz a necessidade de todos os nove Vereadores da Câmara de Una integrarem o feito.

No mérito, consignam a ausência de ilicitude na aprovação da Lei Municipal n. 759/88 que versa sobre a recomposição dos salários dos funcionários em época pretérita ao prazo de proibição legal, sustentando ser a mesma de iniciativa do Prefeito, Chefe do Executivo no Município, cumprindo-lhes somente a votação no projeto de Lei, assim como um exercício regular de direito em estrito cumprimento de um dever legal. Assim, pugnam pela reforma da decisão de piso, pleiteando pelas pertinentes consequências legais.

Ato contínuo, foi interposta Apelação às fls. 705/740 por ALFEU OLIVEIRA SANTOS e NILTON NOGUEIRA DA SILVA na qual salientaram o exercício de um dever legal por eles, Vereadores, consubstanciado na votação de um projeto de Lei encaminhado pelo Poder Executivo Municipal a afastar a configuração de improbidade administrativa. Colacionam jurisprudência acerca do tema. Ressaltam a proteção da imunidade material, inviolabilidade, por votos proferidos no exercício do mandato.

Enfim, ressaltam a ausência de caracterização de improbidade administrativa e dolo, finalizando com o pedido de formação do litisconsórcio necessário dos nove vereadores em exercício na época. Nesta esteira é o pedido de reforma.

Às fls. 743/747 interpôs Apelação o Prefeito Municipal da época, DAVI CERQUEIRA DOS SANTOS, oportunidade em que nega o ato de improbidade, salientando a regularidade do procedimento, inclusive perante o juiz Eleitoral em exercício e aprovação das contas referentes aquele ano pelo Tribunal de Contas do Município. Pleiteia a formação do litisconsórcio passivo necessário. Pugna pela reforma do julgado singular e consequências legais pertinentes.

Seguindo-se, ROBERVAL PEREIRA SANTOS, NARA SANTOS MUNIZ e



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
Segunda Câmara Cível  
5ª Av. do CAB, nº 560 - Centro - CEP: 41745971 -  
Salvador/BA

FERNANDO PAULO SANTOS interpuseram Apelação de fls. 751/759, reiterando a votação como um exercício de um dever legal, do qual não lhes pode ser imputada qualquer ilegalidade. Pugnam pela anulação da sentença ou sua reforma para se afastar a imputação de improbidade.

Contrarrazões regularmente apresentadas às fls. 764/769, oportunidade em que o Ministério Público argumenta sobre a condenação do ex-gestor municipal e imputação de improbidade aos Vereadores.

Foram os autos remetidos a esta Instância *ad quem*, onde foi distribuído para esta Segunda Câmara Cível, cabendo-me, por sorteio, a função de Relator.

Às fls. 776/791 a d. Procuradoria de Justiça opinou pelo desprovimento dos recursos para se manter integralmente a decisão de piso.

Recursos preparados, próprios e tempestivos.

No segundo recurso pleiteia-se o beneplácito da Assistência Judiciária.

É, então, o que importa relatar.

À Secretaria para inclusão do feito em pauta.

Salvador - BA, setembro 08, 2016.

**DES. GESIVALDO BRITTO**  
**RELATOR**



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
 Segunda Câmara Cível  
 5ª Av. do CAB, nº 560 - Centro - CEP: 41745971 -  
 Salvador/BA

**V O T O**

**Classe** : **Apelação n.º 0000479-41.2009.8.05.0267**  
**Foro de Origem** : Comarca de Una  
**Apelante** : Ailton Nunes Dias  
**Advogado** : Carlos Teles de Menezes (OAB: 7453/BA)  
**Apelante** : Alfeu Oliveira Santos  
**Apelante** : Nilton Nogueira da Silva  
**Advogado** : ROMARIO LOPES FREITAS NETO (OAB: 36772/BA)  
**Apelante** : Davi Cerqueira dos Santos  
**Advogado** : Emerson de Oliveira Brandão (OAB: 13735/BA)  
**Apelante** : Roberval Pereira Pinto  
**Apelante** : Nara Santos Muniz  
**Apelante** : Fernando Paulo Santos  
**Advogado** : Marco Aurélio Lelis de Souza (OAB: 17875/BA)  
**Apelado** : Ministério Público  
**Promotor** : Alicia Violeta Botelho Sgadri Passeggi  
**Procª. Justiça** : Jacqueline Menezes Holanda  
**RELATOR** : **DES. GESIVALDO BRITTO**

**NÃO CONFIGURADA A OBRIGATORIEDADE DA FORMAÇÃO DO LITISCONSÓRCIO PASSIVO**, eis que consta da ata da sessão extraordinária em que houve a aprovação da Lei Municipal nº 759/2008, a qual originou a presente controvérsia, a ausência de dois vereadores, Luciene Cerqueira dos Santos e Itanael de Góis Santos, que, então, não participaram da votação e aprovação da Lei referenciada.

**PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA rejeitada**, eis que bem delineado na inicial o objeto da demanda, já que o equívoco na nomenclatura inicial da Lei, referindo-se a Lei Municipal nº 759/2008 como Lei Municipal nº 756/2008, não obstou a defesa e, tampouco, a apreciação exata naquela sede primeira. Tanto é que a defesa apresentada bem pontuou acerca da legislação discutida que ensejou a análise de improbidade, não se demonstrando prejuízos à defesa a impor a decretação de nulidade.

**NO MÉRITO**

Presentes os requisitos de admissibilidade recursal, passo à análise de mérito.

Trata-se de imputação ao ex Prefeito e ex-Vereadores de prática de ato de improbidade administrativa consubstanciada na aprovação de Lei que concedeu aumento salarial no período que antecede os 180(cento e oitenta dias) da eleição, assim em descompasso com o expreso comando de Lei.

Nesta esteira a disposição da Lei Federal nº 9.504/1997 que estabelece as normas para eleição:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:  
 [...]



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
 Segunda Câmara Cível  
 5ª Av. do CAB, nº 560 - Centro - CEP: 41745971 -  
 Salvador/BA

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

E assim dispõe o art. 7º:

Art. 7º. As normas para a escolha e substituição dos candidatos e para a formação de coligações serão estabelecidas no estatuto do partido, observadas as disposições desta Lei. §1º Em caso de omissão do estatuto, caberá ao órgão de direção nacional do partido estabelecer as normas a que se refere este artigo, publicando-as no Diário Oficial da União até cento e oitenta dias antes das eleições.

Neste sentido, observa-se o início da vigência da Lei Municipal nº 759/2008 em 26/06/2008, data de sua publicação, quando as eleições municipais ocorreram em 05/10/2008, ou seja, sem observância ao interstício proibitivo de 180 dias.

A referenciada legislação, Lei Municipal nº 759/2008, dispunha sobre a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos municipais, assim concretizando aumento salarial, assim em tempo de expressa vedação legal, ano eleitoral, consoante informado em parecer ministerial de fls.509ss., ressalva para a fl.608.

Nesta esteira o enquadramento nas condutas previstas da Lei nº 8.429/92:

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

[...]

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

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:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;”

Quanto ao elemento vontade/intenção para se configurar a má-fé na conduta perpetrada pelo agente, bem elucidou o ilustre *Parquet*, cujas declarações serão aqui transcritas e inclusas com fundamentos de decisão:

“[...]no que tange ao art. 10, a conduta perpetrada pelos apelantes foi culposa, porquanto, ainda que não possuíssem o dolo específico de causar prejuízo ao erário, foram negligentes, desrespeitando dispositivos legais expressos no sentido de não ser possível conceder aumento salarial nos 180(cento e oitenta) dias que antecederam a eleição, sendo a culpa suficiente para amoldar o ato por eles perpetrado à prática de improbidade administrativa.

[...]afirmou-se clarividente a existência de prejuízo ao erário, considerando-se que o Município de Una foi indevidamente onerado com despesas com pessoal, em momento no qual tal medida não era permitida – da data da aprovação da lei



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
 Segunda Câmara Cível  
 5ª Av. do CAB, nº 560 - Centro - CEP: 41745971 -  
 Salvador/BA

contestada até o final do mandato do então Prefeito, em 31 de dezembro de 2008."

Outrossim, configura-se a ofensa ao Princípio da lealdade e imparcialidade perante às instituições, considerando-se que, ao proceder com o referenciado aumento salarial de uma categoria, em época logo anterior a realização de disputa eleitoral, evidencia-se o favorecimento pessoal de todos os envolvidos na confecção e aprovação da Lei, que, então, por certo, ganha, se não o apoio, no mínimo, uma "imagem favorável, como bem pontuou o ilustre *Parquet*, a facilitar e favorecer sua posição particular de candidato nas próximas eleições.

Neste sentido, caracteriza-se um ato em descompasso com o comando constitucional:

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência[...]".

Que, então, impõe aos atos de improbidade: "§4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível."

Enfim, o direito a inviolabilidade disposto no art. 53<sup>2</sup> da CRFB-88 sofrerá ponderação perante aqueles princípios e direitos também previstos na Constituição, de modo que estando no mesmo patamar de relevância, a mácula do dever descumprido, do exercício em desconformidade evidente com a legislação acaba por afastar esta proteção constitucional.

Neste sentido, inclusive, dispõe o texto constitucional em seu art. 55, que perderá o mandato o parlamentar cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro, dentre outros.

Portanto, diante da realidade delineada, inobservância ao comando legiferante com a configuração do ato de improbidade administrativa, demonstra-se sem reparos a sentença que se lhes aplicou as sanções previstas no art. 12, inc. II da Lei nº 8.429/92.

Logo, sem reparos a decisão singular, ora ratificada em sua integralidade.

Face ao exposto, **voto no sentido de negar provimento a ambos os recursos de Apelação. Sentença confirmada em sede de reexame.**

Sala das Sessões,

**DES. GESIVALDO BRITTO**  
**RELATOR**

<sup>2</sup>Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.