



Número: **8018096-40.2022.8.05.0001**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Órgão julgador: **V DOS FEITOS DE REL DE CONS CIV E COMERCIAIS DE SÃO FRANCISCO DO CONDE**

Última distribuição : **10/11/2025**

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

Assuntos: **Dano ao Erário**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

| Partes                                        | Advogados                               |
|-----------------------------------------------|-----------------------------------------|
| MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DA BAHIA (AUTOR) |                                         |
| MUNICIPIO DE MADRE DE DEUS (REU)              |                                         |
|                                               | HERMES HILARIO TEIXEIRA NETO (ADVOGADO) |
| JEFERSON ANDRADE BATISTA (REU)                |                                         |
|                                               | SILAS TOSTA BARBOSA (ADVOGADO)          |

| Documentos    |                    |                          |          |
|---------------|--------------------|--------------------------|----------|
| Id.           | Data da Assinatura | Documento                | Tipo     |
| 55244<br>8887 | 07/04/2026 09:55   | <a href="#">Sentença</a> | Sentença |



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA

V DOS FEITOS DE REL DE CONS CIV E COMERCIAIS DE SÃO FRANCISCO DO CONDE

|                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| Processo: AÇÃO CIVIL PÚBLICA n. 8018096-40.2022.8.05.0001                                  |
| Órgão Julgador: V DOS FEITOS DE REL DE CONS CIV E COMERCIAIS DE SÃO FRANCISCO DO CONDE     |
| AUTOR: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DA BAHIA                                               |
| Advogado(s):                                                                               |
| REU: JEFERSON ANDRADE BATISTA e outros                                                     |
| Advogado(s): HERMES HILARIO TEIXEIRA NETO (OAB:BA32883), SILAS TOSTA BARBOSA (OAB:BA81099) |

SENTENÇA

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA ajuizou a presente AÇÃO CIVIL PÚBLICA com pedido de tutela de urgência em face de JEFERSON ANDRADE BATISTA, ex-Prefeito do Município de Madre de Deus (gestão 2017-2020), e do MUNICÍPIO DE MADRE DE DEUS, objetivando a reparação de dano ao erário decorrente de supostas ilegalidades na concessão de auxílio-alimentação a servidores públicos municipais.

Narra a petição inicial (ID 181420755), em síntese, que o Inquérito Civil IDEA nº 003.9.90901/2019 foi instaurado a partir de denúncias formuladas por vereadores do Município de Madre de Deus, noticiando irregularidades no fornecimento de ticket-alimentação. As apurações indicaram que, no ano de 2018, a municipalidade, sob a gestão do primeiro réu, realizou o Pregão Presencial nº 10/2018, do qual resultou o Contrato nº 169/2018, firmado com a empresa Nutricash Serviços Ltda., para o fornecimento de ticket-alimentação aos servidores municipais, no valor total de R\$ 457.200,00. Posteriormente, em 1º de abril de 2019, o contrato foi aditivado, alcançando o montante de R\$ 571.500,00 (ID 181425585).

O autor sustenta a ocorrência de três ordens de ilegalidades. A primeira reside na absoluta ausência de lei municipal específica que autorizasse a instituição e o pagamento do auxílio-alimentação, o que violaria o princípio da legalidade estrita e o artigo 37, inciso X, da Constituição Federal. A própria Procuradoria Jurídica do Município e a Câmara Municipal teriam atestado a inexistência de tal norma (IDs 181425587 e 181425592).

A segunda irregularidade apontada consiste na utilização de fonte de recurso vedada para o custeio da despesa. Conforme o Contrato nº 169/2018 (ID 181425584) e os respectivos processos de pagamento (ID 181425584), a dotação orçamentária indicada foi a de



Royalties/Fundo Especial do Petróleo, cuja utilização para pagamento de despesas com pessoal seria expressamente proibida pelo artigo 8º da Lei Federal nº 7.990/1989.

Por fim, o Ministério Público alega a ocorrência de dano efetivo ao erário, materializado pelo pagamento do benefício a pessoas estranhas ao quadro de servidores municipais. Uma análise técnica realizada pela Central de Apoio Técnico (CEAT) do Parquet teria concluído que, do total de R\$ 538.310,00 repassados entre agosto de 2018 e julho de 2019, a quantia de R\$ 94.420,00 foi destinada a beneficiários não registrados na relação de pessoal do município (ID 181425582, pág. 3). Ademais, foram juntadas declarações de servidores que, embora listados como beneficiários, negam ter recebido os valores (ID 181425587).

Com base nesses fundamentos, o autor requereu, em sede de tutela de urgência, a determinação para que o Município de Madre de Deus se abstinhasse de realizar novos pagamentos a título de auxílio-alimentação. No mérito, pugnou pela confirmação da liminar, pela declaração de nulidade do Contrato nº 169/2018 e seus aditivos, e pela condenação do réu JEFERSON ANDRADE BATISTA ao ressarcimento integral do dano causado ao erário, no valor de R\$ 644.790,05, atualizado à época da propositura da ação (ID 181425582).

O despacho inicial (ID 394094191) determinou a citação dos réus. Após tentativas frustradas de citação do primeiro réu (IDs 403420039 e 435178913), novas diligências foram ordenadas (ID 410499615).

Designada audiência de conciliação para o dia 26 de novembro de 2024 (ID 462208542), as partes compareceram, contudo, não lograram êxito em uma composição integral do litígio, conforme ata de audiência juntada aos autos.

O MUNICÍPIO DE MADRE DE DEUS apresentou contestação (ID 475221870), argumentando, em suma, que agiu em conformidade com a boa-fé administrativa e o interesse público. Defendeu a legalidade da concessão do benefício, sustentando sua natureza indenizatória, o que afastaria a exigência de lei específica prevista no artigo 37, X, da Constituição Federal. No que tange à utilização dos *royalties*, alegou que a vedação legal não se aplicaria a despesas de caráter indenizatório e que, por se tratar de receita originária, o município possuiria discricionariedade na sua aplicação. Por fim, aduziu que os serviços foram efetivamente prestados, de modo que a condenação ao ressarcimento configuraria enriquecimento ilícito da Administração Pública, e que a inclusão de nomes de não servidores nas listas de pagamento constituiu mero erro material.

O réu JEFERSON ANDRADE BATISTA, embora regularmente intimado para a audiência de conciliação (ID. 474948109), na qual compareceu representado por advogado, não apresentou contestação formal nos autos, tornando-se revel.

É o relatório. Decido.



O feito comporta julgamento antecipado do mérito, nos termos do artigo 355, incisos I e II, do Código de Processo Civil, pois a controvérsia repousa sobre matéria de direito e os fatos relevantes estão devidamente comprovados pelos documentos que instruem os autos, sendo desnecessária a produção de prova em audiência. Ademais, a revelia do primeiro réu reforça a prescindibilidade de dilação probatória quanto aos fatos que lhe são imputados.

### **DA REVELIA DO RÉU JEFERSON ANDRADE BATISTA**

De início, impõe-se o reconhecimento da revelia do primeiro réu, JEFERSON ANDRADE BATISTA. Conforme se extrai dos autos, foram expedidos múltiplos mandados de citação (IDs 402933451, 402917886, 394094191), culminando na sua intimação para a audiência de conciliação designada, ato para o qual compareceu devidamente representado por seu advogado (ID 475337792).

Contudo, transcorrido o prazo legal, o referido réu deixou de apresentar sua contestação, tornando-se revel, na forma do artigo 344 do Código de Processo Civil. A principal consequência da revelia é a presunção de veracidade dos fatos alegados pela parte autora.

É certo que tal presunção é relativa (*juris tantum*) e não conduz, de forma automática, à procedência do pedido. Compete ao julgador analisar o conjunto probatório e a conformidade dos fatos narrados com o direito invocado. Além disso, o artigo 345, inciso I, do CPC, estabelece que a revelia não produz seu efeito material se, havendo pluralidade de réus, algum deles contestar a ação. No caso, o Município de Madre de Deus apresentou defesa.

Todavia, a contestação do ente público se concentra em teses jurídicas e em uma genérica alegação de "erro material", sem, contudo, infirmar especificamente os fatos centrais da imputação, como a ausência de lei autorizativa e o uso de verba de *royalties*. A defesa do Município não tem o condão de afastar as consequências da omissão do ex-gestor, principal responsável pelos atos questionados e destinatário do pedido de ressarcimento. Portanto, os fatos narrados na inicial, especialmente aqueles que dizem respeito à sua conduta como ordenador de despesas, gozam da presunção de veracidade, que será sopesada em conjunto com a robusta prova documental.

### **DO MÉRITO**

A controvérsia central da presente ação civil pública reside na análise da legalidade dos pagamentos de auxílio-alimentação a servidores do Município de Madre de Deus durante a gestão do ex-prefeito Jeferson Andrade Batista, bem como na apuração do dano ao erário e na definição da responsabilidade por sua reparação. A análise será dividida nos três eixos de ilegalidade apontados pelo Ministério Público.



## **DA ILEGALIDADE DO PAGAMENTO POR AUSÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA**

O primeiro e mais robusto fundamento da pretensão autoral é a ausência de lei em sentido formal que autorizasse a criação e o pagamento do auxílio-alimentação no âmbito do Município de Madre de Deus. O artigo 37, caput, da Constituição Federal, estabelece que a Administração Pública é regida, dentre outros, pelo princípio da legalidade estrita. Tal princípio, no direito público, significa que o administrador só pode agir *secundum legem* (segundo a lei), ou seja, sua atuação é limitada ao que a lei expressamente permite ou determina.

A remuneração dos servidores públicos, em seu sentido amplo, que abrange vencimentos e vantagens, está sujeita a uma reserva legal qualificada, conforme dispõe o inciso X do mesmo artigo 37 da Constituição Federal:

Art. 37. (...) X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

A defesa do Município de Madre de Deus tenta contornar essa exigência argumentando que o auxílio-alimentação possui natureza indenizatória, e não remuneratória, e, por isso, não estaria sujeito à rigidez do referido dispositivo constitucional. De fato, a jurisprudência e a doutrina reconhecem o caráter indenizatório de tal verba, destinada a compensar o servidor pelas despesas com alimentação decorrentes do exercício de suas funções.

Contudo, essa distinção não autoriza o administrador público a instituir o benefício por ato próprio, sem prévia autorização legislativa. A criação de qualquer despesa pública, seja ela remuneratória ou indenizatória, permanente ou eventual, depende de lei. A competência para criar despesas e fixar os estipêndios dos servidores é do Poder Legislativo, mediante provocação do Chefe do Executivo, e não um ato discricionário do gestor.

A prova dos autos é categórica e incontroversa a esse respeito. O Ministério Público juntou ofícios da própria Procuradoria Jurídica do Município de Madre de Deus (ID 181425587, pág. 519) e da Câmara Municipal (ID 181425592) que atestam, de forma inequívoca, a inexistência de lei municipal que amparasse o pagamento do benefício. O documento da Assessoria Jurídica da Prefeitura é particularmente elucidativo ao afirmar que "*não há uma lei geral ou municipal que estabeleça a obrigatoriedade do pagamento do auxílio-alimentação*" (ID 181425587).

Portanto, ao autorizar a licitação, celebrar o Contrato nº 169/2018 e ordenar as despesas para o pagamento de auxílio-alimentação, o então Prefeito, Jeferson Andrade Batista, agiu à margem da legalidade, usurpando competência do Poder Legislativo e criando despesa pública sem o indispensável lastro legal. Tal conduta representa uma violação direta e frontal ao



princípio da legalidade administrativa, o que, por si só, macula de nulidade todos os atos dela decorrentes.

## **DA ILEGALIDADE DA FONTE DE CUSTEIO: UTILIZAÇÃO DE ROYALTIES**

Como se não bastasse a ausência de lei autorizativa, a gestão municipal incorreu em uma segunda e grave ilegalidade ao utilizar recursos provenientes de royalties para custear a referida despesa.

O Contrato nº 169/2018 (ID 181425584, pág. 495), em sua Cláusula Quarta, e os processos de pagamento juntados (ID 181425584, pág. 500 e seguintes) indicam expressamente como fonte dos recursos a dotação "0142000 — Royalties / Fundo Especial do Petróleo / Compensação financeira por exploração de recursos minerais".

A Lei Federal nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, que instituiu a compensação financeira pela exploração de recursos minerais, hídricos, petróleo e gás natural, estabelece em seu artigo 8º uma vedação expressa quanto à destinação desses valores:

Art. 8º (...) vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.

O legislador, ao impor essa restrição, buscou proteger os entes federativos de um ciclo de dependência fiscal, impedindo que receitas de natureza finita e volátil, como são os royalties, fossem utilizadas para cobrir despesas de caráter contínuo e permanente, como a folha de pagamento. O auxílio-alimentação, embora de natureza indenizatória, é inegavelmente uma despesa vinculada ao pessoal do Município. O argumento da defesa, de que a vedação se restringe a verbas estritamente remuneratórias, não se sustenta diante da finalidade da norma. A *ratio legis* é evitar que o custeio da máquina pública, em suas despesas correntes de pessoal, dependa de uma receita extraordinária.

As exceções previstas nos parágrafos do mesmo artigo 8º são taxativas e não contemplam a hipótese dos autos. A utilização de verbas de royalties para pagamento de auxílio-alimentação, portanto, constitui um desvio de finalidade e uma afronta direta à legislação federal de regência. Esse fato, isoladamente, já seria suficiente para caracterizar a ilicitude da despesa e o consequente dano ao erário.

## **DO DANO AO ERÁRIO E DA RESPONSABILIDADE PELO RESSARCIMENTO**

Configuradas as ilegalidades na instituição do benefício e na fonte de seu custeio, resta analisar a extensão do dano e a responsabilidade por sua reparação. O Ministério Público pleiteia o ressarcimento do valor total despendido com o Contrato nº 169/2018 e seu aditivo, que alcançou o montante de R\$ 571.500,00.



A defesa do Município alega que não houve dano, pois os serviços teriam sido prestados, e a condenação em ressarcimento implicaria enriquecimento sem causa da Administração. Esse argumento não prospera.

Primeiramente, há uma parcela do dano que é absolutamente incontroversa e objetiva: os pagamentos realizados a pessoas que não integravam o quadro de servidores do Município. Conforme a análise técnica do CEAT, citada na inicial (ID 181425582), um montante de R\$ 94.420,00 foi pago irregularmente a não servidores. Além disso, as declarações de servidores e pacientes de TFD (Tratamento Fora de Domicílio) que negam o recebimento dos tickets (ID 181425587) demonstram a desorganização e o absoluto descontrole na execução do contrato, indicando um prejuízo que pode ser ainda maior. A alegação de "mero erro material" (ID 475221870, pág. 10) é frágil e insuficiente para justificar o desvio de quase cem mil reais de verba pública.

Em segundo lugar, e de forma mais abrangente, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, citada pela defesa, que afasta o dever de ressarcir quando o serviço é prestado, aplica-se a casos de nulidade contratual por vício formal no procedimento licitatório, mas onde o objeto contratado era, em si, lícito e necessário. **A situação dos autos é distinta. Aqui, a própria decisão de realizar a despesa foi ilegal.** O pagamento de uma vantagem pecuniária a servidores sem amparo legal não é um serviço que "beneficia" a Administração; é, em si, o ato lesivo. O dano ao erário, nesse contexto, não se configura pela ausência de contraprestação, mas pela própria ilegalidade da despesa. A ordem jurídica foi violada, e o patrimônio público foi diminuído por um ato contrário ao direito.

Assim, o dano ao erário corresponde à totalidade dos valores desembolsados com base no Contrato nº 169/2018 e seu aditivo, totalizando R\$ 571.500,00 em valores históricos.

A responsabilidade por esse ressarcimento recai pessoalmente sobre o gestor que deu causa ao dano. No caso, o ex-Prefeito JEFERSON ANDRADE BATISTA, na qualidade de ordenador de despesas, foi quem autorizou a licitação, celebrou o contrato e permitiu os pagamentos ilegais. Sua conduta foi o nexo causal direto para a lesão ao patrimônio público. Portanto, é dele o dever de recompor integralmente o erário.

## **DA NULIDADE DO CONTRATO E DA OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER**

Como consequência lógica das ilegalidades apuradas, o Contrato nº 169/2018, celebrado entre o Município de Madre de Deus e a empresa Nutricash Serviços Ltda., bem como seu termo aditivo (ID 181425585), são nulos de pleno direito. A ilicitude do objeto – consubstanciado em uma despesa sem previsão legal – e a utilização de fonte de recursos vedada viciam o ato em sua origem, nos termos do art. 166, II, do Código Civil.



Da mesma forma, procede o pedido para impor ao MUNICÍPIO DE MADRE DE DEUS uma obrigação de não fazer, consistente em se abster de efetuar qualquer pagamento a título de auxílio-alimentação, seja por meio de *ticket*, pecúnia ou qualquer outra forma, até que sobrevenha lei municipal específica, de iniciativa do Chefe do Executivo e aprovada pela Câmara de Vereadores, que o institua e regulamente.

Trata-se de medida necessária para garantir a observância do princípio da legalidade e cessar a sangria dos cofres públicos. A continuidade dos pagamentos, conforme contratos posteriores juntados pela defesa (ID 475221874), ainda que baseada em novos procedimentos licitatórios, permanece viciada se não precedida da indispensável autorização legislativa.

Firme em tais considerações, JULGO PROCEDENTES os pedidos formulados pelo Ministério Público do Estado da Bahia na presente Ação Civil Pública, para DECLARAR A NULIDADE do Contrato nº 169/2018 e do 1º Aditivo de Valor, celebrados entre o Município de Madre de Deus e a empresa Nutricash Serviços Ltda., condenando, em razão disso, o réu JEFERSON ANDRADE BATISTA (CPF nº 802.410.775-91), a RESSARCIR INTEGRALMENTE O DANO causado ao erário do Município de Madre de Deus, no montante histórico de R\$ 571.500,00 (quinhentos e setenta e um mil e quinhentos reais). O valor deverá ser atualizado monetariamente pelo IPCA-E a partir da data de cada desembolso efetuado no âmbito do contrato nulo, acrescido, ainda, com **juros de mora a contar da citação**, segundo percentual aplicado à caderneta de poupança, nos termos do art. 1º-F, da Lei 9.494/97, na redação da Lei nº 11.960/2009, considerado, no ponto, constitucional pelo STF no RE 870947, até o início de vigência da EC nº 113/2021.

Por fim, a partir de **09/12/2021**, deverá incidir, tão somente, a taxa SELIC (Emenda Constitucional nº 113/2021), eis que a mencionada taxa já engloba tanto a correção monetária quanto os juros moratórios.

Imponho ao réu MUNICÍPIO DE MADRE DE DEUS a OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER, consistente em se abster, de forma imediata e permanente, de realizar qualquer pagamento a título de auxílio-alimentação ou benefício similar a seus servidores, por qualquer meio (*ticket*, pecúnia, cartão, etc.), até que seja editada e entre em vigor lei municipal específica que o autorize. Fixo multa diária no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), a ser revertida ao fundo previsto no art. 13 da Lei nº 7.347/85, em caso de descumprimento desta determinação, sem prejuízo da responsabilidade pessoal do gestor que ordenar a despesa ilegal;

Condeno o réu JEFERSON ANDRADE BATISTA ao pagamento das custas processuais. Deixo de condenar em honorários advocatícios, em razão da natureza da ação e da qualidade do autor.

Intime-se o ente municipal pessoalmente, via sistema PJE.





Publique-se. Cumpra-se.  
São Francisco do Conde, datado e assinado eletronicamente.

**IASMIN LEÃO BAROUH**  
Juíza de Direito

