



Número: **8167850-51.2025.8.05.0001**

Classe: **AÇÃO POPULAR**

Órgão julgador: **15ª V DA FAZENDA PÚBLICA DE SALVADOR**

Última distribuição : **08/09/2025**

Valor da causa: **R\$ 183.194,76**

Assuntos: **Anulação**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

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

Partes	Advogados
IVANDO ANTUNES DA SILVA (AUTOR)	
	IVANDO ANTUNES DA SILVA (ADVOGADO) MARCOS DA SILVA CARRILHO ROSA (ADVOGADO)
MUNICIPIO DE SALVADOR (REU)	

Outros participantes	
Ministério Público do Estado da Bahia (CUSTOS LEGIS)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
52210 3232	26/09/2025 10:50	Decisão	Decisão



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA
15ª V DA FAZENDA PÚBLICA DE SALVADOR

Processo: AÇÃO POPULAR n. 8167850-51.2025.8.05.0001
Órgão Julgador: 15ª V DA FAZENDA PÚBLICA DE SALVADOR
AUTOR: IVANDO ANTUNES DA SILVA
Advogado(s): IVANDO ANTUNES DA SILVA (OAB:BA72148), MARCOS DA SILVA CARRILHO ROSA (OAB:BA50842)
REU: MUNICIPIO DE SALVADOR
Advogado(s):

DECISÃO

Vistos, etc.

Ivando Antunes da Silva ajuizou **ação popular** contra o Município de Salvador, objetivando a anulação do ato administrativo que autorizou o **custeio de curso de doutorado profissional em Administração Pública**, no valor de R\$ 183.749,76, em favor da Secretária Municipal da Fazenda, Giovanna Guiotti Testa Victer, **ocupante exclusivamente de cargo comissionado, sem vínculo efetivo com a administração municipal**.

Sustenta o autor que o ato foi publicado no Diário Oficial do Município através de extrato de inexigibilidade de licitação, processo 117.531/2025, homologado em 28/08/2025, tendo como contratada a Fundação Getúlio Vargas. Alega que a beneficiária não é servidora efetiva, exercendo exclusivamente cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração, e que a despesa foi autorizada sem qualquer comprovação de interesse público primário.

Aduz ainda que, enquanto a administração municipal mantém em aberto o pagamento dos retroativos de avanço de nível de servidores efetivos, especialmente Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias, cujos créditos alcançam em média R\$ 1.200,00 por servidor, destinou-se vultoso recurso para benefício individual de agente não efetivo. Segundo os cálculos apresentados, o montante despendido seria suficiente para quitar a dívida com aproximadamente 152 servidores.

Postula liminar para suspender imediatamente a execução do ato e determinar a paralisação da liberação de valores, invocando violação aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência administrativa.

Por despacho anterior, determinei a inclusão da beneficiária direta do ato no polo passivo, bem como deferi o pedido de habilitação de Marcos da Silva Carrilho Rosa como assistente litisconsorcial do autor, nos termos da Lei 4.717/1965.



O autor regularmente atendeu à determinação, promovendo a inclusão de Giovanna Guiotti Testa Victor no polo passivo da demanda.

Relatei o essencial.

DECIDO.

A ação popular constitui instrumento fundamental de participação democrática, inserido no ordenamento constitucional como meio de controle direto da administração pública pelos cidadãos. O artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal assegura a qualquer cidadão o direito de pleitear a anulação de atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

A **legitimidade ativa** encontra-se adequadamente demonstrada. A condição de cidadão, requisito constitucional para o ajuizamento da ação popular, comprova-se através da apresentação do título de eleitor, conforme estabelece o artigo 1º, parágrafo 3º, da Lei 4.717/1965. O documento juntado aos autos atesta regularmente a condição de eleitor do requerente, sendo irrelevante eventual domicílio eleitoral diverso daquele onde ocorreram os fatos controvertidos, pois a legitimidade decorre da cidadania, sendo o título de eleitor mero meio probatório dessa condição.

Neste sentido, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu que *“a legitimidade ativa não é do eleitor, mas do cidadão. O que ocorre é que a Lei nº 4.717/65, por seu art. 1º, § 3º, define que a cidadania será provada por título de eleitor. Vê-se, portanto, que a condição de eleitor não é condição de legitimidade ativa, mas apenas e tão-só meio de prova documental da cidadania, daí porque pouco importa qual o domicílio eleitoral do autor da ação popular”* (STJ - REsp 1242800/MS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, T2, DJe 14/06/2011).

Da mesma forma, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal já reconheceu que *“o cidadão tem legitimidade para propor ação popular e tal condição é comprovada por meio da apresentação do título de eleitor. A ação popular constitui a via adequada para buscar a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público, notadamente quando presente o binômio necessidade-utilidade, consubstanciado na alegação de vícios no procedimento licitatório”* (TJ-DF 20130110140523, Rel. Mario-Zam Belmiro, 8ª Turma Cível, DJE 28/02/2018).

O interesse processual revela-se pela alegação fundamentada de lesividade ao erário e violação à moralidade administrativa. O polo passivo foi regularmente constituído com a inclusão da beneficiária direta do ato, nos termos dos artigos 1º e 6º da Lei 4.717/1965.

Quanto a **tutela de urgência** pleiteada, o artigo 5º, parágrafo 4º, da Lei 4.717/1965 expressamente autoriza a concessão de medida liminar em defesa do patrimônio público, desde que configurados os pressupostos da tutela de urgência.

O ato administrativo impugnado encontra-se devidamente documentado através da publicação no Diário Oficial do Município, não restando dúvida quanto à sua existência e conteúdo. A controvérsia central reside na legitimidade da aplicação de recursos públicos para capacitação de ocupante exclusivo de cargo comissionado, enquanto existem obrigações pendentes com servidores de carreira.

A análise da questão deve partir dos princípios constitucionais que regem a administração



pública, estabelecidos no artigo 37, caput, da Constituição Federal.

No tocante aos princípios constitucionais, identifica-se aparente tensão com os princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência. O princípio da impessoalidade (art. 37, CF) exige critérios objetivos para aplicação de recursos públicos. A ausência de parâmetros normativos claros que justifiquem o investimento individual de valor expressivo suscita questionamentos sobre tratamento privilegiado.

O princípio da moralidade administrativa impõe padrões éticos de probidade na gestão pública, sendo questionável a destinação de recursos vultosos para formação de agente sem vínculo permanente enquanto persistem obrigações reconhecidas com servidores efetivos. O princípio da eficiência demanda otimização na aplicação dos recursos, priorizando necessidades coletivas e investimentos que assegurem retorno duradouro à administração.

Relativamente à proporcionalidade, os elementos dos autos indicam que o valor destinado ao doutorado individual equivaleria ao pagamento de retroativos de aproximadamente 152 servidores efetivos (conforme cálculo apresentado na inicial e não contestado). Esta disparidade sugere possível desproporcionalidade na alocação de recursos, especialmente considerando que os cargos comissionados têm natureza precária e destinam-se a funções de direção, chefia e assessoramento, com remuneração que já contempla as responsabilidades inerentes ao cargo.

A análise não pretende negar a importância da capacitação na administração pública nem questionar a competência técnica da beneficiária. Busca-se examinar se o ato administrativo observa os princípios e limites constitucionais aplicáveis à espécie, particularmente quanto à adequada priorização de recursos escassos e à observância dos princípios da impessoalidade e moralidade administrativa.

Configurados estão, em juízo de cognição sumária, os requisitos para concessão da tutela liminar. O *fumus boni iuris* evidencia-se pelas questões jurídicas suscitadas quanto à compatibilidade do ato com os princípios constitucionais administrativos. O *periculum in mora* manifesta-se pelo risco de dispêndio irreversível de recursos públicos e pela possibilidade de dano ao patrimônio municipal.

A suspensão liminar não causará prejuízo irreversível à beneficiária, que poderá custear o curso com recursos próprios, preservando-se o erário até o julgamento de mérito.

A medida atende ao interesse público na preservação dos recursos municipais e na observância dos princípios constitucionais que regem a administração pública.

Diante do exposto, presentes os requisitos da tutela de urgência, **DEFIRO o pedido liminar** formulado para:

a) DETERMINAR a **imediata suspensão** da execução do ato administrativo que autorizou o custeio do doutorado profissional em Administração Pública em favor da Secretária Municipal da Fazenda, Giovanna Guiotti Testa Victor;

b) DETERMINAR a **paralisação da liberação de quaisquer valores relacionados ao processo 117.531/2025 e ao respectivo contrato ou convênio com a Fundação Getúlio Vargas**, até o julgamento definitivo desta ação.



CITE-SE o Município de Salvador, na pessoa de seu representante legal, para, querendo, apresentar contestação no prazo de 30 dias, nos termos do artigo 7º, inciso I, da Lei 4.717/1965.

CITE-SE, igualmente, a litisconsorte passiva necessária Giovanna Guiotti Testa Victer, no endereço declinado na petição de emenda, para, querendo, apresentar defesa no mesmo prazo.

INTIME-SE o Ministério Público do Estado da Bahia para acompanhar o feito e exercer a fiscalização da ordem jurídica, na forma do artigo 6º, parágrafo 4º, da Lei da Ação Popular.

DEFIRO os benefícios da justiça gratuita ao autor, nos termos do artigo 5º, parágrafo 3º, da Lei 4.717/1965.

Após as citações e eventual apresentação de defesas, dê-se vista ao Ministério Público para manifestação.

Serve a presente decisão como mandado de citação e intimação, dispensando-se a expedição de documento em separado.

P.I.C.

Salvador, 26 de setembro de 2025.

Glautenberg Bastos de Luna

Juiz de Direito

