



**ESTADO DE GOIÁS - PODER JUDICIÁRIO  
COMARCA DE ARAGARÇAS  
2ª VARA JUDICIAL**

---

**DECISÃO**

---

Natureza: **PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Processo de Conhecimento -> Procedimento de Conhecimento -> Procedimentos Especiais -> Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Leis Esparsas e Regimentos -> Ação Popular**

Processo n.: **5094153-95.2025.8.09.0014**

Requerente: **ANA PAULA PAULINO DA SILVA COSTA**

Requerido (a): **PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAGARÇAS**

---

Trata-se, nos presentes autos, de **ação popular com pedido liminar** movida por **Ana Paula Paulino da Silva Costa** em desfavor da **Prefeitura Municipal de Aragarças/GO**, todos devidamente qualificados.

Narra a inicial que a administração pública municipal publicou Edital de Concorrência Pública Presencial n. 008/2024, relativo à Concessão comum dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no município de Aragarças/GO e anexos, com diversas irregularidades, como restrição da quantidade de empresas participantes em três; exigência cumulativa ilegal de patrimônio líquido e de garantia da proposta para fins de qualificação econômico-financeira, impossibilidade das empresas licitantes formalizarem a proposta, pois o Edital prevê documentos anexos que não foram disponibilizados; ausência de critérios claros e parâmetros objetivos para julgamento das propostas técnicas; ausência de assinatura; inexistência de motivação para adoção excepcional da sessão presencial; ausência de publicação o termo de referência, mesmo que outras vinte e quatro peças técnicas façam referência ao termo; ausência de publicação das metas e indicadores de qualidade, ausência de análise de riscos; ausência de apresentação de estimativa do valor da concessão; não atendimento aos requisitos legais do estudo preliminar técnico; não apontamento do objeto da contratação no preâmbulo do Edital; apresentação de três prazos diferentes da contratação, a saber, 20 anos, 25 anos e 30 anos; ausência de previsão para reajuste e revisão das tarifas; não estabelecimento de condições para prorrogação do contrato; e ausência de cronograma para obras e exigência de garantia do fiel cumprimento das obrigações.

Afirma que o Edital de Concorrência Pública Presencial n. 008/2024 viola o patrimônio material e moral da administração pública, pois eivado de vícios.

Com base nessas supostas irregularidades, pleiteia a imediata concessão de liminar para suspender o certame licitatório, pois o julgamento acontecerá no dia 27/02/2025.

Ao final, requer a confirmação da tutela de urgência com a consequente declaração de nulidade da licitação.

### **É o relatório. Decido.**

De início, postergo eventual análise de pedido de gratuidade judiciária ante a previsão do art. 10 da Lei n. 4.717/65.

A ação popular é o instrumento processual disciplinado pela Lei n. 4.717/65, sendo seu principal objetivo a defesa dos interesses do povo, em que qualquer cidadão tem a legitimidade de anular ato lesivo ao patrimônio público, moralidade administrativa, meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, com vistas à proteção do interesse da coletividade.

Assim, consoante ensinamento de Hely Lopes Meirelles, a ação popular possui três requisitos, a saber:

*“Sem estes três requisitos: condição de eleitor, ilegalidade e lesividade, que constituem os pressupostos da demanda, não se viabiliza a ação popular.”*

Destarte, a ilegalidade e lesividade constituem requisitos essenciais para o manejo da ação popular, sendo nulos os atos lesivos nos casos de incompetência, vício de forma, ilegalidade do objeto, inexistência dos motivos e desvio de finalidade (art. 2º da Lei n. 4.717/65) e anuláveis os atos lesivos cujos vícios não estejam abrangidos pelo dispositivo citado, como vícios referentes à capacidade e à manifestação de vontade.

Ressalte-se ainda que a Constituição Federal ampliou o objeto da ação popular, pois o inciso LXXIII do art. 5º prevê a possibilidade de ajuizá-la com o fito de *“anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio*

*ambiente e ao patrimônio histórico e cultural*". Por isso, a ação popular pode ter como objeto atacar ato ilegal ou imoral e lesivo ao patrimônio público.

Ou seja, a ação popular tem por escopo desconstituir ou invalidar ato administrativo lesivo a um desses interesses tutelados, devendo a pretensão do autor popular ser passível de subsunção num a das hipóteses previstas na Lei n. 4.717/65 (arts. 2º, 3º e 4º) ou na Constituição Federal (art. 5º, inciso LXXIII).

Nesse norte, verifica-se que o ato jurisdicional a ser proferido na ação popular deve possuir natureza desconstitutiva (em que se objetiva a anulação do ato imputado como lesivo ao patrimônio público). É o que se verifica na presente demanda, consoante ressaí da causa de pedir e do pedido apresentados.

Ademais, a autora comprovou a condição essencial de eleitor para o manejo da presente demanda (evento 01), nos moldes do art. 1º, § 3º, da LAP.

Assim, presentes os requisitos legais, **RECEBO** a inicial.

Neste momento, cumpre analisar o pedido de tutela liminar na forma prevista no CPC (Lei n. 4.717/65, art. 5º, § 4º e art. 22).

A tutela de urgência é medida consagrada para proporcionar o adiantamento dos pedidos propedêuticos, conforme se infere da leitura do artigo 300 do Código de Processo Civil. O instituto da tutela de urgência vem respaldado no aludido diploma legal, vejamos:

*“Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a **probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.**”*

Em razão disso, o art. 300 do CPC exige a presença da probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) e do perigo de dano (*periculum in mora*), e desde que não haja perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão (§ 3º). O *fumus boni iuris* trata-se da plausibilidade do direito substancial invocado por quem pretenda a segurança. É revelado como um interesse amparado pelo direito objetivo, na forma de um direito subjetivo, do qual o suplicante se considera titular, apresentando os elementos que *prima facie* possam formar no julgador uma opinião de credibilidade mediante um conhecimento sumário e superficial. É a garantia do bom direito.

No que se refere ao requisito denominado *periculum in mora*, trata-se de um dano potencial, demonstrado em fundado temor de que, enquanto a parte aguarda a tutela definitiva, venham a faltar as circunstâncias de fato favoráveis à própria tutela. O perigo de dano refere-se, portanto, ao interesse processual em obter uma justa composição do litígio.

Portanto, cabe ao Juízo, face às alegações das partes e consubstanciado nos documentos que instruem os autos, verificar a existência dos pressupostos previstos acima, e uma vez presentes, a concessão da liminar é medida que se impõe.

Pois bem. A probabilidade do direito está presente, pois, em uma análise prefacial, é perceptível que o Edital (evento 01, doc. 05) possui erros em sua elaboração, como, por exemplo, a previsão de três prazos diferentes da concessão; a falta de assinatura da autoridade competente; a indicação de contatos da Secretaria de Obras de Palhoça, município de Santa Catarina; e a falta de indicação de valor mínimo da outorga, apontando apenas “R\$ xxxxxxxxxxxxxxxx”.

A Lei n. 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de prestação de serviços públicos, prevê que o edital precisa conter o prazo da concessão.

Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterá, especialmente:

I - o objeto, metas e **prazo da concessão**;

Ao apontar três prazos diferentes, o Edital constitui afronta à segurança jurídica, pois é ele que regula a relação entre as partes (princípio da vinculação ao instrumento convocatório ou ao Edital).

Além disso, em consulta ao Portal da Transparência de Aragarças, em 12/02/2025, cujo link é: <https://aragarcas.megasofttransparencia.com.br/contratos-convenios-e-licitacoes/procedimentos-licitatorios?tipoDeConsultaDeModalidade=1&numero=8&ano=2024>, verifica-se que o Termo de Referência não foi disponibilizado, documento que de acordo com o

Edital, deve ser observado para a formalização da proposta, o que certamente impede a participação de quaisquer empresas que, por consequência, não tiveram acesso ao documento.

Vide:

## 2. REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

[...]

A empresa contratada deverá comprovar sua habilitação jurídica, fiscal, social e trabalhista, qualificação econômico-financeira e técnica, **atendendo os requisitos do Edital e Termo de Referência.**

Noutro ponto, embora não seja ilegal limitar o número de participantes em consórcio, existe a necessidade de justificar tal medida. No caso, não há, em nenhum documento publicado pela administração pública, a justificativa, o que pode, em última análise, anular o certame. Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO - REMESSA EX OFFICIO - MANDADO DE SEGURANÇA - LICITAÇÃO - CONSÓRCIO - **LIMITAÇÃO DO NÚMERO DE EMPRESAS -NECESSIDADE DE JUSTIFICATIVA PRÉVIA** - ANULAÇÃO DO CERTAME. 1) O objetivo de autorizar a participação de consórcios em licitação é a ampliação da competitividade e, conseqüentemente, o aumento de chances do Poder Público realizar a contratação da proposta mais vantajosa. **2) Malgrado seja possível a limitação do número de empresas para a formação de consórcio, deve haver a justificativa prévia da Administração Pública, a fim de que a qualidade dos serviços prestados não seja comprometida.** 3) Remessa Ex Officio não provida (TJ-AP - REO: 00389653020168030001 AP, Relator: Desembargador GILBERTO PINHEIRO, Data de Julgamento: 04/09/2018, Tribunal)

Fato é que, numa análise sumária, observa-se a presença de diversos erros, inclusive inconsistência sobre pontos importantes, como a duração da concessão.

O *periculum in mora* também está presente, pois o julgamento do certame está marcado para o dia 27/02/2025 e, pela observação do que ordinariamente acontece (art. 375 do CPC), se a liminar não for concedida, caso a demanda seja julgada procedente, certamente haverá prejuízos ao patrimônio público, inclusive de ordem financeira.

Outro ponto para se atentar é em relação às alterações trazidas pela Lei Federal nº 14.026/2020 (Novo Marco do Saneamento) à Lei Federal nº 11.445/2007, pois o artigo 3º, inc. IV, alínea a, previu a prestação regionalizada dos serviços de saneamento, podendo ser estruturada em microrregião instituída pelos Estados mediante lei complementar, composta de agrupamento de municípios limítrofes.

Em Goiás, fora promulgada a Lei Complementar Estadual nº 182/2023, a qual incluiu o município de Aragarças na Microrregião Oeste, assim como o fez com outros municípios que integram esta Comarca Judiciária (Baliza e Bom Jardim de Goiás).

Extrai-se do teor do art. 5º da Lei Complementar Estadual nº 182/2023 que integram a estrutura de governança de cada microrregião:

I – o Colegiado Microrregional, instância deliberativa composta por: a) 1 (um) representante de cada município da MSB; b) 1 (um) representante do Estado de Goiás; e c) 1 (um) representante da sociedade civil integrante do Conselho Participativo;

II – o Comitê Técnico, instância com funções técnico–consultivas composta por: a) 3 (três) representantes do Estado de Goiás; e b) 8 (oito) representantes dos municípios ou de consórcios públicos intermunicipais integrantes da microrregião;

III – o Conselho Participativo, composto por: a) 5 (cinco) representantes da sociedade civil escolhidos pela Assembleia

Legislativa; e b) 6 (seis) representantes da sociedade civil escolhidos pelo Colegiado Microrregional;

IV – o Secretário–Geral, personalidade executiva eleita na forma do § 2º do art. 7º; e

V – o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas dos recursos geridos da microrregião.

De acordo com o art. 9º da Lei Complementar Estadual nº 182/2023, o Colegiado Microrregional é a instância máxima da entidade intergovernamental e deliberará por maioria, observando-se a seguinte composição:

I – o Estado de Goiás terá 40% (quarenta por cento) do número total de votos; II – cada município terá o número de votos proporcional à sua população, com a possibilidade de atingir 55% (cinquenta e cinco por cento) do total deles; III – a sociedade civil terá 5% (cinco por cento) do número total de votos.

Nos moldes do art. 10, inc. IX da Lei Complementar Estadual nº 182/2023, cabe ao Colegiado Microrregional autorizar o *“município a prestar isoladamente os serviços públicos de saneamento básico ou atividades integrantes deles, inclusive por contrato de concessão, ajuste vinculado à gestão associada de serviços públicos ou criação de autarquia.”*

De acordo com o Supremo Tribunal Federal (STF), a adesão dos municípios à microrregião e à estrutura de governança às quais foram agrupados é compulsória. A instituição de microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, no intuito de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos.

Além disso, durante o julgamento da ADI 1842 RJ, destacou-se que o caráter compulsório da integração não esvazia a autonomia municipal. A participação dos entes no

Colegiado Microrregional não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. Veja:

(...) O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. **O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999)** O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais. 4. Aglomerações urbanas e saneamento básico. O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico. Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico. A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. **Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração**

**municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas.** A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal. 5. Inconstitucionalidade da transferência ao estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum. O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado. **O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no**

**âmbito de um único ente.** A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto (...). (STF - ADI: 1842 RJ, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 06/03/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013 EMENT VOL-02701-01 PP-00001) – grifo nosso.

Logo, eventual concessão sem a devida autorização importará em nulidade por vício de forma e competência (art. 2º, alíneas a) e b) da LAP).

Sendo assim, **DEFIRO** o pedido liminar e **DETERMINO** a suspensão do certame licitatório objeto dos autos, qual seja, aquele previsto no Edital de Concorrência Pública Presencial n. 008/2024 de Aragarças/GO, até o julgamento do feito.

**Cite-se e intime-se** o réu para, querendo, contestar, no prazo de 20 (vinte) dias (Lei n. 4.717/65, art. 7º, IV).

Havendo na defesa a alegação de fatos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito (CPC, art. 350), ou preliminares do art. 351 do aludido diploma processual, ou sendo juntado documento (CPC, art. 437, § 1º), dê-se vista à autora, para, em querendo, manifestar-se, no prazo de 15 (quinze) dias úteis.

Após, **intime-se** o Ministério Público para acompanhar o processamento da presente demanda (LAP, art. 7º, inc. I, alínea “a”).

Cumpridas as determinações retro, retornem conclusos para saneamento.

Intimem-se. Expeça-se o necessário. Cumpra-se.

Aragarças, datado e assinado digitalmente.

**Leonardo Lopes dos Santos Bordini**

**Juiz de Direito Respondente**

*(assinado digitalmente)*

