



**Juízo de Direito - 2ª Vara Cível de União dos Palmares**  
**Av. Padre Donald S/N., Cohab Nova - CEP 57800-000, Fone: 3281-1866, União**  
**Dos Palmares-AL - E-mail: vara2uniao@tjal.jus.br**

**Autos nº: 0700943-97.2025.8.02.0056**

**Ação:** Mandado de Segurança Cível

**Impetrante:** Verde Ambiental Alagoas S.a.

**Impetrado:** Município de União dos Palmares e outro

### DECISÃO

**Verde Ambiental Alagoas S/A** impetrou o presente mandado de segurança em face de ato praticado pelo **Prefeito de União dos Palmares/AL**, qualificados nos autos.

Narra a impetrante que o impetrado revogou a permissão de uso e ocupação do solo da impetrante por meio da Portaria nº 078/2025. A impetrante argumenta que venceu Processo de Concorrência Pública para prestar serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Bloco C de Alagoas, que inclui o município de União dos Palmares, tendo firmado Contrato de Concessão com o Estado de Alagoas pelo prazo de 35 anos. Sustenta que o Município de União dos Palmares aderiu voluntariamente ao Bloco C, por meio de Convênio de Cooperação e Contrato de Gerenciamento firmados com o Estado de Alagoas, delegando as atividades de organização e gestão dos serviços de saneamento básico ao Estado e a regulação e fiscalização à Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado de Alagoas.

Dessa forma, alega que a revogação da permissão de uso e ocupação do solo configura abuso de poder por desvio de competência, pois o Município delegou expressamente ao Estado a competência para permitir que a Concessionária utilize as vias públicas locais para prestação dos serviços. Aduz que o Ato Impugnado compromete a execução integral das obrigações contratuais assumidas pela impetrante, pois, na prática, proíbe a execução de quaisquer obras no município, impossibilitando o cumprimento das metas de universalização previstas no Contrato de Concessão. Argumenta, ainda, que não há previsão legal no Código de Obras ou no Plano Diretor



PODER  
JUDICIÁRIO  
DE ALAGOAS

**Juízo de Direito - 2ª Vara Cível de União dos Palmares**  
**Av. Padre Donald S/N., Cohab Nova - CEP 57800-000, Fone: 3281-1866, Uniao**  
**Dos Palmares-AL - E-mail: vara2uniao@tjal.jus.br**

local que autorize a Autoridade Coatora a unilateralmente revogar a permissão de uso e ocupação do solo em função de divergências quanto à qualidade das obras realizadas, questão que já é objeto de ação judicial própria na 2ª Vara Cível de União dos Palmares.

Sustenta que o Ato Impugnado configura inovação ilegal no estado de coisa litigiosa, caracterizando possível atentado à dignidade da justiça, pois na ação judicial já em curso o Prefeito busca obrigar a impetrante a realizar obras de recapeamento das vias públicas supostamente danificadas, tendo, inclusive, obtido deferimento de tutela de urgência para que a impetrante apresentasse cronograma de obras, enquanto agora, extrajudicialmente, impede a realização de quaisquer obras. Requer, assim, a concessão de medida liminar para suspender os efeitos da Portaria nº 078/2025 e, ao final, a declaração de nulidade do ato impugnado, com fundamento no direito líquido e certo de usar e ocupar o solo local para execução das atividades concedidas, nos termos dos contratos firmados entre o Município e o Estado de Alagoas.

**É o relatório.** Passo a decidir.

Observo, inicialmente, que a impetração observou o prazo decadencial de 120 dias previsto pelo art. 23, *caput*, da Lei 12.016/2009, já que a portaria foi editada em 18 de março do corrente ano, ao passo em que a inicial foi protocolada em 3 de abril. No mais, estão presentes, a princípio, os requisitos do art. 319 do CPC, bem como os pressupostos processuais e as condições da ação, pelo que a inicial deve ser recebida.

Para que seja deferido o pedido liminar em mandado de segurança, faz-se necessário que o impetrante demonstre, mesmo antes do julgamento do mérito do processo, a existência de fundamento relevante e que do ato impugnado possa resultar a ineficácia da medida. Em outras palavras, *o fumus boni juris e o periculum in mora*, tudo com fundamento no artigo 7º, inciso III, da Lei nº 12.016/2009.

A impetrante logrou êxito em demonstrar a presença da probabilidade do direito, ao menos em parte, como se verá.

O exame de legalidade dos atos administrativos pelo Poder Judiciário está



PODER  
JUDICIÁRIO  
DE ALAGOAS

**Juízo de Direito - 2ª Vara Cível de União dos Palmares**  
**Av. Padre Donald S/N., Cohab Nova - CEP 57800-000, Fone: 3281-1866, Uniao**  
**Dos Palmares-AL - E-mail: vara2uniao@tjal.jus.br**

restrito, como regra, à verificação dos elementos essenciais desses atos. A análise judicial concentra-se na conformidade com a lei e princípios administrativos, de modo que a regra é a ausência de incursão no mérito técnico e/ou discricionário da Administração, salvo situações excepcionais.

Conforme a doutrina administrativa consolidada, os atos administrativos devem observar cinco elementos estruturantes para sua validade: competência, finalidade, forma, motivo e objeto. Esses elementos compõem a base para o controle judicial, que se concentra na legalidade estrita nos atos vinculados e em aspectos objetivos dos atos discricionários, como a proporcionalidade entre meios e fins quando restritos direitos fundamentais.

No caso em análise, como relatado, trata-se de mandado de segurança impetrado contra ato do Prefeito de União dos Palmares/AL, que, por meio da Portaria nº 078/2025, revogou "a permissão de uso e ocupação do solo" da impetrante, suspendendo todas as obras e edificações realizadas nas vias públicas municipais.

A impetrante é concessionária de serviço público de saneamento básico, tendo vencido processo licitatório internacional (Concorrência Pública Internacional nº 002/2021 da CASAL), para prestar serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Bloco C de Alagoas, composto por 27 municípios, dentre os quais União dos Palmares.

Verifica-se que o Município de União dos Palmares aderiu voluntariamente à prestação regionalizada de serviços de saneamento básico, formalizada por meio de Convênio de Cooperação (Doc. 4) e Contrato de Gerenciamento (Doc. 5) firmados com o Estado de Alagoas, com interveniência da Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado de Alagoas (ARSAL).

De fato, conforme exposto pela impetrante, o Município delegou ao Estado as atividades de organização e gestão dos serviços de saneamento básico e, à ARSAL, as atividades de regulação e fiscalização.

Assentadas essas premissas, **o ato administrativo impugnado apresenta**



PODER  
JUDICIÁRIO  
DE ALAGOAS

**Juízo de Direito - 2ª Vara Cível de União dos Palmares**  
**Av. Padre Donald S/N., Cohab Nova - CEP 57800-000, Fone: 3281-1866, Uniao**  
**Dos Palmares-AL - E-mail: vara2uniao@tjal.jus.br**

**vícios em seus elementos essenciais**, o que autoriza enseja sindicabilidade pelo Judiciário.

Em relação ao elemento **motivo**, embora a Portaria nº 078/2025 mencione a revogação de "permissão de uso e ocupação do solo", tal permissão, na verdade, não existe como ato administrativo isolado. O arcabouço normativo que autoriza a realização de obras pela impetrante consiste nos convênios e contratos celebrados entre os entes federativos e concessionárias, conforme regulamentação do Marco Legal do Saneamento Básico. Ao fundamentar o ato em uma "permissão" inexistente, o Município incorreu em erro na premissa fática e jurídica, ao apontar motivo inexistente, o que é capaz de autorizar a anulação do ato. Neste ponto, salta aos olhos que a portaria em questão não indica precisamente qual ato de "permissão" estaria revogando, já que não faz referência a qualquer numeração ou outra forma de registro e identificação. Dessa forma, ao que parece, a Administração tentou alterar unilateralmente cláusula de convênio celebrado, o que não se pode admitir.

No que toca ao **objeto** do ato, há ao menos duas irregularidades: a revogação visa a impedir a realização de obras que são inerentes à execução do Contrato de Concessão, ao passo em que **a impetrante tem a obrigação contratual de executar obras de aperfeiçoamento do sistema**, necessárias à universalização dos serviços.

Além disso, a revogação possui evidente teor sancionatório (isto é, pretende reprender os alegados danos nas vias públicas), uma vez que se baseou na alegação de que a impetrante "realizou diversas obras no município com baixíssima qualidade, danificando as vias públicas, sem refazê-las da forma adequada".

No entanto, o Código de Obras do Município (Lei Municipal nº 1.063/06), tal como alegado pela impetrante, não contempla a revogação de permissão de uso e ocupação do solo como sanção, de forma que a punição constituiria violação à legalidade. Ademais, não foi observado o devido processo legal, com instauração de processo administrativo e trâmite específico. Em verdade, tal ilegalidade decorre da premissa equivocada de que teria havido "permissão de uso", o que constituiria ato



PODER  
JUDICIÁRIO  
DE ALAGOAS

**Juízo de Direito - 2ª Vara Cível de União dos Palmares**  
**Av. Padre Donald S/N., Cohab Nova - CEP 57800-000, Fone: 3281-1866, Uniao**  
**Dos Palmares-AL - E-mail: vara2uniao@tjal.jus.br**

precário. Não é, todavia, o caso dos autos, como já exposto.

Quanto à **competência** para regular o uso do solo e editar o ato em comento, a Constituição, em seu art. 30, VIII, confere aos Municípios a atribuição de "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano". No entanto, essa competência deve ser exercida em harmonia com os acordos de vontade (convênios e contratos) licitamente celebrados no âmbito do Novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei nº 14.026/2020), considerado constitucional pelo STF.

Assim, ao menos em juízo de cognição sumária, é possível compreender que, ao celebrar o Convênio de Cooperação e o Contrato de Gerenciamento, o Município não abdicou por completo de sua competência constitucional, mas a delimitou nos termos necessários à execução do contrato de concessão. Ao Estado, por força dos instrumentos celebrados, compete regulamentar a forma de utilização do solo **nos estritos termos necessários à execução do serviço público concedido**, enquanto ao Município permanece a competência para tratar daquilo que extrapole o objeto do contrato. De fato, após delegar voluntariamente essas competências ao Estado, não cabe ao Município revogá-las unilateralmente.

Neste passo, considerando que a competência municipal para regulação do uso do solo não foi completamente afastada, mas apenas delimitada pelo Convênio de Cooperação e Contrato de Gerenciamento, mostra-se suficiente, neste momento processual, a suspensão dos efeitos da Portaria nº 078/2025, sendo desnecessária ordem de abstenção adicional, pois o Município permanece com competência para tratar daquilo que extrapole o objeto do contrato e constitua violação às normas locais.

No que tange ao *periculum in mora*, observa-se que a suspensão e paralisação das obras em andamento, bem como a proibição de realizar novas obras, compromete seriamente o cronograma de universalização do saneamento básico no município. Este atraso não apenas prejudica o cumprimento das metas contratuais estabelecidas para a concessionária, que possui a obrigação legal de universalizar o acesso à água potável e



PODER  
JUDICIÁRIO  
DE ALAGOAS

**Juízo de Direito - 2ª Vara Cível de União dos Palmares**  
**Av. Padre Donald S/N., Cohab Nova - CEP 57800-000, Fone: 3281-1866, Uniao**  
**Dos Palmares-AL - E-mail: vara2uniao@tjal.jus.br**

ao esgotamento sanitário até 2033, mas também impacta diretamente a população local, que permanecerá por mais tempo sem acesso a serviços essenciais à dignidade humana e à saúde pública.

Adiciona-se a esse cenário o fato de que o ato impugnado provoca repercussões diretas no âmbito da ação judicial nº 0701311-43.2024.8.02.0056, na qual foi proferida decisão determinando que a impetrante realize obras em vias nesta Comarca, a fim de evitar a criação de impasse jurídico insustentável.

Ante o exposto, **DEFIRO PARCIALMENTE** a tutela de urgência para suspender os efeitos da Portaria nº 078/2025, permitindo que a impetrante continue a executar as obras de saneamento básico previstas no Contrato de Concessão, nos termos do Convênio de Cooperação e do Contrato de Gerenciamento firmados entre o Município de União dos Palmares e o Estado de Alagoas, até decisão definitiva neste Mandado de Segurança.

- I. Intimem-se ambas as partes do teor desta decisão, **com urgência**.
- II. Notifique-se a autoridade coatora do conteúdo da petição inicial, enviando-lhe cópia e cientificando-a desta decisão, para que, no prazo de 10 (dez) dias, preste as informações que entender necessárias (art. 7º, I, da Lei nº 12.016/2009).
- III. Dê-se ciência ao órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada para que, querendo, ingresse no feito (art. 7º, II, da Lei nº 12.016/2009).
- IV. Após, intime-se o Ministério Público para parecer acerca do mérito da causa, no prazo de 10 (dez) dias (art. 12 da Lei nº 12.016/2009).
- V. Cumpridas as diligências, retornem os autos conclusos para sentença.

União dos Palmares, 03 de abril de 2025.

**Lisandro Suassuna de Oliveira**  
**Juiz de Direito**