

ESTADO DO RIO DE JANEIRO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
TERCEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

Apelação Cível: **0807586-71.2024.8.19.0014**
Apelante: **KAROLINE DE SALVO BARBOSA**
Apelado 1: **ÁGUAS DO PARAÍBA S.A.**
Apelado 2: **MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES**
Apelado 3: **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**
Relatora: **DES. CLAUDIA PIRES DOS SANTOS FERREIRA**

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AÇÃO POPULAR. PRETENSÃO DE ANULAÇÃO DE CLÁUSULAS DE CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO. SENTENÇA DE INDEFERIMENTO DA INICIAL E EXTINÇÃO DO FEITO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. INCONFORMISMO DA AUTORA. INCORRETO MANEJO DA AÇÃO POPULAR PARA QUESTIONAR O DESPEJO DE ESGOTO SANITÁRIO EM MARGEM DO RIO PARAÍBA DO SUL. CLÁUSULAS CONTRATUAIS QUE, NA VERDADE, CONFEREM PRAZO À CONCESSIONÁRIA PARA IMPLEMENTAR SISTEMA DE ESGOTO SANITÁRIO E VIABILIZAM O DEVER DE FISCALIZAÇÃO PELO ÓRGÃO COMPETENTE, ASSIM COMO, A IMPOSIÇÃO DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS E CIVIS. INEXISTÊNCIA DE ATO LESIVO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. PARTE QUE BUSCA, INDIVIDUALMENTE, A TUTELA DE DIREITOS DIFUSOS DE PESSOAS INDETERMINADAS, SENDO DESPROVIDA DE PERTINÊNCIA SUBJETIVA. IMPOSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO PARA A CENSURA DE ATO SUJEITO À DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, SALVO EM CASO DE FLAGRANTE ILEGALIDADE, A QUAL NÃO RESTOU DEMONSTRADA. PRECEDENTES DO TJRJ. DESPROVIMENTO DA APELAÇÃO.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **APELAÇÃO CÍVEL N.º 0807586-71.2024.8.19.0014**, entre as partes acima mencionadas.

Acordam os Desembargadores que compõem a 3ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, por unanimidade, no sentido de **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, nos termos do voto da Desembargadora Relatora.

Rio de Janeiro, de de 2026.

CLAUDIA PIRES DOS SANTOS FERREIRA
Desembargadora Relatora

ESTADO DO RIO DE JANEIRO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
TERCEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

Apelação Cível: **0807586-71.2024.8.19.0014**
Apelante: **KAROLINE DE SALVO BARBOSA**
Apelado 1: **ÁGUAS DO PARAÍBA S.A.**
Apelado 2: **MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES**
Apelado 3: **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**
Relatora: **DES. CLAUDIA PIRES DOS SANTOS FERREIRA**

RELATÓRIO

Trata-se de ação popular com pedido liminar, ajuizada por Karoline de Salvo Barbosa em face de Águas do Paraíba S.A. e do Município de Campos dos Goytacazes, objetivando a impugnação e revogação de cláusulas de termo aditivo de contrato de concessão dos serviços de saneamento básico de água e esgoto sanitário nos perímetros urbanos do município de Campos dos Goytacazes. Aduz que busca a impugnação da cláusula 2.2 do quarto termo aditivo, firmado em 2016 e, das cláusulas primeira e segunda do quinto termo aditivo, celebrado em 2018, que tratam da prorrogação da cláusula anterior. Aduz que a cláusula 2.2 versa sobre a obrigação de a concessionária antecipar as obras referentes a implantação do sistema de esgotamento sanitário na grande Guarus na margem esquerda do Rio Paraíba do Sul até 2018, por ausência de amparo legal, em colisão com as normas administrativas e ambientais que regem a matéria. Aduz que a concessionária vem explorando o serviço de água e esgoto na região desde 2016 e despejando o esgotamento sanitário na margem esquerda do Rio Paraíba do Sul sem qualquer tratamento. Discorre sobre os atos omissivos praticados pelo Município e pela concessionária, assim como do Estado do Rio de Janeiro e do Instituto Estadual do Ambiente, INEA, atingindo e

contaminando a Lagoa do Vigário, Lagoa de Furnas, onde existem as habitações da Aldeia I, II e III, Lagoa do Sapo I e Sapo II, Lagoa do Aeroporto e o seu residencial, além da Lagoa Azul, nos fundos do Posto Novo Mundo. Destaca o direito à saúde dos habitantes do local e o dever dos réus ao pagamento de indenização, destinada ao fundo municipal do saneamento, na forma do art. 36 da lei municipal nº 8.531/2013. Requer a concessão da tutela de urgência e a procedência dos seguintes pedidos:

“a) A inverter o ônus da prova, a teor do que prescreve o parágrafo 1º, do artigo 14, da Lei 6.938/81;

b) conceder a tutela provisória de urgência a fim de suspender liminarmente os efeitos da cláusula segunda, item 2.2, do Quarto Termo Aditivo, ao termo de rerratificação do contrato de concessão dos serviços populares de saneamento básico de água e esgoto sanitário nos perímetros urbanos do município de Campos dos Goytacazes, firmado em 30 de agosto de 2016, e as cláusulas primeira e segunda do Quinto termo aditivo, que tratam da prorrogação da cláusula 2º do item 2.2, do Quarto Termo aditivo do Contrato de Concessão dos Serviços de Saneamento Básico de água e esgoto sanitário, celebrado entre o Município de Campos dos Goytacazes e a personalidade jurídica Águas do Paraíba S/A., e, por arrastamento, os demais atos e normas acessórias e instrumentais, além de se abster a conceder licença à Concessionária Águas do Paraíba, enquanto durar a contaminação;

c) Ao Município de Campos dos Goytacazes se abster de conceder licenças de qualquer natureza enquanto durar a contaminação de aquíferos da margem esquerda do Rio Paraíba do Sul;

d) Quanto à Concessionária Águas do Paraíba, a tutela de urgência deverá ser fixada em multa diária no valor a ser fixado pelo Juízo, bem como a suspensão da cobrança do esgoto de todos os domicílios situados na margem esquerda do Rio Paraíba do Sul, a teor do inciso IV do artigo 139, do Código de Processo Civil e ao previsto no item do 12.2.7, do Edital nº 01/1996;

e) Mandar citar os Réus qualificados no caput, para, querendo e podendo, oferecerem defesa no prazo de 20 dias (inciso IV, parágrafo 2º do artigo 7º da lei 4.717/65) sob as penalidades previstas no Estatuto Processual;

f) Proceder à intimação do digno representante do Ministério Público para a manifestação, nos termos e na forma da lei.

g) Sejam os pedidos julgados PROCEDENTES com a manutenção da tutela de urgência e a nulidade ou anulabilidade dos atos impugnados, ou seja, a cláusula segunda, item 2.2, do Quarto Termo Aditivo, ao termo de rerratificação do contrato de concessão dos serviços populares de saneamento básico de água e esgoto sanitário nos perímetros urbanos do município de Campos dos Goytacazes, firmado em 30 de agosto de 2016, e as cláusulas primeira e segunda do Quinto termo aditivo, que tratam da prorrogação da clausula 2º do item 2.2, do Quarto Termo aditivo do Contrato de Concessão dos Serviços de Saneamento Básico de água e esgoto sanitário celebrado entre o Município de Campos dos Goytacazes e a personalidade jurídica Águas do Paraíba S/A., e, por arrastamento, os demais atos e normas acessórias e instrumentais, com a consequente condenação da última Ré a pagar aos cofres públicos os danos causados ao meio ambiente com a contaminação dos aquíferos existentes na margem esquerda do Rio Paraíba do Sul, a Lagoa do Vigário, Lagoa de Furnas, onde existe as habitações da Aldeia I, II e III, Lagoa do Sapo I e Sapo II, Lagoa do Aeroporto e o seu residencial, Lagoa Azul que se localiza nos fundos do Posto Novo Mundo, em Guarus dentre outros, prejuízo a ser aferido em liquidação de sentença com perícia, acrescidos de juros e correção monetária, cujo valor deverá ser revertido para o fundo municipal do saneamento básico, na forma do artigo 36 da Lei Municipal 18.531/2013;

h) Condenar o Estado do Rio de Janeiro, o Instituto Estadual do Ambiente-INEA e o Município de Campos dos Goytacazes a se absterem de conceder à Concessionária Águas do Paraíba qualquer tipo de licença ou termo aditivo, enquanto durar a contaminação das lagoas da margem esquerda do Rio Paraíba do Sul;

i) Condenar a personalidade jurídica Ré Águas do Paraíba S/A ao pagamento de custas e honorários de sucumbência, que deverão incidir sobre o total da condenação da total reparação de danos ambientais

liquidado à época em percentual nunca inferior a 10%, considerando o proveito econômico obtido;”

Despacho no indexador 153431666, na qual a autora foi intimada para se manifestar acerca de eventual inadequação da via eleita.

Sentença, no indexador 223153839, proferida pelo Juiz da 1ª Vara Cível da Comarca de Campos dos Goytacazes, Eron Simas, a qual julgou extinto o feito, sem resolução do mérito, nos seguintes termos:

“A ação popular, prevista no art. 5º, LXXIII, da CRFB/1988 e regulada no plano infraconstitucional pela Lei n. 4.717/1965, encerra instrumento conferido a qualquer cidadão para anular atos lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, ou à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Na hipótese dos autos, a autora contesta a prorrogação do contrato de concessão de saneamento firmado entre o réu Município de Campos dos Goytacazes e a requerida Águas do Paraíba S/A, com fundamento na alegada omissão estatal quanto à implementação do sistema de esgotamento sanitário na localidade de Guarus, à margem esquerda do Rio Paraíba do Sul.

Deve-se ter presente, no entanto, que a ação popular é destinada a combater ato ilegal e, pois, lesivo ao patrimônio público. O núcleo essencial da ação popular não está exclusivamente relacionado à proteção material do Estado, mas, principalmente, ao afastamento de ilegalidades, inclusive sob a perspectiva moral do ato lesivo (STF. ARE n. 824.781/MT. Rel. Min. Dias Toffoli, j. 28/08/2015 - Tema n. 135). Nessa perspectiva, a invalidação de ato administrativo pela via da ação popular, seja ele favorável ou contrário ao Poder Público, somente é possível quando eivado de manifesta ilegalidade, contrário a sedimentados precedentes jurisprudenciais ou incorrido em desvio ou abuso de poder (STJ. REsp n. 1.608.161/RS. Relª. Minª. Regina Helena Costa, j. 06/08/2024).

Nessa ordem de ideias, não se verifica qualquer ilegalidade no indigitado aditivo contratual de prorrogação, que encontra permissivo no art. 12, § 2º, III, da Lei n. 11.445/2007. Muito pelo contrário, a aludida prorrogação demonstra que o Poder Público está ciente do dever de implantação do sistema sanitário na localidade de Guarus mas, em vista de sua complexidade, reconhece a necessidade de elastecimento do prazo para sua conclusão. A sua invalidação apenas propiciaria a perpetuidade da poluição questionada na exordial, pois, à minguia de cobertura contratual, não haveria quem realizasse esse tipo de serviço.

Nesse contexto, mostra-se inviável o manejo da ação popular como instrumento processual adequado ao caso, na linha do parecer firmado pelo Ministério Público (id. 222387168). Impõe-se, assim, o reconhecimento da inadequação da via eleita, o que conduz ao indeferimento da petição inicial.

INDEFIRO, pois, a PETIÇÃO INICIAL (CPC, art. 330, III) e EXTINGO O PROCESSO, sem resolução de mérito (CPC, art. 485, I e VI).

Sem custas e honorários advocatícios.”

Apelação da autora no indexador 229674541, na qual sustenta a nulidade da sentença por ausência de fundamentação, em afronta ao art. 489, § 1º, inciso IV do CPC, art. 93, inciso IX da CRFB e demais dispositivos de regência. Destaca a adequação da via eleita para fins de reparação ambiental, colacionando precedentes do Tribunal Regional Federal e do Superior Tribunal de Justiça e, ampara sua pretensão no art. 225 da CRFB. Requer o conhecimento e provimento do recurso, com a anulação da sentença e o prosseguimento do feito ou a procedência dos pedidos.

Contrarrazões de apelação, apresentadas pela Águas do Paraíba S.A. no indexador 236923411, pelo Município no indexador 239904140 e, pelo Estado no indexador 242631185.

Parecer da Procuradoria de Justiça no indexador 09, a qual opina pelo desprovimento da apelação.

É O RELATÓRIO. PEÇO DIA.

Rio de Janeiro, de de 2026.

CLAUDIA PIRES DOS SANTOS FERREIRA
Desembargadora Relatora

ESTADO DO RIO DE JANEIRO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
TERCEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

Apelação Cível: **0807586-71.2024.8.19.0014**
Apelante: **KAROLINE DE SALVO BARBOSA**
Apelado 1: **ÁGUAS DO PARAÍBA S.A.**
Apelado 2: **MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES**
Apelado 3: **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**
Relatora: **DES. CLAUDIA PIRES DOS SANTOS FERREIRA**

VOTO

Presentes os pressupostos de admissibilidade, o recurso deve ser conhecido.

Trata-se de ação popular com pedido liminar, ajuizada por Karoline de Salvo Barbosa em face de Águas do Paraíba S.A. e do Município de Campos dos Goytacazes, objetivando a impugnação e revogação de cláusulas de termo aditivo de contrato de concessão dos serviços de saneamento básico de água e esgoto sanitário nos perímetros urbanos do município de Campos dos Goytacazes.

A sentença indeferiu a inicial por inadequação da via eleita e julgou extinto o feito, sem resolução do mérito.

Cinge-se a controvérsia acerca do cabimento da ação popular nos moldes do ajuizado pela autora.

Não assiste razão à apelante.

Inicialmente, afasta-se a questão preliminar de nulidade da sentença, na medida em que o sentenciante declinou as razões para o indeferimento da inicial, conforme o seu livre convencimento motivado, inclusive, tendo ocorrido prévia oportunidade de manifestação da autora quanto a tal possibilidade.

Com efeito, a ação popular é prevista no art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição da República e na lei federal nº 4.717/1965 e permite que qualquer cidadão possa buscar a anulação de ato lesivo ao patrimônio público, *in verbis*:

CRFB

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a 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, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;”

LEI FEDERAL Nº 4.717/1965

“Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.”

A apelante busca através da ação popular a anulação de cláusulas de termos aditivos do contrato de prestação de serviços de água e esgoto e saneamento básico firmados pela Concessionária e o Município de Campos, sob o argumento de que estaria ocorrendo despejo de esgoto na margem do Rio Paraíba do Sul.

No caso concreto, não se observa qualquer ilegalidade no ato administrativo atacado, na medida em que confere à concessionária a obrigação de antecipar as obras de implantação do sistema de esgotamento sanitário na região até determinado período, inicialmente em 2018 e, posteriormente prorrogado.

Como bem consignado na sentença, a imposição de prazo para cumprimento de obrigação pela concessionária está em cumprimento ao art. 12, § 2º, inciso III da lei federal nº 11.445/2007. Confira-se:

“Art. 12. Nos serviços públicos de saneamento básico em que mais de um prestador execute atividade interdependente com outra, a relação entre elas deverá ser regulada por contrato e haverá entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização.

(...)

§ 2o O contrato a ser celebrado entre os prestadores de serviços a que se refere o caput deste artigo deverá conter cláusulas que estabeleçam pelo menos:

I - as atividades ou insumos contratados;

II - as condições e garantias recíprocas de fornecimento e de acesso às atividades ou insumos;

III - o prazo de vigência, compatível com as necessidades de amortização de investimentos, e as hipóteses de sua prorrogação;

IV - os procedimentos para a implantação, ampliação, melhoria e gestão operacional das atividades;

V - as regras para a fixação, o reajuste e a revisão das taxas, tarifas e outros preços públicos aplicáveis ao contrato;

VI - as condições e garantias de pagamento;

VII - os direitos e deveres sub-rogados ou os que autorizam a sub-rogação;

VIII - as hipóteses de extinção, inadmitida a alteração e a rescisão administrativas unilaterais;

IX - as penalidades a que estão sujeitas as partes em caso de inadimplemento;

X - a designação do órgão ou entidade responsável pela regulação e fiscalização das atividades ou insumos contratados.” (grifado)

Acrescente-se que, justamente a existência e a validade de cláusula contratual, que determina a obrigação de fazer à concessionária, é que irá legitimar o poder-dever do órgão fiscalizador de cumprir o seu ônus.

Da mesma forma, com amparo na validade da cláusula em discussão é que o Município de Campos dos Goytacazes poderá buscar a efetivação e cumprimento do contrato e a imposição de sanções pelo eventual inadimplemento da concessionária.

A revogação de respectivas cláusulas do contrato de concessão ocasionariam efeito contrário ao pretendido pela apelante, pois a concessionária se desobrigaria de implantar o sistema de esgoto sanitário e não poderia ser compelida a cumprir os ditames contratuais.

Por outro lado, a apelante busca providência que atinge pontualmente o direito material e interesse difuso de pessoas indeterminadas, que venham a residir na região ou possam ser afetadas pelo contrato de prestação de serviços de água e esgoto, em que haja a pertinência subjetiva para tal fim.

Ainda assim, o contrato em questão está sujeito à discricionariedade da administração pública municipal, dentro do seu juízo de conveniência e oportunidade, somente cabendo a intervenção do Poder Judiciário em caso de flagrante ilegalidade, a qual não se observa no caso concreto.

Correta a sentença ao consignar a inadequação da via eleita pela apelante, à minguada de

demonstração de violação de lei federal, prejuízo ao erário ou qualquer ato lesivo ao patrimônio público diretamente relacionado a ato administrativo.

No mesmo sentido, cumpre destacar precedente da Corte Estadual:

“0800776-92.2025.8.19.0031 - APELAÇÃO

Des(a). MARIA AGLAE TEDESCO VILARDO - Julgamento: 10/02/2026 - DECIMA CÂMARA DE DIREITO PUBLICO

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO POPULAR. Município que propôs a presente com o objetivo de impedir a votação e eventual extinção da empresa pública FEMAR - Fundação Estatal de Saúde de Maricá, sob o argumento de que tal ato viola princípios constitucionais da moralidade administrativa, legalidade e impessoalidade, promovendo desvio de finalidade e burla ao concurso público realizado em 2024. Sentença de indeferimento da inicial. Apelo autoral. Ausência de ato administrativo concreto que represente ato lesivo ao patrimônio público. Não preenchimento dos requisitos legais previstos no art. 1º da Lei nº 4.717/65. Inadequação da via eleita. Extinção do processo mantida. NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO.”

“0801332-38.2023.8.19.0040 - APELAÇÃO

Des(a). CARLOS EDUARDO MOREIRA DA SILVA - Julgamento: 28/08/2024 - TERCEIRA CÂMARA DE DIREITO PUBLICO

APELAÇÃO CÍVEL. Ação Popular. Sentença que indeferiu a petição inicial. Objeto da demanda que não se coaduna com as hipóteses de cabimento da ação popular. Maioria dos pedidos que são obrigações de não fazer (abstenção de cobranças) ou de fazer (apresentação de contratos, planilhas e outros documentos). Como é de conhecimento sabido, o regramento constitucional e legal, previstos no artigo 5º, LXXIII, da CF, e 1º, da Lei 4.717/65, que trata de tal espécie de ação, dispõe que o ato passível de ser invalidado por meio deste rito especial é aquele que seja lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Ausência de interesse processual do Autor, por inadequação da via eleita, ante a inexistência de fundamento legal para a propositura da demanda vertente,

objetivando tutelar interesses individuais homogêneos relacionados ao direito do consumidor, que devem ser buscados, individualmente, ou de forma coletiva, através de ação civil pública, para a qual o mesmo não possui legitimidade, sendo incabível a aplicação do "princípio da fungibilidade" na hipótese vertente. DESPROVIMENTO DO RECURSO."

Como se vê, a sentença deve ser integralmente mantida, com o consequente desprovimento da apelação.

À conta de tais fundamentos, **VOTO** no sentido de **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso. Sem majoração em honorários advocatícios em grau recursal, pois não foram fixados na sentença.

Rio de Janeiro, de de 2026.

CLAUDIA PIRES DOS SANTOS FERREIRA
Desembargadora Relatora