18/11/2026

Número: **8001269-69.2026.8.05.0079**

Classe: **AÇÃO POPULAR**
Órgão julgador: **1ª V DE FAZENDA PÚBLICA DE EUNÁPOLIS**
Última distribuição : **13/03/2026**
Valor da causa: **R$ 1.000,00**
Assuntos: **Anulação**
Segredo de justiça? **NÃO**
Justiça gratuita? **SIM**
Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Advogados
MAXSUEL DOS ANJOS SANTOS (AUTOR)	
	CAIQUE DE SOUZA TOURINHO (ADVOGADO)
JOSE ROBERIO BATISTA DE OLIVEIRA (REU)	
	Nilo Carneiro Dias (ADVOGADO)
CARVALHOS SANTOS COMERCIAL E SERVICOS LTDA - ME (REU)	
	(ADVOGADO)

Outros participantes	
Ministério Público do Estado da Bahia (CUSTOS LEGIS)	
MUNICIPIO DE EUNAPOLIS (TERCEIRO INTERESSADO)	

Documentos

Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
584005264	18/11/2026 10:13	Decisão	Decisão

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA

1ª V DE FAZENDA PÚBLICA DE EUNÁPOLIS

Processo: AÇÃO POPULAR n. 8001269-69.2026.8.05.0079
Órgão Julgador: 1ª V DE FAZENDA PÚBLICA DE EUNÁPOLIS
AUTOR: MAXSUEL DOS ANJOS SANTOS
Advogado(s): CAIQUE DE SOUZA TOURINHO (OAB:BA77464)
REU: JOSE ROBERIO BATISTA DE OLIVEIRA e outros
Advogado(s): NILO CARNEIRO DIAS (OAB:BA26463), HARRISON FERREIRA LEITE (OAB:BA17719)

DECISÃO

Vistos.

Cuida-se de Ação Popular com pedido de tutela de urgência proposta por Maxsuel dos Anjos Santos em face do Prefeito Municipal de Eunápolis, José Robério Batista de Oliveira, e da empresa Carvalho Santos Transporte e Serviços Ltda., figurando o Município de Eunápolis como terceiro interessado (ID 548394826).

Sustenta o Autor Popular, em síntese, a existência de nulidade e lesividade ao erário em contratações formalizadas pelo Município de Eunápolis por meio de adesão a atas de registro de preços (“carona”), destacando o Contrato nº 012/2026 (oriundo da Ata de Registro de Preços nº 248/2025 do Município de Luís Eduardo Magalhães/BA, no valor de R$ 12.966.730,32, para execução de serviços urbanos em substituição a anterior ajuste emergencial de limpeza pública) e o Contrato nº 190/2025 (decorrente da Ata de Registro de Preços nº 001/2025 do Município de Belmonte/BA, no valor de R$ 3.773.136,13, destinado à locação de bens móveis para serviços urbanos), totalizando R$ 16.739.866,45 em favor da mesma pessoa jurídica (ID 548394826). Alega a ausência de prévia e idônea pesquisa de mercado apta a comprovar a vantagem econômica das adesões, sustentando a existência de sobrepreço e bis in idem na divisão de serviços e locação de maquinários, além de apontar vício normativo no Decreto Municipal nº 12.647/2025, abertura de filial e reorganização societária por meio de holding com suspeita de blindagem

Este documento foi gerado pelo usuário 075.***.***-36 em 18/11/2026 15:56:59
Número do documento: 26111810132683800000554612355
https://pje.tjba.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=26111810132683800000554612355
Assinado eletronicamente por: ROBERTO COSTA DE FREITAS JUNIOR - 18/11/2026 10:13:27

patrimonial, postulando medida liminar para a suspensão imediata da execução e dos pagamentos vinculados a tais ajustes (ID 548394826).

Distribuída a petição inicial, este Juízo facultou a manifestação prévia da Procuradoria-Geral do Município de Eunápolis e do Ministério Público do Estado da Bahia sobre o pleito de tutela de urgência, ordenando a citação dos Réus (ID 548498919).

O Ministério Público requereu nova vista dos autos após a manifestação do ente público, solicitando a juntada de cópia integral do procedimento que culminou no Contrato nº 012/2026 (ID 552027602).

A Procuradoria-Geral do Município de Eunápolis pleiteou devolução de prazo em razão de segredo de justiça (ID 552307616), tendo este Juízo levantado o sigilo processual e reiterado as intimações, deferindo diligências citatórias (ID 553325541).

O Município de Eunápolis apresentou manifestação sobre o pedido liminar em 28/04/2026 (ID 556276998) e, posteriormente, ofertou contestação em 21/05/2026 (ID 560591993). Suscitou preliminar de falta de interesse de agir por desvio de finalidade, alegando que a demanda veicula lide temerária e vingança política, sob a assertiva de que a petição inicial replica denúncia protocolada perante o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM/BA) pelo Procurador Jurídico efetivo do Município, Antônio Pitanga Nogueira Neto, mediante uso de interpostas pessoas, requerendo a extinção do processo sem resolução de mérito nos termos do artigo 485, inciso VI, do Código de Processo Civil e a condenação do Autor no décuplo das custas (artigo 13 da Lei nº 4.717/1965) (ID 560591993). No mérito, defendeu a plena legalidade das adesões com base no artigo 86 da Lei Federal nº 14.133/2021, a existência de vantajosidade comprovada com deságios expressivos frente aos órgãos gerenciadores, a diversidade de objeto em relação ao antigo contrato emergencial da empresa Limp City, a ausência de descumprimento judicial ante a reforma parcial da sentença nos autos do Mandado de Segurança nº 8003241-16.2022.8.05.0079 pelo Tribunal de Justiça da Bahia, a validade do Decreto Municipal nº 12.647/2025 e a inexistência de prova de dano patrimonial efetivo, pugnando pela improcedência (ID 560591993). Acostou documentos funcionais e administrativos (IDs 560591996 a 560615775).

Em 18/05/2026, foi proferida decisão postergando a apreciação da tutela de urgência para momento posterior à oitiva do Ministério Público, ordenando a renovação das diligências citatórias (ID 559880147).

O terceiro, Antônio Pitanga Nogueira Neto, Procurador Jurídico Municipal, peticionou nos autos na condição de terceiro diretamente afetado (ID 563445057). Asseverou ter sido alvo de imputações pessoais ofensivas nas peças da Procuradoria-Geral do Município e acostou a Certidão expedida em 03/06/2026 pela Gerência de Controle de Processos e Documentos do TCM/BA (GECPD/SGE/TCM), a qual atesta que a inserção de seu endereço eletrônico em expedientes vinculados ao patrono da parte autora decorreu de exclusivo equívoco material do sistema da Corte de Contas, sem qualquer participação processual ou requerimento formal do servidor, postulando a tomada de conhecimento do documento e a apreciação de pedidos de retratação e riscamento das ofensas (ID 563445057).

O réu José Robério Batista de Oliveira apresentou contestação em 24/07/2026 (ID 570966904). Arguiu preliminar de inépcia da petição inicial sob o fundamento de que os pedidos formulados seriam genéricos ao pretender a declaração de nulidade de todos os contratos e atos administrativos sem individualização estrita e sem quantificação objetiva do prejuízo ao erário, postulando a extinção do feito com amparo nos artigos 324, 330, § 1º, inciso II, e 485, inciso I, do Código de Processo Civil (ID 570966904). No mérito, reproduziu os argumentos de legalidade das adesões, demonstração de vantajosidade, ausência de direcionamento ou sobrepreço e necessidade de comprovação cabal do binômio ilegalidade-lesividade patrimonial (ID 570966904).

A corré Carvalho Santos Transporte e Serviços Ltda. ofertou contestação em 20/08/2026 (ID 575857265). Preliminarmente, requereu a delimitação da controvérsia aos contratos descritos na causa de pedir, argumentando que os atos preparatórios de adesão, planejamento e pesquisa de mercado competem com exclusividade ao ente aderente, inexistindo lastro probatório mínimo de ilícito praticado pela fornecedora (ID 575857265). No mérito, alegou a higidez de sua participação nos pregões presenciais e eletrônicos originários, a licitude da abertura de sua filial em Luís Eduardo Magalhães e da instituição

de holding patrimonial, a consistência de suas planilhas orçamentárias (afastando a alegação de supressão de maquinários na coleta de resíduos), a ausência de comprovação de superfaturamento ou dano ao erário e a necessidade de preservação da continuidade dos serviços públicos, requerendo o indeferimento da liminar, a realização de perícia técnica de engenharia e contabilidade e a improcedência dos pedidos (ID 575857265).

Instado a se pronunciar sobre as contestações e documentos, o Autor Popular apresentou manifestação de réplica em 10/09/2026 (ID 579552195). Rechaçou a alegação de inépcia, apontando que os atos impugnados e os contratos foram perfeitamente discriminados; refutou a arguição de falta de interesse de agir e as imputações de vingança política ou litigância de má-fé; requereu o acolhimento da certidão do TCM/BA apresentada pelo terceiro interveniente; e reiterou a necessidade de concessão da tutela de urgência e remessa dos autos ao Ministério Público para manifestação integral (ID 579552195).

DECIDO.

Do pedido de tutela provisória de urgência

O autor reiterou o pleito liminar para suspender a execução dos contratos e pagamentos municipais (ID 579552195).

O pedido de tutela de urgência vai indeferido. Em que pese a relevância dos temas trazidos à baila, inexiste probabilidade do direito estreme de dúvidas nesta fase processual preliminar. Conforme documentado pela defesa, as adesões respaldaram-se originariamente em pregões eletrônicos formais com deságios declarados, havendo controvérsia substancial sobre a real composição de custos de cada item contratado (ID 560608358 e ID 560615775).

Ademais, no juízo de ponderação de consequências prescrito pelo art. 147 da Lei nº 14.133/2021 e pelo art. 300, § 3º, do Código de Processo Civil, a suspensão liminar abrupta e indiscriminada de serviços públicos essenciais de conservação, roçagem, manutenção urbana e saneamento causaria perigo de dano inverso desproporcional à população de Eunápolis. Indeferem-se os pedidos de liminar e de fixação de astreintes, sem prejuízo de eventual reanálise ou adoção de medidas cautelares de retenção caso a perícia

comprove efetiva lesão ao erário.

Da Rejeição da Preliminar de Inépcia da Petição Inicial

O réu José Robério Batista de Oliveira argui a inépcia da petição inicial, sustentando que os pedidos deduzidos na exordial possuem caráter genérico, porquanto postulam a anulação ampla de atos e contratos decorrentes de adesão a atas de registro de preços e a reparação de prejuízos sem a individualização e quantificação econômica prévia (ID 570966904).

A prefacial não merece acolhimento.

A petição inicial preenche integralmente os requisitos dos artigos 319 e 320 do Código de Processo Civil. A causa de pedir foi satisfatoriamente deduzida, expondo de modo claro a dinâmica fática das contratações públicas promovidas pela municipalidade sob o regime de adesão a atas de registro de preços não participantes, identificando expressamente a Ata de Registro de Preços nº 248/2025 (Município de Luís Eduardo Magalhães/BA), o Processo Administrativo nº 081317/2025, o Contrato nº 012/2026, no montante de R$ 12.966.730,32, bem como o Processo Administrativo nº 1030062/2025, a Ata de Registro de Preços nº 001/2025 (Município de Belmonte/BA) e o Contrato nº 190/2025, no importe de R$ 3.773.136,13 (ID 548394826).

O artigo 322, § 2º, do Código de Processo Civil dispõe que a interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa-fé. A postulação autoral ostenta objeto delimitado, voltando-se contra atos administrativos e ajustes contratuais perfeitamente identificáveis e individualizados no corpo da narrativa fática e no acervo documental inicial.

Ademais, no que concerne ao pedido condenatório genérico de ressarcimento a ser apurado em liquidação de sentença, o artigo 324, § 1º, incisos II e III, do Código de Processo Civil admite expressamente a formulação de pedido genérico quando não for possível determinar, desde logo, as consequências exatas do ato impugnado ou quando a quantificação definitiva do dano depender de apuração probatória ulterior e atos a cargo dos Réus.

A aptidão da peça inaugural resta evidenciada pelo amplo e exaustivo exercício do contraditório e da ampla defesa por todos os requeridos, que rebateram minuciosamente cada um dos contratos e das teses ventiladas na inicial.

Portanto, rejeito a preliminar de inépcia da petição inicial.

Da Rejeição da Preliminar de Falta de Interesse de Agir

O Município de Eunápolis suscitou carência de ação por falta de interesse de agir (inadequação da via eleita), afirmando que a ação popular estaria desvirtuada de sua destinação constitucional para consubstanciar instrumento de vindita política e perseguição interna, argumentando ainda a ausência de comprovação de lesividade material imediata ao patrimônio público (ID 560591993).

O inconformismo preliminar não encontra amparo jurídico.

O artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, bem como o artigo 1º, caput e § 1º, da Lei Federal nº 4.717/1965, consagram a ação popular como relevante garantia fundamental do cidadão vocacionada à anulação de atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

O Supremo Tribunal Federal, sob a sistemática da repercussão geral, consolidou a tese jurídica de que a demonstração de prejuízo material ou econômico imediato não constitui condição indispensável ao ajuizamento da ação popular, sendo suficiente a demonstração, em tese, de vulneração à moralidade administrativa e aos princípios regentes da Administração Pública, como se extrai do julgamento do Tema 836: "*Não é condição para o cabimento da ação popular a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos, dado que o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal estabelece que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular e impugnar, ainda que separadamente, ato lesivo ao patrimônio material, moral, cultural ou histórico do Estado ou de entidade de que ele participe*.".

Outrossim, no que tange à alegação de que a demanda traduziria perseguição política em virtude de suposta atuação de Procurador Municipal nas sombras,

verifica-se que o interesse processual se afere sob o prisma abstrato das asserções iniciais (teoria da asserção). Existindo causa de pedir que aponta suposta ilegalidade e imoralidade em contratações que superam a quantia de R$ 16.000.000,00 (dezesseis milhões de reais), sem demonstração esgotada de vantajosidade, impõe-se o processamento da demanda para apuração das imputações no mérito.

Eventual motivação subjacente ou contexto de divergência política não subtrai do cidadão eleitor a legitimidade ativa outorgada diretamente pela Carta Magna para requerer o controle jurisdicional de legalidade e moralidade dos atos administrativos. A caracterização ou não de má-fé constitui matéria reservada à cognição exauriente da lide (artigo 13 da Lei nº 4.717/1965), não impedindo o conhecimento da ação.

Dessa forma, rejeito a preliminar de falta de interesse de agir.

Da Petição do Terceiro Interveniente e da Certidão do TCM/BA

Examina-se a petição protocolada pelo Procurador Jurídico Municipal, Antônio Pitanga Nogueira Neto, na condição de terceiro diretamente afetado (ID 563445057).

O interveniente acostou aos autos a Certidão expedida em 03/06/2026 pela Gerência de Controle de Processos e Documentos do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (GECPD/SGE/TCM), subscrita pelo Gerente Luiz Alberto Borges da Silva Junior (ID 563447961).

O documento público esclarece oficialmente que a vinculação do endereço eletrônico pitanganeto@gmail.com ao cadastro do advogado do Autor decorreu de equívoco cadastral interno do sistema eletrônico daquela Corte de Contas, atestando a inexistência de elementos que indiquem participação processual, mandato outorgado ou solicitação formal de vinculação por parte do servidor Antônio Pitanga Nogueira Neto nos expedientes que tramitam perante o órgão de controle externo (ID 563447961).

Diante da fé pública conferida à referida certidão e de sua inequívoca relevância para a contextualização dos fatos processuais suscitados nas manifestações do

Município de Eunápolis, impõe-se o acolhimento da petição do terceiro interveniente para tomar formal conhecimento da Certidão do TCM/BA acostada aos autos, integrando-a ao acervo documental para oportuna valoração.

Todavia, deixo de determinar a notificação pessoal para retratação ou o riscamento sumário das peças processuais defensivas neste momento, advertindo todas as partes e procuradores quanto à estrita observância do dever de urbanidade e lealdade processual insculpido nos artigos 77 e 78 do Código de Processo Civil, mantendo-se o foco do processo na instrução dos atos administrativos hostilizados.

QUESTÕES DE DIREITO RELEVANTES

Nos termos do art. 357, inciso IV, do Código de Processo Civil, fixam-se as seguintes questões de direito estruturantes da lide:

a) Validade jurídica dos atos de adesão a atas de registro de preços ("carona") praticados pelo Município de Eunápolis em face dos requisitos cogentes do art. 86 da Lei nº 14.133/2021, em especial o dever formal de instrução prévia com demonstração fundamentada de efetiva vantajosidade econômica perante certame licitatório próprio;

b) Conformidade do Decreto Municipal nº 12.647/2025 com a ordem jurídica vigente e verificação de sua aptidão técnica para reger as contratações do Município por adesão a registros de preços externos;

c) Extensão dos efeitos do acórdão do Tribunal de Justiça da Bahia na Apelação Cível nº 8003241-16.2022.8.05.0079 sobre a legalidade das contratações urbanas municipais contemporâneas;

d) Caracterização do binômio ilegalidade-lesividade no âmbito da Ação Popular (art. 5º, inciso LXXIII, da CF e Lei nº 4.717/1965), distinguindo a tutela desconstitutiva da moralidade administrativa e a obrigação civil solidária de ressarcimento por dano patrimonial efetivo;

e) Aplicação dos artigos 147 a 149 da Lei nº 14.133/2021 no tocante aos efeitos da declaração de nulidade contratual e ao dever de indenizar serviços

comprovadamente prestados sem locupletamento indevido.

PONTOS FÁTICOS CONTROVERTIDOS

Em estrita observância ao art. 357, inciso II, do Código de Processo Civil, fixam-se como pontos fáticos controvertidos sobre os quais recairá a atividade probatória:

Ponto 1: Existência ou ausência de estudo técnico preliminar individualizado e pesquisa de mercado idônea no Processo Administrativo nº 081317/2025 e no Processo Administrativo nº 1030062/2025, aptos a comprovar a vantajosidade econômica das adesões em detrimento da realização de certame licitatório próprio pelo Município de Eunápolis;

Ponto 2: Compatibilidade dos preços unitários e globais contratados no Contrato nº 012/2026 e no Contrato nº 190/2025 com os parâmetros de mercado à época da formalização dos ajustes, aferindo se houve ou não sobrepreço ou superfaturamento;

Ponto 3: Identificação do escopo real do Contrato nº 012/2026 e verificação sobre se os serviços de coleta de resíduos domiciliares e de construção civil abrangiam ou não, em sua composição de custo unitário, o fornecimento de caminhões compactadores e comboio de maquinários pela contratada;

Ponto 4: Ocorrência ou não de sobreposição fática, material ou temporal entre o objeto do Contrato nº 012/2026 (serviços urbanos) e o do Contrato nº 190/2025 (locação de bens móveis e máquinas pesadas), apurando se houve duplicidade remuneratória pelo mesmo maquinário ou equipamento;

Ponto 5: Efetiva comprovação da execução física e medição dos serviços e disponibilização de veículos/equipamentos nos moldes pactuados nos Contratos nº 012/2026 e nº 190/2025, mediante cotejo de diários de operações, ordens de serviço, relatórios de medição e notas fiscais faturadas;

Ponto 6: Existência de elementos concretos de direcionamento licitatório, conluio ou fraude concorrencial na celebração dos contratos municipais decorrentes das Atas

nº 248/2025 e nº 001/2025, inclusive examinando se a abertura de filial e a reorganização patrimonial da empresa contratada possuem vínculo causal com as contratações fustigadas.

DISTRIBUIÇÃO DO ÔNUS DA PROVA

A distribuição do encargo probatório seguirá o critério geral e estático consagrado no art. 373, incisos I e II, do Código de Processo Civil, sem prejuízo da aplicação dinâmica decorrente do dever de colaboração processual:

a) Incumbe ao Autor o ônus da prova quanto aos fatos constitutivos de seu direito (art. 373, I, do CPC), nomeadamente no tocante à demonstração dos elementos fáticos que evidenciem o direcionamento, a simulação e a ilicitude moral ou concorrencial;

b) Incumbe aos Réus o ônus de provar os fatos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito autoral (art. 373, II, do CPC). Especificamente, em virtude da teoria da aptidão para a prova e da maior facilidade de obtenção (art. 373, § 1º, do CPC), recai sobre o Município de Eunápolis e sobre a empresa Carvalho Santos Transporte e Serviços Ltda. o dever de exibir a integralidade dos autos dos procedimentos administrativos de adesão, suas pesquisas de mercado, os boletins de medição atestados, os comprovantes de empenho, liquidação e notas fiscais de pagamento que demonstrem a prestação e a compatibilidade dos valores quitados.

MEIOS DE PROVA ADMITIDOS E DELIBERAÇÕES INSTRUTÓRIAS

Para a elucidação cabal dos pontos controvertidos fixados, deferem-se os seguintes meios de prova:

Prova documental suplementar e exibição de documentos

Com fundamento no art. 396 do Código de Processo Civil, determina-se a intimação do MUNICÍPIO DE EUNÁPOLIS, por sua Procuradoria-Geral, para que, no prazo improrrogável de 20 (vinte) dias, colacione aos autos:

a) Cópia digital integral, cronológica e legível do Processo

Administrativo nº 081317/2025 (que ensejou o Contrato nº 012/2026) e do Processo Administrativo nº 1030062/2025 (que ensejou o Contrato nº 190/2025), contendo estudos preliminares, pesquisas de mercado, pareceres técnicos e jurídicos, autorizações de adesão e termos contratuais;

b) Todos os boletins de medição emitidos, relatórios fotográficos de acompanhamento do gestor operacional do contrato, ordens de serviços expedidas, notas de empenho, comprovantes de liquidação, notas fiscais e comprovantes bancários de pagamento vinculados a ambos os contratos até a data corrente.

Fica franqueada à empresa ré CARVALHO SANTOS TRANSPORTE E SERVIÇOS LTDA. a juntada suplementar de documentos que comprovem a efetiva mobilização de sua frota, locação de pessoal e custos incorridos nos mesmos prazos.

Prova pericial técnica de engenharia e contábil

Considerando que a discussão em torno da vantajosidade econômica, sobrepreço e duplicidade de faturamento exige conhecimentos especializados fora do alcance da prova estritamente documental juntada pelas partes, defere-se a produção de PROVA PERICIAL JUDICIAL DE ENGENHARIA E CONTABILIDADE, nos termos do art. 464 e seguintes do Código de Processo Civil.

A perícia terá como escopo:

a) Proceder ao exame analítico dos preços unitários e globais praticados nos Contratos nº 012/2026 e nº 190/2025, confrontando-os com as tabelas referenciais oficiais vigentes à época (SINAPI, SICRO, SBC e correlatas);

b) Verificar a composição detalhada de cada item faturado, identificando se os maquinários e caminhões foram integralmente englobados no preço do serviço de limpeza urbana (Contrato nº 012/2026) ou se houve duplicidade remuneratória de itens idênticos por meio da locação de bens móveis (Contrato nº 190/2025);

c) Apurar se os quantitativos e horas faturados correspondem a serviços efetivamente atestados e compatíveis com a demanda municipal, quantificando com precisão

técnica eventual sobrepreço, superfaturamento ou enriquecimento sem causa.

Postergo a nomeação do perito judicial, uma vez que tem sido comum os experts nomeados apenas aceitarem o encargos após terem ciência dos quesitos apresentados pelas partes.

As partes e o Ministério Público disporão do prazo legal comum de 15 (quinze) dias para indicação de assistentes técnicos e formulação de quesitos, nos moldes do art. 465, § 1º, do Código de Processo Civil.

Prova oral

A necessidade de eventual colheita de depoimento pessoal das partes e oitiva de testemunhas será apreciada após a conclusão da fase pericial, oportunidade em que se verificará a persistência de controvérsia fática residual passível de elucidação oral.

Intimem-se as partes, os patronos cadastrados e o Ministério Público do Estado da Bahia.

Cumpra-se com urgência.

Roberto Costa de Freitas Júnior

Juiz de Direito