



# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Direta de Inconstitucionalidade Processo nº 2177082-47.2024.8.26.0000

Relator: ROBERTO SOLIMENE

Órgão Julgador: Órgão Especial

Autor: Diretório Estadual do Partido Comunista do Brasil (PcdoB)

Interessados: O Sr. Prefeito e a Câmara Municipal de Guarulhos

### L I M I N A R

1-Consta da petição inicial do Partido Comunista do Brasil, que formulou esta ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei de Guarulhos n. 8.275, de 18/5/2024, que dispõe sobre diretrizes da adesão do município de Guarulhos à respectiva Unidade Regional de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário URAE I Sudeste, e dá outras providências, copiada a fls. 29/31:

*“A presente ação insurge-se contra a Lei Municipal nº 8.275 de 18 de maio de 2024 de Guarulhos, que autorizou a adesão do município ao contrato de concessão a ser firmado entre a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) e a Unidade Regional de Água e Esgoto (URAE), na esteira do processo de privatização da empresa. De autoria do Prefeito MÁRIO EDUARDO PARDINI AFFONSECA, a referida lei resulta de um trâmite conturbado e cujo ritmo acelerado inviabilizou a efetiva participação popular e desprezou a necessidade de apresentação de laudo de impacto orçamentário e financeiro, dando origem a uma norma inconstitucional” (verbis, fl. 275).*

Prossegue:

*“Embora tenha sido deflagrado por iniciativa do Governador do Estado, por meio do Projeto de Lei 1.501/2023, que autoriza o Estado de São Paulo a deixar de ser o acionista majoritário da Companhia, o processo de privatização da SABESP implica duas movimentações importantes do poder público: 1) de parte do Estado de São Paulo, atual controlador da empresa, a efetiva venda de ações antes pertencentes ao poder público à iniciativa privada; 2) de parte dos Municípios, a quem compete a titularidade dos serviços de saneamento básico no Brasil, a firmação de novos contratos com a empresa concessionária em seu novo cenário de gestão privada [...] Possíveis renegociações entre esses municípios e a SABESP dependem de adesões às Unidades Regionais de Água e Esgoto - URAE-I, bloco regional criado pela Lei Estadual nº 17.383/2021, administrado por um Comitê Deliberativo, cujas atribuições foram mais recentemente alteradas pelo Decreto Estadual nº 67.880, de 15 de agosto de 2023, no curso do processo de privatização iniciado pelo atual Governador, cuja constitucionalidade é questionada na ADI nº 7.470, pendente de julgamento no STF, por violar a autonomia municipal” (verbis, fl. 276).*



# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

E ainda:

*“O Município de Guarulhos aderiu à URAE-1, por meio de Termo de Compromisso firmado entre a Municipalidade e o Estado. As inovações trazidas pela lei ora impugnada incluem autorizar o Município de Guarulhos a contratar indiretamente prestador de serviços de saneamento por meio da URAE, medida necessária para permitir ao Município de Guarulhos aderir ao polêmico novo papel atribuído ao Comitê Deliberativo da URAE pelo Governador do Estado. Uma vez que a lei em debate promove a alteração das disposições acerca do saneamento básico, seria de rigor providenciar ampla publicidade da proposição e a sua discussão com a sociedade civil, nos termos do art. 2º, X da Lei do Saneamento (Lei Federal 11.445/2007) não fora observado pela Câmara Municipal” (verbis, fl. 277).*

Mais:

*“A proposta da Lei n.º 6.614/2024 veio desacompanhada de estudo de impacto orçamentário e financeiro, em desobediência ao que determina o art. 113 da ADCT da Constituição Federal e o art. 19, §5º da Lei de Saneamento. Como se não bastasse, nenhuma audiência pública foi convocada para análise e discussão da então proposta, sem possibilidade de que estudos que embasassem a proposição fossem apresentados e debatidos com os munícipes, em conformidade com as determinações legais” (verbis, fl. 277).*

Também consta:

*“Frise-se, além de não haver estudos de impacto orçamentário e financeiro fundamentando a proposta não foram submetidos ao escrutínio dos interessados nos serviços públicos essenciais de fornecimento de água potável e tratamento de esgoto na cidade de Guarulhos” (fl. 278, verbis).*

**2-Sobre a incidência do disposto no art. 113 da ADCT/Constituição Federal a exordial do Pcdob revela (fls. 279 in fine e 280 in limine):**

*“A ausência de estudo de impacto orçamentário criou-se uma situação de incerteza e insegurança para os cofres do Poder Executivo Municipal, pois ao final do contrato com a SABESP, que estará sob controle da iniciativa privada, é possível que a Prefeitura se torne devedora dos investimentos realizados e eventualmente não amortizados no curso do contrato, o que pode criar uma dívida de milhões de reais da Prefeitura para com a nova SABESP privatizada (...) Isso porque a Lei das Concessões (Lei Federal n. 8.987/1995) determina em seu artigo 368 que a reversão no advento do termo contratual far-se-á com a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido. Assim, se ao final do novel contrato houver indicação de investimentos não amortizados, a Prefeitura de Guarulhos poderá ter de indenizar a SABESP, controlada por investidores privados ainda não conhecidos, pelos investimentos realizados que se alegar não terem sido amortizados”.*

E a fl. 282 (verbis):



# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

“(…) a nova Lei Municipal nº 8.275/2024 estabelece a possibilidade de celebrar contratos por meio de Unidade Regional de Água e Esgoto – URAE, prevê metas de universalização do saneamento e determina percentuais mínimos de destinação da receita bruta da exploração do serviço para aplicação em ações no próprio município. Finalmente, estabelece a possibilidade de substituição do contrato vigente com a SABESP, com alteração do prazo de concessão. Como se vê, em diversas frentes, sobretudo ao tratar da alteração do prazo de concessão, o projeto resvala em matéria de grande repercussão orçamentária. Afinal, quais serão os mecanismos para que o Poder Legislativo aprecie a vantagem de uma prorrogação de prazo de um contrato estratégico como o de saneamento básico? Haverá outorga? Haverá controle de tarifa? Com a SABESP privatizada, é certo que a disposição do seu patrimônio estará sujeita às determinações de seus acionistas, em especial, seus controladores. Assim, as balizas legais da Lei 8.275 de 2024, são maculadas pela ausência de um debate sério sobre a norma impedindo que uma discussão abrangente fosse travada (…)”.

**3-Um segundo ponto foi agitado na exordial**, vale dizer (verbis), a pretensa “VIOLAÇÃO DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DE PRESTAÇÃO DO SERVIÇO EM UM CENÁRIO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS” (fl. 283). E a respeito deste ponto argumentou (verbis):

“(…) a referida norma municipal deve observar os critérios estipulados pela legislação federal no que se refere ao saneamento básico, em especial a Lei do Saneamento (conforme alterações realizadas pelo Novo Marco Legal), assim como o Estatuto da Cidade (Lei nº10.257/2001), a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997) e a Política Nacional de Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009)” (fls. 283 in fine e 284 in limine).

Feitos aqueles destaques, com atenção ao **princípio da intersetorialidade** (art. 2, inc. VI, da Lei 11.145/2007), o autor assim concluiu (verbis):

“(…) está clara a disposição da Constituição Estadual acerca da ótica intersetorial para a elaboração e execução da política de saneamento básico na medida em que este guarda relação com a gestão de recursos naturais que é condicionada ao imperativo de preservação ambiental e promoção da saúde pública” (fl. 285).

E, em reforço do argumento, levantou os dispositivos da Constituição Estadual, a saber:

Artigo 192 - A execução de obras, atividades, processos produtivos e empreendimentos e a exploração de recursos naturais de qualquer espécie, quer pelo setor público, quer pelo privado, serão admitidas se houver resguardo do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Artigo 201 - O Estado apoiará a formação de consórcios entre os Municípios, objetivando a solução de problemas comuns



# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

relativos à proteção ambiental, em particular à preservação dos recursos hídricos e ao uso equilibrado dos recursos naturais.

Artigo 216 - O Estado instituirá, por lei, plano plurianual de saneamento estabelecendo as diretrizes e os programas para as ações nesse campo.

§3º - As ações de saneamento deverão prever a utilização racional da água, do solo e do ar, de modo compatível com a preservação e melhoria da qualidade da saúde pública e do meio ambiente e com a eficiência dos serviços públicos de saneamento.

**4-Além dos dois pontos antecedentes, a representação paulista do PCdoB levantou outro argumento mais** (verbis), pretensa “VIOLAÇÃO AOS ARTS 205, IV e 215, I DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - DESPREZO PELA QUESTÃO CLIMÁTICA, DESEQUILÍBRIO CONTRATUAL E DECORRENTE PREJUÍZO PARA A POPULAÇÃO” (fl. 285).

Importa dizer, “*as mudanças climáticas terão impacto sobre o ciclo hidrológico, em alguns casos pelo aumento da intensidade das chuvas, em outros pela variabilidade das precipitações. Como consequência, a disponibilidade hídrica e a distribuição temporal da vazão dos rios sofrerão alterações consideráveis. De modo similar, as taxas de restabelecimento de águas subterrâneas renováveis e os níveis dos aquíferos também serão afetados pelas transformações no clima*” (verbis).

Consoante assim exposto pelo autor, “(...) a Lei 8.275/2024 falhou em exigir a observância de salvaguardas ambientais ao autorizar o Poder Executivo a celebrar contratos para prestação do serviço de saneamento sem impor qualquer previsão acerca do equilíbrio econômico-financeiro do contrato na ocorrência de evento climático extremo. Tal omissão, a partir da ótica intersetorial da disciplina normativa do saneamento básico, consiste em violação dos arts. 205 e 215, I da Constituição Estadual”, abaixo transcritos:

“Artigo 205 - O Estado instituirá, por lei, sistema integrado de gerenciamento dos recursos hídricos, congregando órgãos estaduais e municipais e a sociedade civil, e assegurará meios financeiros e institucionais para:

(...)

IV - a defesa contra eventos críticos, que ofereçam riscos à saúde e segurança públicas e prejuízos econômicos ou sociais;

(...)



# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Artigo 215 - A lei estabelecerá a política das ações e obras de saneamento básico no Estado, respeitando os seguintes princípios:

I - criação e desenvolvimento de mecanismos institucionais e financeiros, destinados a assegurar os benefícios do saneamento à totalidade da população”.

Afirmou-se a fl. 289 (verbis) que *“a omissão da Lei 8.275/2024 quanto à internalização dos custos de investimentos relacionados a eventos climáticos extremos é inconstitucional em virtude do imperativo constitucional para a criação de mecanismos financeiros garantidores do saneamento para toda a população preconizada pelos arts. 205, IV e 215, I em cotejamento com o art. 216, §3º, ambos da Constituição Estadual, que determinam a exigência de compatibilidade do saneamento com a preservação ambiental”* e ainda a fl. 286 foi alegado (verbis) que *“Por força dos arts 205, IV e 215, I da Constituição Estadual, é absolutamente necessário que a lei promulgada para autorizar a contratação de concessionária impeça que os custos da prestação do serviço recaiam desproporcionalmente sobre o poder público e a população na eventual necessidade de se realizar investimentos para contornar um cenário de enchentes severas. É necessário que a nova legislação traga critérios objetivos de fiscalização, transparência, gerenciamento, custeio e financiamento desses gastos. Do contrário, assumiria-se o risco de comprometer o acesso da população ao serviço”*.

**5-E o último ponto destacado pelo autor** diz com a suposta violação do 'princípio da participação social' (fl. 290), segundo o seu modo de ver exposto nas normas constitucionais estaduais a saber:

“Artigo 180 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

II - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;

(...)

Artigo 191 - O Estado e os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico”.

6-Ao cabo requereu, fosse “JULGADA TOTALMENTE PROCEDENTE a presente ação, declarando a inconstitucionalidade integral da Lei Municipal de



# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Guarulhos nº 8.275 de 18 de maio de 2024”.

E agitando suposto risco pediu, nos termos abaixo, provimento liminar (verbis):

*“A concessão da medida cautelar de urgência, para suspender imediatamente os efeitos da Lei Municipal de Guarulhos nº 8.275, de 18 de maio de 2024, em razão do periculum in mora e do fumus boni iuris pelas violações constitucionais diretas e indiretas a saber: 1) Descumprimento da obrigatoriedade de estudo prévio de impacto orçamentário e financeiro, determinado pelo art. 113 do ADCT da Constituição Federal; 2) Omissão em relação ao imperativo constitucional para a criação de mecanismos financeiros garantidores do saneamento nas situações de mudanças climáticas e eventos extremos, preconizado pelo art. 215, I em cotejamento com o art. 216, §3º, ambos da Constituição Estadual, que determinam a exigência de compatibilidade do saneamento com a preservação ambiental; 3) Violação aos princípios da autonomia dos municípios e do pacto federativo inscritos na Constituição Federal nos artigos 18; art. 29; art. 30, inciso I; e art. 34, inciso VII, “c”; 4) Violação ao princípio da participação social inscritos nos artigos 29, XII, da Constituição Federal e 180, II, da Constituição do Estado de São Paulo” (fl. 295).*

Anoto que a exordial originário não veio assinada e sequer juntado subestabelecimento em prol dos ora signatários, do que resultou despacho inicial para saneamento das irregularidades, o que veio a acontecer.

Igualmente destaco que os patronos do autor pediram atendimento pela plataforma Teams, o que ficou marcado para segunda feira, 24/6/2024, as 9 horas da manhã.

É o relatório.

### DECISÃO

A norma processual não condiciona o exame da liminar à prévia entrevista do autor, por sinal já designada a pedido dos representantes legais do mesmo [vide fase final do relatório acima], de sorte que passo a examinar aquele longo e complexo arrazoado tão-somente para fins de eventual antecipação de tutela.

O quanto aqui deliberado não importa nenhuma antecipação do mérito e nem vincula este subscritor, que apenas conferiu os requisitos postos em lei especial para, por cautela, suspender momentaneamente a eficácia do diploma alvo da presente ADI.

O autor levantou uma série de questionamentos invocando normas infraconstitucionais e situações fáticas que, se e quando o caso, deveriam merecer contemplação noutra via, que não o bojo das diretas de inconstitucionalidade.



# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Explico.

*Prima facie*, qualquer alegação **fundada em norma infraconstitucional não merece cognição**, tendo em vista que é “inviável a análise de outra norma municipal para aferição da alegada inconstitucionalidade da lei” (STF, AgR-RE 290.549-RJ, 1ª Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, 28-02-2012, m.v., DJe 29-03-2012). Ademais, “a pretensão de cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outra norma infraconstitucional não enseja ação direta de inconstitucionalidade” (STF, AgRADI 3.790-PR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Menezes Direito, 29-11-2007, v.u., DJe 01-02-2008).

A observação acima tem razão de ser porque, dentre várias, o partido político arguiu descompasso daquele diploma municipal, objeto desta ADI, em relação ao Estatuto da Cidade, a legislação que regula a política nacional de recursos hídricos e a política nacional de mudança de clima.

Torno a repetir que, no âmbito estadual, o controle concentrado de constitucionalidade à luz do art. 125, §2º, da Constituição da República fica limitado à análise da conformação dos dispositivos impugnados tendo como parâmetro a Constituição de São Paulo, inviável pronunciamento sobre eventuais violações contra leis federais, estaduais ou municipais, bem como ofensa direta à Carta Maior, sob pena, inclusive, de usurpação de competência própria do Supremo Tribunal Federal.

Singular o exame realizado pelo Tribunal no controle concentrado de constitucionalidade, pois se trata de atividade essencialmente jurídica (aferição de legitimidade do ato normativo infraconstitucional em sua perspectiva de eventual confronto com determinado parâmetro constitucional), **de cunho restrito, sem espaço para dilação probatória e instauração de litígio sobre questões de fato**.

Nesse contexto, não se mostra possível enfrentamento de alegado contraste normativo entre dispositivos impugnados e a legislação infraconstitucional no que se inclui a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e outros textos mais agitados na inicial, tampouco análise de teses que demandem investigação fático-probatória, o que escapa ao exame abstrato de constitucionalidade e confronto direto ao parâmetro de controle.

Quando muito mera referência para fins de indicação de diplomas advindos de regras constitucionais.

Quanto ao ponto, já afirmou o col. Supremo Tribunal Federal:

“Impende assinalar, neste ponto, por necessário, que o processo objetivo de fiscalização normativa abstrata, instaurável perante os Tribunais de Justiça locais, somente pode ter por objeto leis ou atos normativos municipais, estaduais ou distritais, desde que contestados em face da própria Constituição do Estado membro (ou, quando for o caso, da Lei Orgânica do Distrito Federal), que representa, nesse contexto, o único parâmetro de controle



# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

admitido pela Constituição da República, cujo art. 125, § 2º, assim dispõe: 'Art. 125 (...). § 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual (...).' 'O que se revela essencial reconhecer, em tema de controle abstrato de constitucionalidade, quando instaurado perante os Tribunais de Justiça dos Estados-membros ou do Distrito Federal e Territórios, é que o único instrumento normativo revestido de parametricidade para esse específico efeito é, somente, a Constituição estadual ou, quando for o caso, a Lei Orgânica do Distrito Federal, jamais, porém, a própria Constituição da República.' 'Cabe acentuar, neste ponto, que esse entendimento tem o beneplácito do magistério doutrinário (LUIZ ALBERTO DAVID ARAÚJO/VIDAL SERRANO NUNES JÚNIOR, 'Curso de Direito Constitucional', p. 64/65, item n. 7.5, 9ª ed., 2005, Saraiva; JOSÉ AFONSO DA SILVA, 'Comentário Contextual à Constituição', p. 591, item n. 6, 2005, Malheiros; ALEXANDRE DE MORAES, 'Constituição do Brasil Interpretada', p. 1.523/1.526, item n. 125.5, e p. 2.168/2.172, itens ns. 1.15 e 1.17, 8ª ed., 2011, Atlas, v.g.), cuja orientação, no tema, adverte, tratando-se de controle normativo abstrato no plano local, que apenas a Constituição estadual (ou, quando for o caso, a Lei Orgânica do Distrito Federal) qualifica-se como pauta de referência ou como paradigma de confronto para efeito de fiscalização concentrada de constitucionalidade de leis ou atos normativos locais, sem possibilidade, no entanto, de erigir-se a própria Constituição da República como parâmetro de controle nas ações diretas ajuizadas, originariamente, perante os Tribunais de Justiça estaduais ou do Distrito Federal e Territórios.' 'Essa percepção do alcance da norma inscrita no art. 125, §2º, da Constituição, por sua vez, reflete-se na jurisprudência constitucional que o Supremo Tribunal Federal firmou na matéria ora em análise, sempre salientando que, em tema de fiscalização abstrata perante os Tribunais de Justiça locais, o parâmetro de controle a ser invocado (e considerado) nas ações diretas somente pode ser a Constituição do próprio Estado-membro, e não a Constituição da República (RTJ 135/12 RTJ 181/7 RTJ 185/373-374, v.g.), ainda que a Carta local haja formalmente incorporado ao seu texto normas constitucionais federais de observância compulsória por parte das unidades federadas (RTJ 147/404, Rel. Min. MOREIRA ALVES RTJ 152/371-373, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA RTJ 158/3, Rel. Min. MOREIRA ALVES RTJ 177/1084, Rel. Min. MOREIRA ALVES RTJ 183/936, Rel. Min. ILMAR GALVÃO ADI 1.529-QO/MT, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI Rcl 526/SP, Rel. Min. MOREIRA ALVES Rcl 1.701- MC/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO Rcl 2.129-AgR/SP, Rel. Min. NELSON JOBIM)" (Rcl 5690 AgR / RS, v.u., j. de 24.02.2015, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

E para não dizer que a posição seria única, invoco, no mesmo sentido, o resultado do RC 10.500 AgR/SP, v.u., j. de 22/06/2011, Rel. Min. CELSO DE MELLO.

Não bastasse essa inadequada invocação reiterada de dispositivos infraconstitucionais, a parte ainda agitou circunstâncias fáticas que, para serem eventualmente confirmadas, demandariam instrução probatória regular com coleta de provas, espaço inexistente no âmbito das diretas de inconstitucionalidade. Agora sobre este ponto, ainda alguns meses atrás, o colendo Órgão Especial assim se pronunciou -e por unanimidade-, confira-se na ADI extinta sem julgamento de mérito 2178468-49.2023.8.26.0000, de minha relatoria, sessão de 15/5/2024.

A jurisprudência do STF se pronunciou a respeito do assunto:

"(...) 4. A natureza dos processos de índole objetiva (como a arguição de descumprimento de preceito fundamental) é incompatível com a análise aprofundada de





# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

fatos envolvendo supostas práticas ilícitas, atos de improbidade administrativa ou infrações criminais imputadas a particulares, servidores públicos ou autoridades políticas, pois a apuração desses fatos, além de envolver ampla dilação probatória, também exige a observância dos postulados que informam o devido processo legal, especialmente o contraditório e a ampla defesa. Precedentes. 5. Arguição de descumprimento de preceito fundamental não conhecida. Pedido de medida liminar prejudicado" (ADPF 686, Relatora a e. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 19/10/2021).

A questão aqui tratada se explica na proporção de que o Diretório Estadual da *grei* partidária agitou temas que demandariam exame das provas e estão além do controle de constitucionalidade: assunção futura de dívidas bilionárias, despesas obrigatórias, ressarcimento dos investimentos não amortizados, influência das mudanças climáticas sobre o ciclo hidrológico, aumento da intensidade das chuvas, variação na vazão dos rios, águas subterrâneas renováveis, níveis dos aquíferos etc.

MARCELO NEVES, em “Teoria da Inconstitucionalidade das Leis” (p. 73, São Paulo, Saraiva, 1988), predica que “a denominada 'inconstitucionalidade mediata ou indireta' é, antes, uma questão de ilegalidade, ou de invalidade por infração de dispositivo infralegal, inconfundíveis com a noção rigorosa de inconstitucionalidade; porque, admitindo-se o contrário, todas as questões de invalidade normativa seriam questões constitucionais”.

Tem-se inconstitucionalidade reflexa - a cuja verificação não se presta a ação direta - quando o vício de ilegitimidade irrogado a um ato normativo é o desrespeito à Lei Fundamental por haver violado norma infraconstitucional interposta, a cuja observância estaria vinculado pela Constituição.

Estes mui complexos elementos trazidos à colação, ao que se antevê, poderão comprometer sobremaneira o emprego da ação direta de inconstitucionalidade, porque, servindo-se dela, o autor correu a questionar uma situação concreta, construída sobre deliberações político-administrativas do gestor, inservíveis as ADIs para conferir os critérios de conveniência e oportunidade adotados pelo administrador.

Torno a visitar o direito pretoriano e, acerca deste assunto, há precedente do col. Supremo Tribunal Federal, confira-se no julgamento da ADI 794-7 Goiás, relator o Min. SEPÚLVEDA PERTENCE (verbis):

“EMENTA. I. Ação Direta de Inconstitucionalidade: inidoneidade se dependente de prévia solução de questões controvertidas de fato e de direito local. 1. O controle direto de constitucionalidade das leis pressupõe a exata compreensão do sentido e do alcance das normas questionadas, a qual há de ser possível de obter-se no procedimento sumário e documental da ação direta. 2. Se, ao contrário, a pré-compreensão do significado da lei impugnada pende da solução de intrincada controvérsia acerca da situação de fato e de direito antecedente sobre a qual pretende incidir, não é a ação direta de inconstitucionalidade a via adequada ao deslinde da quizília. II. Ação Direta de Inconstitucionalidade: inidoneidade para impugnar ato concreto atinente a uma pluralidade determinada de servidores”.



# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Vale repetir: em sede de controle de constitucionalidade não se há falar em dilação probatória. De sorte que, em relação a diversos dos pontos trazidos pelo partido político, a nosso sentir ainda remanescem dúvidas sobre os pontos *prestação de serviços em um cenário de mudanças climáticas* bem como eventual incidência do *princípio da intersectorialidade* (art. 2º, VI, da Lei 11.145/2007).

Vou adiante.

Entretanto, remanescem outros três pontos em aberto, estes sim a autorizarem a suspensão liminar da eficácia desta lei guarulhense, pelo menos até as respostas do Prefeito e da Edilidade, veja-se a seguir: (i) a incidência do art. 113 da ADCT; (ii) a incidência dos arts. 205, IV, e 215, I, da Constituição Estadual; e (iii) o *princípio da participação social*, este último porque o autor alude à inexistência de audiências públicas precedentes (fl. 277).

Examinamos os itens, individualmente.

Observo inicialmente que este eg. Tribunal de Justiça, recentemente, foi levado a rever seu posicionamento anterior para aplicar aquela regra (posta no art. 113 do ADCT) **em todas as instâncias administrativas.**

Refiro-me ao julgamento da ADI 2025513-38.2020.8.26.0000, rel. o e. Des. AROLDO VIOTTI, na sessão de 22/11/2023, e copio a ementa:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 10.118, de 07 de fevereiro de 2020, do Município de Presidente Prudente, que 'modifica a redação do art. 1º e revoga dispositivos da Lei nº 5.875, de 27 de dezembro de 2002; revoga as Leis nº 6.141, de 22 de dezembro de 2003, 9.233, de 9 de novembro de 2016, 9.337, de 10 de maio de 2017 e 9.668, de 13 de abril de 2018, institui novas regras para a Contribuição de Iluminação Pública (CIP), estabelecendo novos valores no Anexo Único, e dá outras providências'. Alegação de inconstitucionalidade por violação aos artigos 5º, 47, inciso XIV, e 144, todos da Carta Bandeirante. Competência concorrente para legislar sobre matéria tributária. Inteligência da tese fixada pelo STF no julgamento do Tema nº 682. Inobservância, contudo, do disposto no art. 113 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal. Inexistência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro da lei objurgada que representa renúncia de receita. Revisão de posicionamento do C. Órgão Especial, que passou a entender que o art. 113 do ADCT é norma de reprodução obrigatória, dirigida a todos os entes federativos. Parâmetro de controle concentrado de constitucionalidade (Tema nº 484 do STF). Ofensa ao art. 144 da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade verificada. Ação procedente”.

Inexiste, ao menos por enquanto, qualquer razão para dissentir da jurisprudência acima firmada, de modo que estamos amparados pelos arts. 489, § 1º, VI, 926 e 927 do CPC-2015, que obrigam à uniformização pretoriana.

Confira-se o dispositivo da ADCT:



# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

“A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

Repito que sua obrigatoriedade igualmente veio a ser superiormente proclamada no interior da ADI 5816, pelo Min. Alexandre de Moraes, na sessão de 5/11/2019:

“(…) A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigiu-se a todos os níveis federativos (...)” [verbis].

A propósito, ao repetir esta orientação por ocasião do julgamento do RE 133932, em 27/8/2021, o mesmo e. Relator remeteu a mais outro precedente ainda mais específico, aquele assinado pelo Min. Roberto Barroso, agora no RE 1300522, no qual restou examinava questão também vinculada a despesas governamentais, aquelas atinentes ao Município de Ouro Verde.

Conquanto não tenha sido reproduzido pela Constituição dos paulistas, até porque resultante de emenda constitucional editada nos últimos cinco anos, o dispositivo em comento, então, se presta ao controle concentrado de constitucionalidade de norma municipal, nos termos da tese firmada no julgamento do Tema nº 484 do STF:

'Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados'.

A priori, a prevalecer o argumento, não se poderia, mediante texto normativo novo e de responsabilidade tão acentuada, prevalecer sem aquele estudo antecedente a propósito das consequências financeiras na execução do orçamento. O autor recusa sua existência no curso do processo legislativo.

E esta nossa preocupação advém do texto do art. 3º da Lei 8.275, de 18/5/2024, e seus §§ (verbis):

“Art. 3º No contrato de concessão a que se refere o artigo 1º desta Lei deverá constar obrigação de que a Sabesp destinará 4% (quatro por cento) da receita tarifária líquida obtida a partir da exploração dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário no Município de Guarulhos ao Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura - FMSAI, instituído pela Lei Municipal nº 7.656, de 09/10/2018, em



# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

periodicidade trimestral, observadas as disposições regulamentares e contratuais aplicáveis.

§ 1º A receita tarifária líquida mencionada no caput será composta pela receita tarifária bruta obtida pela Sabesp no Município de Guarulhos, deduzidas a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins, a contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - Pasep, a Taxa de Regulação, Controle e Fiscalização - TRCF e eventuais encargos que vierem a incidir sobre a receita.

§ 2º O repasse previsto no caput deverá ocorrer em até trinta dias contados da publicação dos resultados trimestrais da Sabesp, até o encerramento da vigência contratual.

§ 3º A Sabesp fornecerá trimestralmente a composição da receita tarifária bruta e das deduções referidas no § 1º deste artigo, em formato passível de auditoria independente e observada a contabilidade regulatória estabelecida pela Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo - Arsesp, sendo que eventuais compensações, para mais ou para menos, serão realizadas nos trimestres subsequentes”.

Como também em razão do quanto alegado a fls. 279/280, confira-se:

“(…) A ausência de estudo de impacto orçamentário criou-se uma situação de incerteza e insegurança para os cofres do Poder Executivo Municipal, pois ao final do contrato com a SABESP, que estará sob controle da iniciativa privada, é possível que a Prefeitura se torne devedora dos investimentos realizados e eventualmente não amortizados no curso do contrato, o que pode criar uma dívida de milhões de reais da Prefeitura para com a nova SABESP privatizada. Isso porque a Lei das Concessões (Lei Federal n. 8.987/1995) determina em seu artigo 368 que a reversão no advento do termo contratual far-se-á com a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido. Assim, se ao final do novel contrato houver indicação de investimentos não amortizados, a Prefeitura de Guarulhos poderá ter de indenizar a SABESP, controlada por investidores privados ainda não conhecidos, pelos investimentos realizados que se alegar não terem sido amortizados (...)”.

Importa intuir, nesse contexto, a presença do risco, cujo alcance somente poderá ser verdadeiramente esclarecido com as futuras manifestações do Sr. Prefeito e da Edilidade. E o dilema acima posto trouxe a este relator questionamentos que o fizeram suspender a eficácia do diploma, repito, **ao menos até os esclarecimentos da Prefeitura, da Câmara Municipal e os pronunciamentos da Procuradoria Geral do Estado, representando o Governo Estadual, e do Ministério Público**, nestes autos.



# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Explico.

A dimensão do Município de Guarulhos, sua pujança e a magnitude estatística atinente à sua população, implicações evidentemente reais, recomendam cautela, cautela que também é elemento formador para construção da tutela antecipada em sede liminar.

Mesmo porque o cotejo econômico-financeiro da questão, pelo dever de garantir a acessibilidade geral àqueles serviços, é tema igualmente importante, diante do dispositivo da Constituição estadual que transcrevo abaixo:

“Artigo 215 - A lei estabelecerá a política das ações e obras de saneamento básico no Estado, respeitando os seguintes princípios:

I - Criação e desenvolvimento de mecanismos institucionais e financeiros, destinados a assegurar os benefícios do saneamento à **totalidade** da população”.

É certo que a complexidade do assunto não dispensa o contraditório, porém, o prosseguimento sem a liminar poderá acarretar irreversibilidade quiçá em detrimento da população consumidora, daí a outorga da suspensão acautelatória.

Circunstância que não impedirá o prosseguimento dos atendimentos pelo sistema Sabesp, consoante norma de aplicação obrigatória de alto abaixo, que predica a continuidade do serviço (CF, art. 175, IV).

E por último trago à discussão a alegação da necessidade de participação social na formulação desta política pública, proclamada via os teores dos dispositivos reproduzidos a seguir, confira-se na Constituição Estadual (verbis):

“Artigo 180 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

I - o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes;

II - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes (...)”.



# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

E no mesmo sentido:

“Artigo 191 - O Estado e os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico”.

Nessa quadra repito que, aqui também, o autor recusa a existência de audiências públicas (vide fl. 290).

Sobre o tema, relembro que em 13/2/2019, este Órgão Especial, por unanimidade, predicou o quanto segue abaixo através do voto do e. Des. FERREIRA RODRIGUES, prolatado na ADI 2170849-44.2018.8.26.0000:

“Lei impugnada que versa sobre desenvolvimento urbano (art. 180, II) e melhoria do meio ambiente (art. 191), mas, que não teve seu projeto submetido à estudo técnico e participação popular. Como já foi decidido por este Órgão Especial, 'a participação popular na criação de leis versando sobre política urbana local não pode ser concebida como mera formalidade ritual passível de convalidação. Trata-se de instrumento democrático onde o móvel do legislador ordinário é exposto e contrastado com ideias opostas que, se não vinculam a vontade dos representantes eleitos no momento da votação, ao menos lhe expõem os interesses envolvidos e as consequências práticas advindas da aprovação ou rejeição da norma, tal como proposta' (TJSP, ADIN nº 994.09.224728-0, Rel. Des. Artur Marques, j. 05/05/2010)”.

A extensão do requisito para os serviços de fornecimento de água e tratamento do esgoto tem base normativa por vontade do legislador federal, na medida em que o art. 2º, inc. X, e o art. 3º, inc. V, da Lei 11.445/2007, com nova redação dada pela Lei 14.026/2020, estabeleceram que os serviços públicos de saneamento básico estão submetidos ao *controle social*, ferramenta aquela definida como “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e **participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados com os serviços públicos de saneamento básico**”.

Numa primeira vista d'olhos pareceu plausível, pois, que o col. Órgão Especial se manifestasse sobre a necessidade de se estender o princípio da participação social nesta seara, alvo da presente ADI, porque foi dito que as leis referidas no parágrafo acima tiveram origem em normas constitucionais.

O tema fica para tratamento hermenêutico ao longo deste julgamento.

Com base, pois, nestas questões é que antevejo risco e plausibilidade de molde a **DEFERIR, ao menos nesta quadra, a suspensão da eficácia da Lei**



# PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

**8.275, de 18/5/2024, de Guarulhos, torno a dizer, no aguardo das manifestações dos demais interessados, por conta da extrema relevância do assunto.**

Cite-se a Procuradoria Geral de Estado.

Notifique-se o Sr. Prefeito.

Notifique-se a Câmara Municipal.

Fica assinalado o prazo legal para aqueles relevantes manifestações.

Ciência a todos os relacionados acima da presente deliberação.  
OFICIE-SE à Câmara Municipal e ao Sr. Prefeito.

Após, certifique-se, se e quando decorridos os respectivos prazos ora assinalados, abrindo-se vistas ao e. Subprocurador Geral de Justiça, para apresentar o seu relevante parecer.

Intimem-se.

S. Paulo, 21/6/2024.

**ROBERTO SOLIMENE**

relator

(assinatura eletrônica)