



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0000335835

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2178588-58.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA COMISSÃO ESTADUAL DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE BOTUCATU e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, PAULO AYROSA, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, DAMIÃO COGAN E VICO MAÑAS.

São Paulo, 2 de abril de 2025

ADEMIR BENEDITO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

VOTO N°: 55942

ADIN N°: 2178588-58.2024.8.26.0000

COMARCA: SÃO PAULO

AUTOR : DIRETÓRIO ESTADUAL DO PARTIDO DEMOCRÁTICO

TRABALHISTA

**RÉUS : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE BOTUCATU E CÂMARA DE
VEREADORES DO MUNICÍPIO DE BOTUCATU**

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 6.614, de 14 de maio de 2024, do Município de Botucatu – Lei que “Autoriza o Poder Executivo a aderir ao contrato de concessão a ser firmado entre a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp e a Unidade Regional de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário URAE 1 – SUDESTE” – Impugnação que somente pode se dar em face da Constituição do Estado, o que exclui a objeção por descumprimento ou violação de preceitos da Constituição Federal (salvo norma de observância obrigatória) ou infraconstitucionais - Ausência de violação ao art. 113 do ADCT – Norma legal que não cria ou altera despesa considerada obrigatória, ou mesmo implica renúncia de receita - Inconstitucionalidade não configurada – Precedente deste E. Tribunal de Justiça - Ação julgada improcedente.

Trata-se de ação ajuizada pelo Diretório Estadual do Partido Democrático Trabalhista, pela qual se pretende a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 6.614, de 14 de maio de 2024, do Município de Botucatu, que “Autoriza o Poder Executivo a aderir ao contrato de concessão a ser firmado entre a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp e a Unidade Regional de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário URAE 1 – SUDESTE”.

Aduz o requerente, em síntese, que a proposta da Lei n. 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.

Defende, também, a violação dos princípios da moralidade, publicidade e transparência no processo legislativo, ao argumento de inexistência de audiências públicas e não apresentação de estudos que embasassem a proposição, bem como ofensa aos arts. 205, IV, e 215, I, da CE.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Assim, requer, liminarmente, a suspensão dos efeitos da norma impugnada e, ao final, a procedência da ação, com a consequente declaração de inconstitucionalidade da aludida Lei Municipal (fls. 01/28).

O pleito de liminar foi indeferido, por ausência de *periculum in mora* na hipótese, fls. 302/303.

A D. Procuradora-Geral do Estado de São Paulo teceu suas considerações a fls. 317/346.

O Sr. Prefeito do Município prestou as informações de fls. 360/379, arguindo, preliminarmente, falta de interesse de agir por inadequação da via; inépcia da inicial dada a análise de atos concretos; inépcia em razão de parâmetros genéricos indefinidos; e perda do objeto, pela conclusão do processo de privatização da Sabesp. No mérito, defende a legalidade da legislação, e a participação popular no debate sobre a regionalização da Sabesp; aduz previsão de impacto econômico e financeiro e regionalização dos serviços como princípio fundamental e objetivo da política federal de saneamento básico; discorre sobre os efeitos do novo marco de saneamento na vida do Município e a necessidade de regionalização da prestação do serviço; alega que o uso de argumentação alarmista referente à mudança climática é falacioso pois se baseia em conjecturas sobre os futuros impactos da concessão dos serviços, sem considerar o arcabouço normativo e institucional que garantirá sua adequada prestação, independentemente de ser realizada por empresa estatal ou privada. Pugna pela improcedência da demanda.

A Câmara Municipal, representada por seu Presidente, apresentou suas informações a fls. 383/397 e arguiu, igualmente, preliminares (de inépcia ante a falta de interesse de agir por inadequação do controle abstrato, por fundamentação inadequada e específica, e perda do objeto), e, no mérito, em resumo, defendeu a validade da legislação impugnada, produzida em conformidade com as normas em vigência.

A D. Procuradoria Geral de Justiça lavrou parecer pelo acolhimento parcial das preliminares, e, no mérito, pela improcedência do pedido (fls. 402/424).

É o relatório.

Pretende o autor, por meio da presente ação, obter a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 6.614, de 14 de maio de 2024, do Município de Botucatu, que "autoriza o Poder Executivo a celebrar contratos, convênios ou quaisquer outros tipos de ajustes necessários, de forma



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

individual ou por meio de arranjo regionalizado, visando à prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Município” (fls. 01).

A legislação impugnada assim dispõe:

“LEI N° 6.614, DE 14 DE MAIO DE 2024.

'Autoriza o Poder Executivo a aderir ao contrato de concessão a ser firmado entre a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - Sabesp e a Unidade Regional de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário URAE 1 - SUDESTE.'

Art. 1º. Fica o Poder Executivo autorizado a aderir ao contrato de concessão a ser firmado entre a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - Sabesp e a Unidade Regional de Serviços de Água Potável e Esgotamento Sanitário - URAE 1 - SUDESTE, na qualidade de representante dos poderes concedentes que a integram, dentre eles o Município de Botucatu, cujo objeto é a prestação do serviço público de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário na URAE 1 - SUDESTE, nos termos da Lei Federal n° 11.445, de 05 de janeiro de 2007, da Lei Federal 14.026, de 15 de julho de 2020, da Lei Estadual n° 17.583, de 08 de dezembro de 2023, do Decreto Estadual n° 66.289 de 02 de dezembro de 2021 e do Decreto Estadual n° 67.880, de 15 de agosto de 2023.

Art. 2º O contrato de concessão a que se refere o art. 1º deverá observar, no mínimo as seguintes diretrizes:

I - o atendimento às metas de universalização da prestação dos serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário em todo território do Município de Botucatu, considerando as áreas rurais e os núcleos urbanos informais consolidados, sempre que existentes, nos termos do art. 11-B da Lei Federal n° 11.445, de 05 de janeiro de 2007, com a Redação dada pela Lei n° 14.026, de 14 de julho de 2020;

II - a antecipação das metas da universalização que trata do inciso I deste artigo, na prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário de 2033 para 2029, resguardados eventuais prazos inferiores;

III - a previsão da criação de controle anual



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

para acompanhar o atendimento das metas a que se referem os incisos I e II deste artigo, com indicação das necessidades de investimento para os próximos anos, nos termos da regulação vigente;

IV - prestação dos serviços de qualidade, visando à melhoria da qualidade da água tratada e à redução de sua perda;

V - a promoção da gestão sustentável do meio ambiente;

VI - fiscalização do descarte de esgotos em rios e mananciais;

VII - a busca consciente do uso água;

VIII - a adoção de medidas para combater perdas de água;

IX - a busca pela modicidade tarifária;

X - incremento na qualidade da prestação de serviços com infraestruturas;

XI - prorrogação contratual até 19 de outubro de 2060, visando à sustentabilidade econômico financeira.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação."

Pois bem.

A ação é improcedente, pois não se cogita de incompatibilidade entre a legislação impugnada e o quanto estabelecido na Constituição do Estado de São Paulo.

Primeiramente, e como bem ressaltado pelo ilustre representante do Ministério Público, em sua manifestação:

"Efetivamente, não se presta a ação direta de constitucionalidade para contrastar a norma impugnada com espécie normativa infraconstitucional.

O parâmetro exclusivo do controle de constitucionalidade pela via abstrata, concentrada e direta de lei ou ato normativo municipal é a Constituição Estadual (§ 2º do art. 125 da Constituição Federal), razão pela qual se afigura inidôneo o seu contraste com a Lei do Saneamento (Lei n. 11.445/07) ou a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei n. 12.187/09) — ambas de natureza



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

infraconstitucional (fls. 15/16).

Assim, como já mencionado, é indevida no contencioso de constitucionalidade a análise do direito infrakonstitucional no ponto, por caracterizar **afronta indireta** à Constituição (STF, ADI 1.527-SC, Tribunal Pleno, Ministro Maurício Corrêa, 05-1 1-1997, DJ 18-05-2000).

Também não se vislumbra possibilidade de conhecimento da demanda quanto à alegada violação aos arts. 205, IV e 215, I e 216, § 3º da Constituição do Estado de São Paulo, sob o argumento de que a norma não contemplou custos e investimentos necessários para fazer frente aos riscos climáticos (fls. 18/21).

Ora, estando restrito aos dispositivos constitucionais, nota-se que estes não impõem à autorização legislativa de contratos administrativos de concessão de serviço público descer a minúcias, como previsão de custos e anomalias climáticas na forma de requisito de sua validade.

Inexiste na norma evidências de que não se tenha resguardado o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a preservação dos recursos hídricos ou a utilização racional da água, do solo e do ar, de modo compatível com a preservação e melhoria da qualidade da saúde pública com a eficiência dos serviços públicos de saneamento (arts. 205, IV, 215, I e 216, § 3º, Constituição Paulista).

Concessa venia, a pretensão enfocada é fruto de uma interpretação superficial sobre aquilo que, na visão do autor, deveria estar contemplado na lei, porém, que só é própria na vertente de uma opção legislativa, política, exclusivamente inerente às funções do parlamento dentro das propostas apresentadas pelo detentor do poder de iniciativa do projeto.

Nessa linha, a petição inicial sustenta sua pretensão em **disposições infrakonstitucionais** ao enfatizar suas preocupações climáticas calcadas na Lei do Saneamento (conforme alterações realizadas pelo Novo Marco Legal) e na Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei n. 12.187/2009), para só então fazer referência aos 'princípios gerais' previstos na Constituição do Estado de São Paulo em seu Capítulo IV.

Mais uma vez, portanto, torna-se evidente que essa impugnação se baseia apenas **reflexamente na Constituição**, o que não pode ser enfrentado nesta demanda objetiva."



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Bem assim, impossível o exame abstrato de inconstitucionalidade, perante o Tribunal de Justiça do Estado, a partir de parâmetros de controle contidos em legislação federal, estadual ou municipal, sendo inadmissível o contraste da norma municipal impugnada com outro parâmetro para além da Constituição Estadual, salvo quando reproduza, imite ou remeta a preceito da Magna Carta (ou se trate de norma de observância obrigatória), nos termos do art. 125, § 2º, da Constituição Federal.

Desse modo, como dito e expresso nas normas constitucionais regentes da espécie (arts. 125, § 2º, da CF e 74, VI, CE), o controle concentrado de constitucionalidade do ato normativo a cargo desta Corte somente pode se dar em face da Constituição do Estado, o que exclui a impugnação por descumprimento ou violação de preceitos da Constituição Federal ou da legislação infraconstitucional, ou mesmo da Constituição estadual genérica e/ou reflexamente contestados.

Ainda, não há que se falar em ofensa ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal/88, tendo em vista que a legislação impugnada não cria ou altera despesa considerada obrigatória, ou mesmo implica renúncia de receita.

E, no mérito, com a devida vênia aos argumentos tecidos na inicial, o reconhecimento da improcedência do pedido é medida que se impõe.

Com efeito, o que se tem é que o objeto da legislação impugnada diz respeito a autorização para celebração de ajustes contratuais relativos à prestação de serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário.

Nesse passo, a atribuição da Câmara Municipal está limitada à criação de normas gerais e abstratas. Por sua vez, cabe ao Chefe do Poder Executivo a gestão da administração, regulamentando situações específicas e implementando ações externas ao planejamento, organização e execução de serviços públicos. Além disso, ele também tem a responsabilidade de iniciar processos legislativos em áreas de sua competência exclusiva, conforme o disposto no art. 47, II, XI, XIV e XIX, da Constituição do Estado.

Como visto, a legislação em debate apenas autoriza a adesão a contrato de concessão, sendo certo que sua efetivação — ou não — se afigura tema relacionado à reserva da Administração, no tocante à forma da prestação do serviço, que pode se dar de forma direta ou indireta (sob regime de concessão ou permissão), e cuja opção se sujeita à



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

análise de critérios de conveniência e oportunidade, não cabendo ao Judiciário se imiscuir em questões relativas à efetivação de políticas públicas municipais.

Nunca é demais lembrar que, consoante previsão expressa no art. 30, inc. V, da Constituição Federal, compete ao Município organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local. Desta forma, a previsão posta na Lei nº 6.614/24, do Município de Botucatu, está abarcada pelos limites da discricionariedade administrativa, constituindo opção política legítima, não se vislumbrando fundamento jurídico para o reconhecimento de inconstitucionalidade.

Outrossim, como, inclusive, pontuado no parecer ministerial a fls. 423, "Recorde-se que o saneamento básico é **direito fundamental** cujo núcleo se relaciona ao direito humano à vida digna e, na medida em que visa à satisfação de necessidades coletivas fundamentais (fruíveis a título singular ou geral), é considerado serviço público por vontade normativa (publicatio). Muito embora intransferível a titularidade do serviço público, o arcabouço jurídico-constitucional confere **discricionariedade em relação à escolha político-legislativa da forma de prestação** do serviço público de saneamento, traduzindo exercício de **opções políticas constitucionalmente legítimas** dentro de um juízo de conveniência e oportunidade consignado pela legislação vigente, como acima discorrido, para balizamento da autorização legislativa exigida."

Não procede, pois, a alegação de que a legislação questionada seria inconstitucional.

Sobre o tema, confira-se recente precedente deste C. Órgão Especial:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 8.275/24 do Município de Guarulhos – Diretrizes da adesão à respectiva Unidade Regional de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário – URAE 1-SUDESTE, na esteira do processo de privatização da SABESP – Ofensa aos princípios constitucionais não configurada – Desnecessidade de estudos prévios relacionados ao impacto orçamentário e financeiro em virtude de não haver criação ou alteração de despesa obrigatória, tampouco renúncia de receita – Indenização para investimentos não amortizados que já é expressamente prevista no art. 36 da Lei nº 8.987/95 – Suposto desrespeito à disciplina legal do saneamento e aos critérios traçados na legislação federal, aí incluída a coordenação necessária com as políticas de combate às



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

mudanças climáticas – Ação direta que não se presta à análise do confronto entre normas infraconstitucionais – Precedentes do C. STF – Inexistência de vícios pela suposta falta de participação popular – Lei local que não promoveu mudança nas diretrizes ou normas referentes ao desenvolvimento urbano – Art. 180, inc. II, da Constituição Estadual – Texto legal que já traz dispositivos referentes à preservação do meio ambiente e dos recursos hídricos, bem como prevê, em seu art. 3º, a destinação de percentual da receita tarifária obtida com a exploração do serviço para o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura – FMSAI – Competência municipal para organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local – Art. 30, inc. V, da Constituição Federal. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2177082-47.2024.8.26.0000; Relator(a): Afonso Faro Jr.; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo – N/A; Data do Julgamento: 29/01/2025; Data de Registro: 30/01/2025).

Destarte, de rigor o desacolhimento do pleito formulado na inicial.

Pelo exposto, **julga-se improcedente a ação.**

Ademir de Carvalho Benedito
Relator