



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000448142

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1000361-22.2024.8.26.0531, da Comarca de Santa Adélia, em que é apelante WELTON RICARDO DE BRITO, são apelados MUNICIPIO DE PALMARES PAULISTA e LUCAS APARECIDO DA ASSUMÇÃO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 13ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **negaram provimento ao reexame necessário e ao recurso voluntário. V.U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), BORELLI THOMAZ E FLORA MARIA NESI TOSSI SILVA.

São Paulo, 8 de maio de 2025.

RICARDO ANAFE

Relator(a)

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Apelação Cível nº 1000361-22.2024.8.26.0531 – Santa Adélia

Apelante: Welton Ricardo de Brito

Apelados: Município de Palmares Paulista e Outro

TJSP – (Voto nº 33.993)

Apelação Cível. Processual Civil.

Ação popular – Adesão do Município de Palmares Paulista à URAE Sudeste 1 – Decreto Estadual nº 67.880/2021, que deu nova redação ao Decreto Estadual nº 66.289/2021 – Violação de princípios constitucionais, da Lei Orgânica do Município de das normas gerais de licitação e contratação – Risco de dano – Cerceamento de defesa – Juiz destinatário da prova -Prova documental suficiente à formação da convicção do julgador – Afastamento.

Ato lesivo - Decreto Estadual nº 67.880/2021 – Alegação de violação a princípios constitucionais – Remédio constitucional que não é meio adequado ao controle de constitucionalidade de lei - Risco de lesão - Alegações genéricas e ilações sobre eventual prejuízo ao erário decorrente da adesão do Município à Unidade Regional de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário-URAE – Inexistência de efeitos concretos decorrente do dito ato lesivo – Extinção da ação sem resolução do mérito por falta de interesse processual – Manutenção.

Nega-se provimento ao reexame necessário e ao recurso voluntário.

Vistos.

1. Trata-se de ação popular proposta por Welton Ricardo de Brito em face do Município de Palmares Paulista e de Lucas

Aparecido da Assunção pleiteando invalidação do ato de adesão às Unidades Regionais de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário - URAE's. O Processo foi extinto sem resolução do mérito, nos termos do artigo 485, incisos IV e VI, do Código de Processo Civil (fl. 429/432).

Inconformado, insurge-se o autor (fl. 437/445), visando, em resumo, a reforma da sentença para afastamento do decreto de extinção sem resolução do mérito e regular prosseguimento da ação.

Processado regularmente, sobrevindo contrarrazões (fl. 482/487), subiram os autos a esta Instância.

A d. Procuradoria Geral de Justiça opinou pelo desprovimento recursal (fl. 511/514).

É o relatório.

2. Welton Ricardo de Brito propôs ação popular em face do Município de Palmares Paulista e de Lucas Aparecido Assunção ao argumento de que a adesão dos réus às Unidades Regionais de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário - URAE's, nos termos da Lei Estadual nº 17.383/2021 e do Decreto nº 67.880/2023, é ilegal, eis que a norma estadual ultrapassou o limite regulamentador do marco de saneamento, ao permitir alteração unilateral de contratos pelos Conselhos Deliberativos, sem indispensável autorização da Câmara Municipal, conforme previsto no artigo 31, inc.

VII, da Lei Orgânica do Município (fl. 152/234). Deste modo, o aludido decreto estadual extrapola sua finalidade ao alterar o artigo 7º, inciso VIII, do Decreto nº 66.289/2021, definindo competências do Conselho Deliberativo das URAE's para decidir sobre celebração de contratos, convênios, parcerias visando a gestão associada dos serviços públicos de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário (fl. 281/294). Além disso, não foi observado o artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, que determina competir exclusivamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades. Assim, a adesão a URAE, permitindo-se a alteração unilateral do contrato de concessão vigente, sem a participação da Câmara, viola o artigo 30 da Constituição Federal, e traz riscos inerentes, notadamente de lesão ao erário, além de inegáveis prejuízos à população, especialmente diante da iminência da privatização da SABESP e de cláusula rescisória constante do controvertido instrumento, ao teor de que o contrato seria extinto na hipótese de transferência do controle acionário da sociedade de economia mista exclusivamente à iniciativa privada, razão porque pleiteia a declaração de nulidade do ato de adesão, a condenação dos réus ao ressarcimento integral dos danos ao erário, que se oficie ao Ministério Público Estadual para o ajuizamento de ação para apuração de improbidade administrativa por violação dos princípios orientadores da Administração Pública.

Nos termos do artigo 19 da Lei nº 4.717/65, dá-se por interposto o reexame necessário.

Ex ante, de rigor o afastamento da arguição de

rompimento do devido processo legal decorrente do julgamento antecipado da lide. O destinatário da prova é o juiz, e a prova documental é *in casu* suficiente à comprovação dos fatos alegados, autorizando, dessa forma, o julgamento antecipado do processo.

Impõe-se, ainda, afastar a pretensão da admissão de litisconsórcio passivo, deduzida pelo Estado de São Paulo a fl. 405/428.

Destarte, consoante o disposto no artigo 114 do Código de Processo Civil, litisconsórcio necessário é o fenômeno processual que surge quando, por força de disposição legal ou da incidibilidade da relação jurídica de direito material, a pluralidade de partes não é apenas admitida, mas imposta pelo legislador.

Além disso, consoante o disposto no artigo 114 do Código de Processo Civil, litisconsórcio necessário é o fenômeno processual que surge quando, por força de disposição legal ou da incidibilidade da relação jurídica de direito material, a pluralidade de partes não é apenas admitida, mas imposta pelo legislador.

D'outro bordo, no que toca ao litisconsórcio unitário, sua figura aflora nas hipóteses em que se torna indispensável decisão uniforme de mérito para todos os colitigantes, em razão da natureza da relação jurídica controvertida, que não permite cisão.

Nas palavras de Cândido Rangel Dinamarco, litisconsórcio necessário é **“a exigência de que no processo estejam**

certas pessoas coligadas na condição de autores ou de réus”, ao passo que litisconsórcio unitário é a necessidade de “julgamento homogêneo que deve ser dispensado àqueles que estão no processo como litisconsortes” (in Litisconsórcio, Editora RT, 2ª edição, p. 112).

Neste diapasão, cristalino o motivo pelo qual o litisconsórcio necessário unitário é definido por Pontes de Miranda como **“o litisconsórcio necessário em que é exigida a unitariedade”** (in Comentários ao Código de Processo Civil, Tomo II, p. 33).

Nesse sentido, não se vislumbra *in casu* risco de eventual resultado conflitante justificador da formação do pretendido litisconsórcio passivo, pois, a despeito de a presente ação versar sobre dita ilegalidade de decreto estadual, conforme se demonstrará oportunamente com a análise do *meritum causae*, não há se falar em litisconsórcio entre o Município de Palmares Paulista, seu então Prefeito e o Estado de São Paulo, cujo interesse reside meramente na higidez do Decreto nº 67.880/2023.

Se muito, o Estado de São Paulo é terceiro juridicamente interessado no resultado da ação, ou seja, trataria a hipótese de assistência simples, eis que o controvertido termo de adesão envolve o Município de Palmares Paulista e a SABESP.

Assim, de rigor o indeferimento do litisconsórcio passivo pleiteado pelo Estado de São Paulo.

Quanto ao mérito propriamente dito, o autor vale-se de ação constitucional destinada à invalidação de atos ou contratos administrativos ilegais ou lesivos do patrimônio público, sustentando sua pretensão, tudo indicando, na tutela do patrimônio público, à observância dos princípios orientadores da Administração Pública, normas gerais de licitação e contratação pelo Poder Público, e na observância da Lei Orgânica Municipal.

Com efeito, dispõe o artigo 5º, inciso LXXXIII, da Constituição Federal, *in verbis*:

“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:

(...)

LXXXIII - 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”.

A Lei nº 4.717/1965, à sua vez, assim determina:

“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.

§ 1º - Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico”.

Assim sendo, trata-se de remédio constitucional tendente a correção de nulidade de ato lesivo ao patrimônio público ou entidade da qual o Estado participe; à moralidade administrativa; ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, manifestando-se como uma garantia coletiva na defesa da coisa pública, que tem por objetivo a tutela de interesses coletivos, nunca de interesse pessoal, e que se efetiva mediante a provocação do controle jurisdicional corretivo de atos lesivos.

De acordo com lição de Hely Lopes Meirelles, a *“Ação popular é o meio constitucional posto à disposição de qualquer cidadão para obter a invalidação de atos ou contratos administrativos ou a estes equiparados ilegais e lesivos do patrimônio federal, estadual e municipal, ou de suas autarquias, entidades paraestatais e pessoas jurídicas subvencionadas com dinheiros públicos”*. (in *“Mandado de Segurança e Ações Constitucionais”*, Malheiros, 37ª ed., p. 190).

Importante ao deslinde da controvérsia é o pedido deduzido pelo autor da ação, qual seja o da declaração da nulidade do ato de adesão do Município de Palmares às Unidades Regionais de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário - URAE's, em virtude de dita ilegalidade do ato, que emanou do Decreto Estadual nº 67.880/2023, quer por inobservância da forma, com alegada supressão de manifestação da Câmara Municipal, quer pela violação de princípios constitucionais de regência, ao *risco de lesão*.

É sabido, todavia, que a despeito de a ação popular poder ser intentada como meio preventivo de lesão, é requisito essencial que o ato ilícito ou lesivo constante do pedido afete, obrigatoriamente o patrimônio público, ou seja, que o ato lesivo gere efeitos concretos, e *in casu*, não há sequer indícios de lesividade decorrente da adesão do Município de Palmares à URAE Sudeste 1 (fl. 295/299).

Por conseguinte, a mera adesão por parte do Município de Palmares à URAE Sudeste 1 (fl. 43/79) não se consubstancia em ato lesivo objeto de tutela da ação popular, e o alegado *risco* de lesão

consubstanciado em alegações genéricas e ilações sobre eventual prejuízo ao erário deduzidas pelo autor, não é condição para seu ajuizamento.

Além disso, a dita ilegalidade do ato impugnado emanaria do Decreto Estadual nº 67.880/2023, a que o autor reputa como inconstitucional, e que regulamentou a Lei Estadual nº 17.383/2021(fl. 1383/1387), diga-se, ambos os diplomas legais em plena vigência.

Nesse sentido, o Decreto Estadual nº 66.289/2021, que regulamenta a Lei nº 17.383/2021, dispõe sobre a adesão dos Municípios às respectivas Unidades Regionais de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário – URAEs, e sobre a estrutura de governança interfederativa de que trata o artigo 5º da referida lei, e no seu artigo 7º assim previa, *in verbis*:

“São competências do Conselho Deliberativo,
dentre outras definidas no regimento interno:

I - aprovar o Plano Regional de Saneamento Básico, nos termos da Lei federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007;

II - estabelecer diretrizes sobre o planejamento, a organização e a execução dos serviços, a serem observadas pela instância executiva;

III - aprovar a subdivisão da unidade regional para, se for o caso, possibilitar a contratação de diferentes prestadores de serviços de abastecimento de água e

esgotamento sanitário, respeitados os critérios de ganhos de escala, garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços e atendimento adequado das exigências de higiene e saúde pública dos Municípios.

IV - aprovar os planos, os programas, as metas e os projetos apresentados pela instância executiva;

V - definir a entidade responsável pela regulação e pela fiscalização dos serviços;

VI - elaborar seu regimento interno e aprovar o do Comitê Executivo;

VII - definir a forma de alocação de recursos e de prestação de contas.” (g.n.).

Já o Decreto Estadual nº 67.880/2023, que regulamentou a Lei Estadual nº 17.383/2021, e que alterou o Decreto Estadual nº 66.289/2021, e contra o qual o autor ora se volta, assim dispôs, *in verbis*:

“Artigo 2º - Ficam acrescentados ao Decreto nº 66.289, de 2 de dezembro de 2021, os dispositivos adiante indicados, com a seguinte redação:

I - ao artigo 1º, os §§ 6º a 8º:

“§ 6º - Os contratos, convênios, parcerias e outros instrumentos congêneres para a gestão associada dos serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, firmados no âmbito da Unidade Regional de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário - URAE,

deverão contemplar o atingimento das metas de universalização previstas na Lei federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, considerados todos os Municípios integrantes da URAE.

§ 7º - Constitui condição de permanência do Município na respectiva Unidade Regional de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário - URAE o cumprimento das deliberações tomadas pelos órgãos colegiados para a gestão associada dos serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário.

§ 8º - O regimento interno do Conselho Deliberativo disciplinará o tratamento a ser dado ao Município que não implementar, no seu âmbito, as deliberações tomadas pelos órgãos colegiados da Unidade Regional de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário - URAE.";

II - ao artigo 2º, o § 4º:

"§ 4º - O disposto no §3º deste artigo não se aplica às ações e decisões tomadas com base nas competências conferidas às instâncias de governança de cada Unidade Regional de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário - URAE, na medida em que circunscritas ao exercício da gestão associada dos serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, em consonância com o artigo

8º da Lei federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.";

III - ao artigo 7º:

a) o inciso VIII:

"VIII - deliberar acerca da celebração de contratos, convênios, parcerias e outros instrumentos congêneres para a gestão associada dos serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, inclusive alterações de prazo, de objeto ou de demais cláusulas dos contratos e instrumentos atualmente vigentes, e do seu agrupamento em novo(s) contrato(s) de concessão, no âmbito dos Municípios mencionados no Anexo Único da Lei nº 17.383, de 5 de julho de 2021, nos termos do artigo 14 da Lei federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020.

(...)” (g.n.).

A par disso, e malgrado a inexistência de efeito concreto decorrente da aludida norma estadual, nos termos suso referidos, de rigor ressaltar-se que a ação popular não é meio adequado ao controle de constitucionalidade de lei, que reclama tutela específica e distinta desse instrumento constitucional.

Em outras palavras, o autor não manifesta qualquer

efeito concreto do decreto que reputa lesivo, cingindo seu pedido ao risco de lesão decorrente de cláusula rescisória constante do contrato firmado entre o Município de Palmares e a SABESP, circunstância que só foi possível, segundo sustenta, pela modificação legal promovida mediante a edição do Decreto Estadual nº 67.880/2021, dito violador de princípios constitucionais, e que permitiu ao Conselho Deliberativo das URAE's alterar unilateralmente contratos firmados. Tal risco decorreria da então iminente privatização da SABESP, ou seja, pretende também o ora apelante a invalidação de lei. Tal circunstância, agregada a inexistência de efeito concreto do ato dito lesivo, são os fundamentos pelos quais a pretensão deduzida não se enquadra no escopo da tutela jurisdicional específica da ação popular.

Assim, inegável a ausência de interesse processual, pela inadequação da via eleita, por todos os fundamentos deduzidos.

3. À vista do exposto, pelo meu voto, nego provimento ao reexame necessário e ao recurso voluntário.

Ricardo Anafe
Relator