



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA
REGISTRADO(A) SOB Nº

ACÓRDÃO



00810059

15

Vistos, relatados e discutidos estes autos de AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI nº 109.600-0/3-00, da Comarca de SÃO PAULO, em que é requerente o GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO, sendo requerido o PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO:

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por maioria de votos, julgar procedente o pedido, de conformidade com o relatório e voto do Relator designado, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Participaram do julgamento os Desembargadores LUIZ TÂMBARA (Presidente, sem voto), GENTIL LEITE, PAULO SHINTATE, BARBOSA PEREIRA, RUY CAMILO, OLIVEIRA RIBEIRO, PASSOS DE FREITAS, ROBERTO STUCCHI, MARCO CÉSAR, MUNHOZ SOARES, LAERTE NORDI, SOUSA LIMA, CANGUÇU DE ALMEIDA e CELSO LIMONGI, vencedores; JOSÉ CARDINALE, DENSER DE SÁ, VALLIM BELLOCCHI (Relator sorteado, com declaração de voto), JARBAS MAZZONI, MENEZES GOMES e PAULO FRANCO, vencidos.

São Paulo, 20 de abril de 2005.

LUIZ TÂMBARA

Presidente

WALTER DE ALMEIDA GUILHERME

Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO N.º 10.930

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 109.600.0/3

COMARCA: São Paulo

REQUERENTE: Governador do Estado

REQUERIDO: Prefeito do Município de São Paulo

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 13.670/2003, do Município de São Paulo, que regulamentou os arts. 148 e 149, parágrafo único, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, dispondo sobre os serviços públicos e abastecimento de água e de esgotamento sanitário, assim como instituindo o Sistema Municipal de Regulação dos Serviços Públicos de Abastecimento de Águas e de Esgotamento Sanitário e o Plano Municipal de Saneamento. Ainda que o Município de São Paulo possa legislar sobre saneamento básico, considerando que, no caso, existe um interesse regional, não desponta interesse local exclusivo do Município da Capital que justifique a edição da lei inquinada. Se são de vários municípios os interesses na existência de um sistema de saneamento básico, essencial para a saúde das populações da região metropolitana, não há restringir-se a competência tão-somente ao Município de São Paulo para legislar sobre o tema, que se insere no contexto maior da entidade regional, coordenada pelo Estado. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 1º; 3º a 15; 21, inciso I, alínea "d", inciso VII; 22, inciso I, alínea "d" e inciso IV; 31 a 33; 35, inciso III; 38, parágrafo primeiro; 41 a 43; 44, parágrafos 1º, 2º, 3º, 5º, incisos III, IV e VI; 47, incisos I e II, parágrafos 1º e 2º; 50, incisos I e II; 51 a 53 e 55, da Lei nº 13.670/03.

O Governador do Estado de São Paulo intenta ação direta de inconstitucionalidade tendo por objeto a Lei do Município de São Paulo nº 13.670, de 25 de novembro de 2003, que regulamentou os artigos 148 e 149, parágrafo único, da Lei Orgânica do mesmo Município, referentemente aos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, bem como instituindo o Sistema Municipal de Regulação dos Serviços Públicos de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário – SIRE, e o Plano Municipal de Saneamento – PMS.

Argumenta que leis da União e do Estado de São Paulo existem sobre a mesma matéria, não sendo dado à lei municipal extrapolar o âmbito meramente local, como faz o diploma legislativo sob apreço, de sorte a afrontar os artigos 1º, 152, IV, e parágrafo único, 153, *caput*, e parágrafo primeiro, 154, *caput*, e inciso V, e 216, *caput*, e parágrafo segundo, da Constituição do Estado de São Paulo.

Liminar foi deferida - desacolhido o correspondente agravo regimental -, para suspender a eficácia e vigência dos artigos 1º; 3º a 15; 21, inciso I, “d”, inciso VII; 22, inciso I, “d” e inciso IV; 31 a 33; 35, inciso III; 38, parágrafo primeiro; 41 a 43; 44, parágrafos 1º, 2º, 3º, 5º, incisos III, IV, e VI; 47, I e II, §§ 1º e 2º; 50, incisos I e II; 51 a 53; e 55, da Lei nº 13.670/2003, até final julgamento.

Informando, a Prefeita Municipal afirma que a atuação do município cinge-se à distribuição domiciliar de água e coleta residencial de esgoto, etapas que constituem matéria de interesse local, ajustada ao federalismo cooperativo do artigo 23, IX, da Constituição da República. Prossegue, asseverando que o serviço de saneamento básico é atividade complementar, como assinalado no citado dispositivo constitucional, não conflitando a lei sob apreciação com a Constituição, mesmo porque permanece com o Estado as etapas de interesse regional (captação de água, adução e tratamento). Ou seja, sendo assunto de interesse local, cabe ao município dispor sobre a distribuição de água e coleta de esgoto. Destaca a diferença existente entre a titularidade do domínio das águas e a titularidade do serviço de saneamento, afirmando que Municípios da Região



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Metropolitana da Grande São Paulo vêm executando etapas do serviço de saneamento, com preços menores do que os cobrados pela SABESP, sem que se possa falar em afronta ao princípio da eficiência, vista a experiência desses Municípios.

Citado, o Procurador Geral do Estado manifestou desinteresse na ação (artigo 90, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo). O parecer da Procuradoria-Geral de Justiça está voltado para a extinção do processo, sem julgamento do mérito, ou para a procedência da ação (fls. 661/666).

Eis o relatório.

O tema central desta ação direta de inconstitucionalidade diz respeito à titularidade de competência, tendo em vista o federalismo vigente no Brasil, para promover ações e programas de saneamento básico. O artigo 23, IX, da Constituição da República assevera ser a matéria de competência administrativa comum de todos os entes federativos. Na relação das competências materiais comuns está também a de cuidar da saúde pública, tema absolutamente imbricado com o saneamento básico, dispondo o parágrafo único do mencionado artigo que, nos termos de lei complementar (inexistente, por sinal), todos os entes federativos devem cooperar entre si, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (é o federalismo cooperativo em contraponto a federalismo dualista).

Para o exercício de uma competência administrativa faz-se mister, muitas vezes, legislar. A quem foi atribuída competência para legislar sobre saneamento básico?

Sobre a matéria específica “saneamento básico”, a Constituição Federal silencia no que concerne à competência legislativa. Mas



4

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

se pode perfeitamente compreender que todos os entes federativos receberam competência para legislar sobre saneamento básico, de forma a possibilitar a respectiva ação administrativa, e mesmo tendo em vista que o artigo 24 assinala ser de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal legislar sobre direito urbanístico, sendo inegável que constitui objetivo do direito urbanístico garantir o exercício do direito à cidade sustentável, ou seja, é componente fundamental do desenvolvimento urbano o desenvolvimento sustentável, que deve levar em conta dentre outros princípios o de combater as causas da pobreza, priorizando os investimentos e recursos para as políticas sociais (saúde, educação, habitação).

Quanto ao Município, considerando que a ele, além de poder legislar, com exclusividade sobre assunto de interesse local, cabe também suplementar a lei federal e a lei estadual no que couber, ou seja, em assunto de interesse local (artigo 30, I e II), não há dúvida que pode ele emitir lei sobre saneamento básico.

Pois bem, a União expediu a Lei nº 5.318/67 que instituiu a Política Nacional de Saneamento. O Estado de São Paulo também legislou dispondo, na Lei Complementar nº 7.750/92, sobre a Política Estadual de Saneamento, estabelecendo o Plano Estadual de Saneamento e os Planos Regionais de Saneamento Ambiental. O Município de São Paulo emitiu a Lei nº 13.670/2003 que regulamentou os artigos 148 e 149, parágrafo único, da Lei Orgânica Municipal.

No inciso II do artigo 148 da Lei Orgânica Municipal, fixou-se como um dos objetivos da política urbana do Município o de procurar assegurar ao acesso de todos os cidadãos à condição adequada, dentre outras, de saneamento básico, estabelecendo, no inciso III, que o



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Município promoverá o uso racional e responsável dos recursos hídricos para assegurar quaisquer finalidades desejáveis. No parágrafo único do artigo 149 da citada lei, determinou o legislador que o “*Município formulará o Plano Municipal de Saneamento Básico e participará, isoladamente, ou em consórcio como outros Municípios da mesma bacia hidrográfica, do sistema integrado de gerenciamento de recursos hídricos previstos no art. 205 da Constituição Estadual.*”.

Aponta o autor da ação violação, pela lei em debate, dos artigos 1º, 152, IV e parágrafo único, 153, *caput* e § 1º, 154, e 216, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo. Vejamos.

Os artigos 152, 153 e 154 integram o capítulo da Organização Regional, tratando especificamente dos objetivos, diretrizes e prioridades, bem como das entidades regionais.

O Estado Federal brasileiro não faz da região um ente federado, como claramente deflui dos artigos 1º e 18 da Constituição da República. Mas autoriza, para efeitos administrativos, a ação articulada da União em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais (art. 43). Não há óbice para que essa autorização se estenda ao estado federado, ao contrário, havendo o legislador constituinte originário estabelecido que “*Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.*” (art. 25, § 3º).

Bem por isso, o Estado de São Paulo dispôs, na sua Constituição, a organização regional do Estado, tendo por objetivo, dentre



6

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

outros, o do promover a integração do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum aos entes públicos atuantes na região (art. 152, IV). Para esse fim, o legislador constituinte estadual disse da possibilidade da divisão o território estadual em unidades regionais constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (art. 153), asseverando que o Estado criará, para cada unidade regional, um conselho de caráter normativo e deliberativo, bem como disporá sobre a organização, a articulação, a coordenação e, conforme o caso, a fusão de entidades ou órgãos públicos atuantes na região, assegurada, nestes e naquele caso, a participação paritária do conjunto de Municípios, com relação ao Estado (art. 154).

O abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgoto e, pois, o saneamento básico é feito de forma integrada entre os Municípios da região. Como assinalado pela Fazenda do Estado de São Paulo (memorial), “Inserindo-se o saneamento básico, como visto, entre os serviços de interesse comum regional, não resta dúvida de que a titularidade de sua prestação, envolvendo a competência para legislar sobre a criação do serviço, dispondo sobre sua prestação e atuando como poder regulador, pertence ao Estado. Justamente porque o serviço foge ao limite da gestão municipal, insere-se no contexto maior da entidade regional, coordenada pelo Estado. Essa a razão pela qual é firme a doutrina ao apontar a competência do Estado-membro para regular a prestação dos serviços de saneamento básico.”.

Outrotanto, o artigo 216, § 2º, da Constituição do Estado, na Secção IV, que cuida “Do saneamento”, dispõe que “*O Estado assegurará condições para a correta operação, necessária ampliação e eficiente administração de saneamento básico prestados por concessionária sob seu controle acionário.*”.



7

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, não pode o Município chamar para si o serviço, ainda que parcialmente.

Em suma, não há interesse local exclusivo do Município de São Paulo que justifique a edição da Lei nº 13.670/2003. Se são de vários municípios os interesses na existência de um sistema de saneamento básico, essencial para a saúde das populações da região metropolitana, não há restringir-se a competência tão-somente ao Município de São Paulo. “Impossível se torna, portanto, deixar de imaginar que a criação de um Sistema de Regulação na Capital traria reflexos tão-só para esta, quando, na verdade, a captação das águas não lhe é exclusiva, devendo ser considerado, de modo enfático, que deve existir uma interdependência das políticas definidoras do que deva ser um sistema de saneamento básico que atenda aos interesses de toda uma região.” (despacho de concessão da liminar).

Frente a todo o exposto, entendo que a Lei nº 13.670/2003 contrariou, diretamente, os mencionados artigos da Constituição do Estado, pelo que declaro a inconstitucionalidade de seus artigos 1º; 3º a 15; 21, inciso I, alínea “d”, inciso VII; 22, inciso I, alínea “d” e inciso IV; 31 a 33; 35, inciso III; 38, parágrafo primeiro; 41 a 43; 44, parágrafos 1º, 2º, 3º, 5º, incisos III, IV e VI; 47, incisos I e II, parágrafos 1º e 2º; 50, incisos I e II; 51 a 53 e 55.


WALTER DE ALMEIDA GUILHERME
Relator



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ÓRGÃO ESPECIAL – VOTO Nº 18.491
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 109.600.0/3
SÃO PAULO

Recorrente: Governador do Estado de São Paulo
Recorrida: Prefeita do Município de São Paulo

Declaração de voto

Fiquei vencido nesses termos:

“1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelo Governador do Estado, na qual se postula, tal declaração, da Lei do Município de São Paulo, nº 13.670, de 25 de novembro de 2003, que regulamenta o parágrafo único dos artigos 148 e 149, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, no que concerne aos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, e institui o Sistema Municipal de Regulação dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário- SIRE, e o Plano Municipal de Saneamento - PMS.

Argumenta-se, em síntese, que já há lei, no âmbito federal/estadual, a regular a mesma matéria, e que as ações municipais, quanto ao saneamento básico, não podem extrapolar campo meramente local, como visualizado na aludida lei municipal, em contrariedade aos artigos 1º, 152, inciso IV, e parágrafo único, 153, *caput*, e parágrafo primeiro, 154, *caput*, e inciso V, e 216, *caput*, e parágrafo 2º, da Constituição do Estado de São Paulo.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ÓRGÃO ESPECIAL – VOTO Nº 18.491

Deferida a liminar, foi suspensa a eficácia e vigência dos artigos 1º, 3º a 15, 21, inciso I, alínea "d", inciso VII, 22, inciso I, alínea "d" e inciso IV, 31 a 33, 35, inciso III, 38, parágrafo primeiro, 41 a 43, 44, parágrafos 1º, 2º, 3º, 5º, incisos III, IV, e VI, 47, I e II, §§1º e 2º, 50, incisos I e II, 51 a 53, e 55, da Lei nº 13.670/2003, até final julgamento. Interposto, o agravo regimental, por votação unânime, foi desacolhido (fls. 628/637).

A Prefeita do Município de São Paulo, em suas informações, ressalta que a atuação municipal se restringe à distribuição domiciliar de água e coleta residencial de esgoto, etapas de interesse local, tudo com vistas ao estabelecimento do federalismo cooperativo, preconizado pelo artigo 23, inciso IX, da Constituição Federal. Sustenta não haver incompatibilidade entre a lei, em comento, e a Constituição, pois a titularidade do serviço de saneamento básico é complementar (art. 23, IX, da CF), permanecendo, com o Estado, as etapas de interesse regional (captação de água, adução e tratamento) e com o Município, as de interesse local (distribuição de água e coleta de esgoto). Aponta a diferença existente entre a titularidade do domínio das águas e a titularidade do serviço de saneamento, afirmando que Municípios da Região Metropolitana da Grande São Paulo vêm executando etapas do serviço de saneamento, com preços menores do que os cobrados pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de

ADAN Nº 109.600-0/3



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ÓRGÃO ESPECIAL – VOTO Nº 18.491

São Paulo - SABESP, sem que se possa cogitar de afronta ao princípio da eficiência, ante a experiência desses Municípios.

O Douto Procurador Geral do Estado, citado, nos termos do artigo 90, § 2º, da Constituição Estadual, deixou de proceder à defesa das normas impugnadas, contra as quais já de início se voltara, enquanto a Douta Procuradoria Geral da Justiça opinou pela extinção do processo, sem o conhecimento do mérito, ou acaso superado o óbice, pela procedência da ação (fls. 661/666).

É o relatório.

2. O saneamento básico, a que se refere a Lei Municipal nº 13.670/03, tida, pelo autor, por inconstitucional, envolve diferentes fases, ou etapas, do ciclo da água, englobando a captação dos recursos hídricos na natureza, o tratamento, a adução e reservação da água para distribuição à população, a coleta dos esgotos, seu tratamento e reutilização na indústria. Interessa à Municipalidade os serviços de distribuição e comercialização da água e a coleta de esgotos, do trecho municipal. Parte da doutrina entende que as essas etapas (distribuição domiciliar de água e a coleta domiciliar de esgoto) podem permanecer sob o domínio municipal, pois de interesse local; a outra, considera que o serviço de saneamento deva ser gerenciado como um todo, permanecendo com o Estado a titularidade para controlá-lo.

ADIN nº 102.600-0/3



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ÓRGÃO ESPECIAL – VOTO Nº 18.491

Ao que se constata, o texto constitucional federal não atribui, expressamente, a qualquer dos entes da Federação, a competência para a prestação de serviço de saneamento básico. O seu inciso IX, do artigo 23, estabelece a competência comum da União Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para promoverem programas de melhoria das condições de saneamento básico. É de competência material comum, possibilitando a ação dos entes estatais, em cooperação.

Sob o ponto de vista infraconstitucional, a Lei nº 5.318/67 instituiu a Política Nacional de Saneamento e, no Estado de São Paulo, a Lei Complementar nº 7.750/92 dispõe sobre a Política Estadual de Saneamento, definindo o Plano Estadual de Saneamento e os Planos Regionais de Saneamento Ambiental; esta, possibilitando ação estatal nas regiões metropolitanas.

Segundo o autor, a Lei Municipal nº 13.670, de 25 de novembro de 2003, viola os dispositivos da Constituição Estadual relativos à competência estadual, no que diz respeito aos serviços de interesse comum regional, jungidos à competência deste último, visando a integração das regiões metropolitanas, nos termos fixados pelas normas constitucionais estaduais.

Dessarte, cabe evidenciar, que não é possível, a pretexto de analisar-se a constitucionalidade de um diploma legal,

ADIN nº 600-0/3

121



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ÓRGÃO ESPECIAL – VOTO Nº 18.491
resvalar-se para a (análise) de lei complementar (es) estadual (is)
frente à lei municipal inquinada de inconstitucional.

O Supremo Tribunal Federal já deixou assente não ser admissível a ação direta de inconstitucionalidade quando, para o deslinde da questão, seja indispensável o exame do conteúdo de outras normas infraconstitucionais (in RTJ, 164/48 e 149/62).

Em julgado relatado pelo Ministro Celso de Mello, daquela E. Corte, ficou consignado que: *"A ação direta não pode ser degradada em sua condição jurídica de instrumento básico de defesa objetiva da ordem normativa inscrita na Constituição. A válida e adequada utilização desse meio processual exige que o exame in abstracto do ato estatal impugnado seja realizado exclusivamente à luz do texto constitucional. Desse modo, a inconstitucionalidade deve transparecer diretamente do texto do ato estatal impugnado. A prolação desse juízo de desvalor não pode e nem deve depender, para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais, para, somente a partir desse exame e num desdobramento exegético ulterior, efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato questionado"* (Adin nº 842-DF, in RTJ, 147/545-546).

Consoante pondera o Douto Procurador Geral de
Justiça:

ADIN nº 600-0/3



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ÓRGÃO ESPECIAL – VOTO Nº 18.491

"É verdade que na inicial foi argumentado corretamente que 'a competência do Estado em relação aos serviços de interesse comum regional decorre logicamente das regras constitucionais regedoras da integração das regiões metropolitanas'. Mas tal menção não é suficiente para tornar viável esta ação direta, máxime porque cabe à lei complementar instituir as regiões metropolitanas e, por isso, a conclusão de inconstitucionalidade dependerá sempre do exame prévio dessa espécie normativa infraconstitucional, o que porém não se admite no controle normativo abstrato (fls. 664).

...

Ainda que se queira entrever, na insubmissão do Município de São Paulo à exploração dos serviços exclusivamente pelo Estado de São Paulo, um conflito de competências, o que transformaria a controvérsia numa questão constitucional, a presente ação não seria viável, dado que tal conflito só poderia ser solucionado com a interpretação da Constituição Federal e não da Carta Paulista, que nada dispõe a esse respeito" (fls. 665).

AD 1111 nº 209.600-0/3



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ÓRGÃO ESPECIAL – VOTO Nº 18.491

Assim, *permissa venia*, cuidando a espécie de inconstitucionalidade reflexa, ou indireta, impossível a utilização da ação direta.

3. Do exposto, julga-se extinto o processo, sem o conhecimento do mérito, nos termos do artigo 267, inciso VI, do Código de Processo Civil, por impossibilidade jurídica do pedido, cassada a liminar."



ROBERTO VALLIM BELLOCCHI
Desembargador

ADRN nº 202.600-0/3