

Processo nº 1064054-90.2023.8.26.0053

AÇÃO POPULAR

08ª Vara da Fazenda Pública da Capital

Autor: Jose Celio Sardi

Réus: Prefeitura de São Paulo e outro

Manifestação do Ministério Público

Meritíssimo Juiz,

Trata-se de Ação Popular, com pedido liminar, proposta por **JOSE CELIO SARDI** em face do **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO** e **RICARDO NUNES**, Prefeito do Município de São Paulo, para o fim de impugnar ato lesivo consistente na adesão do Município às Unidades Regionais de Saneamento Básico (URAE). Consta da inicial que o Município de São Paulo, através do Prefeito Ricardo Nunes, celebrou contrato de concessão do saneamento básico do município com a SABESP com vigência de 30 anos, iniciando-se em 23 de junho de 2010, o qual prevê sua extinção, dentre outras situações, com a transferência do controle acionário da SABESP à iniciativa privada. Consta, ainda, que o Prefeito de São Paulo aderiu ao termo previsto pelo Decreto Estadual nº67.880, de 15 de agosto de 2023, que prevê alterações de prazo, de objeto ou de demais cláusulas dos contratos e instrumentos atualmente vigentes que regulam a gestão associada dos serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, e do seu agrupamento em novo(s) contrato(s) de concessão, sem a necessária autorização da Câmara Municipal. Alega o autor, em síntese, que a titularidade dos serviços públicos de saneamento é dos municípios e

Viaduto Dona Paulina, 80 – Sé, São Paulo – SP, CEP 01501-020

do Distrito Federal, embora possam as competências serem delegadas para a União ou para os Estados, mantida, porém a autonomia municipal. Aduz que o Decreto nº 66.289, de 2 de dezembro de 2021 com redação dada pelo do Decreto nº 67.880, de 15 de agosto de 2023, invade a competência legislativa privativa da União sobre licitações. Sustenta que o processo de concessão de serviços públicos é questão de interesse público significativo e, portanto, deve observar o sistema de pesos e contrapesos, devendo ser ouvido o legislativo, fazendo com que o ato praticado pelo Prefeito de São Paulo, ao aderir aos termos do Decreto Estadual n. 67.880/2023 sem a devida autorização legislativa, compromete os princípios administrativos de competência, finalidade e forma. Alega que a SABESP está submetida ao regime jurídico de direito privado em sua atividade comercial, mas ao regime de direito público no que se refere às funções de interesse público que desempenha, razão pela qual tem o dever de atuar de forma eficiente, e quaisquer atos que possam afetar a qualidade e a eficácia do serviço prestado devem ser reexaminados, em prol do interesse público. O contrato estabelecido entre o Município de São Paulo e a SABESP contém uma cláusula que prevê a extinção do contrato em caso de transferência do controle acionário da SABESP à iniciativa privada, razão pela qual, qualquer transferência de controle acionário da empresa à iniciativa privada deve ser acompanhada de medidas que assegurem a transparência e a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública, não sendo possível ao Conselho Deliberativo a possibilidade de alterar os termos do contrato sem o devido processo licitatório ou mesmo sem observância direta da cláusula rescisória, o que seria, no caso em tela, o resultado da adesão ao Decreto nº 67.880. Postulou o autor a concessão de liminar para suspender os efeitos da adesão do Município às Unidades Regionais de Saneamento Básico (URAEs) conforme estabelecido no Decreto nº 66.289, de 2 de dezembro de 2021, e sua alteração pelo Decreto nº 67.880, de 15 de agosto de 2023 e, ao final, a declaração de nulidade da adesão do Município às unidades regionais de saneamento básico (URAE) promovida pelo Decreto nº 66.289, de 2 de dezembro de 2021, e sua alteração pelo Decreto nº 67.880, de 15 de agosto de 2023.

A inicial veio instruída com os documentos de fls. 38/95.

O pedido liminar foi indeferido (fls. 107 e 162).

A Prefeitura de São Paulo contestou o feito a fls. 115/119 alegando, em síntese, que a Lei Federal nº 14.026/2020 (Novo Marco Regulatório do Saneamento previu a possibilidade de criação, pelos governos estaduais, de Unidades Regionais de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário (URAE), o que foi feito no Estado de São Paulo através da Lei Estadual nº 17.383/21, regulamentada pelos Decretos Estaduais nº 66.289/2021 e nº 67.880/2023. A Prefeitura de São Paulo aderiu à URAE, sem que houvesse ofensa à autonomia municipal e a autorização legislativa é dispensada nos termos da Lei Federal nº 14.026/2020. Alega, ainda, não haver prova de danos, mas tão somente alegações de danos hipotéticos.

O Prefeito Ricardo Nunes contestou o feito a fls. 170/193 alegando, em sede de preliminar, ilegitimidade passiva, falta de interesse de agir em razão de inadequação da via eleita e ausência de demonstração do binômio ilegalidade e lesividade. No mérito, sustenta a ausência de prova quanto a dano ao patrimônio público.

O requerido Ricardo Nunes manifestou-se pelo julgamento antecipado do feito (fls. 207/209). A Prefeitura não se manifestou quanto a eventual interesse na produção de provas.

O autor popular apresentou réplica fls. 237/240, pleiteando o julgamento antecipado do feito.

É o breve relatório.

Entendo ser hipótese de julgamento antecipado do feito, não havendo mais provas a produzir.

Inicialmente, não procede a **preliminar de ilegitimidade passiva** do requerido Prefeito Ricardo Nunes, por ser ele autoridade responsável pelo ato impugnado, qual seja, a adesão do Município de São Paulo às Unidades Regionais de Saneamento Básico (URAEs).

Não procede, também, a **preliminar de falta de interesse de agir** por se tratar de ação contestando lei em tese, uma vez que a presente ação não tem como objeto a nulidade de nenhum ato legislativo, mas sim do ato administrativo de adesão do Município de São Paulo às Unidades Regionais de Saneamento Básico (URAEs), cuja formalização se deu pela assinatura de um termo pela Prefeitura do Município de São Paulo, acompanhado de termo de compromisso.

A alegação de falta de interesse de agir por ausência de provas do binômio ilegalidade e lesividade confunde-se com o mérito e será a seguir abordada.

No mérito, a ação merece ser julgada procedente.

Com efeito, nos termos da Lei nº 11.445/2007 (Lei do Saneamento Básico) e da decisão proferida na ADI 1.842/RJ, a titularidade do saneamento básico é dos Municípios e do Distrito Federal.

Com base no mesmo dispositivo legal, pode haver o estabelecimento de consórcios envolvendo regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões ou, conforme previsto na Lei nº 14.026/2020, pode haver regionalização do serviço de saneamento básico através de unidade regional de saneamento básico ou bloco de referência. No caso em tela, estamos diante da modalidade unidade regional de saneamento básico, permitida legalmente.

Viaduto Dona Paulina, 80 – Sé, São Paulo – SP, CEP 01501-020

Ocorre que, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal na já citada ADI 1.842/RJ, a **instituição de uma entidade regional não pode implicar esvaziamento da autonomia municipal com uma mera transferência das competências municipais ao Estado.**

No caso em tela, o Decreto nº67.880, de 15 de agosto de 2023 modificou o Artigo 7º, inciso VIII, do Decreto nº 66.289, de 2 de dezembro de 2021, definindo como **competências do Conselho Deliberativo, 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.”**

Ademais, nos termos do novo Decreto, o representante do Estado terá participação nas deliberações assegurada mediante a atribuição de voto com peso proporcional a 50% da população residente em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas, em relação à população total do estado. Definiu-se, ainda, o poder de voto dos membros do conselho, assim distribuídos: 37% dos votos para o Estado de São Paulo, 6% para a sociedade civil, 57% divididos irregularmente entre os Municípios, de modo que **ao Município de São Paulo cabem 19% dos votos.**

Portanto, em razão da alteração legislativa trazida pelo Decreto nº67.880, de 15 de agosto de 2023, editado antes da adesão do Município de São Paulo e que amplia sobremaneira os poderes do Conselho das URAES, **restou caracterizado o esvaziamento da autonomia e do poder de decisão do Município de São Paulo.**

O esvaziamento do poder do Município torna-se evidente diante do aumento da atribuição do Conselho, que agora terá competência para 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.

Portanto, o Município de São Paulo não poderá mais decidir de maneira autônoma sobre contratos fundamentais como o que está em vigor com a SABESP e que pode vir a ser extinto em caso de desestatização. E aqui não se trata de conjecturas de dano futuro, mas apenas de se trazer um exemplo concreto de como a adesão do Município de São Paulo às URAEs, na forma como atualmente estabelecida em razão de recente alteração legislativa, é prejudicial ao Município e, principalmente, contrário à lei e à disposição do Supremo Tribunal Federal.

A perda de autonomia do Município, por si só, já basta para tornar inválido o ato de adesão à Unidade Regional de Saneamento Básico, ato de responsabilidade do atual Prefeito de São Paulo, ora requerido.

Demonstrada a ilegalidade do ato, passemos à lesividade.

O serviço de saneamento básico consistente em abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto está dentre um dos mais importantes serviços prestados à população. Trata-se de direito fundamental, previsto como alicerce da Democracia Brasileira, uma vez que garantidor da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III, Constituição Federal).

Portanto, a presente ação popular versa sobre direito humano fundamental e de profundo interesse a toda a coletividade.

Ademais, insere-se na esfera de danos ao meio ambiente.

Enfrenta o mundo uma das suas maiores crises diretamente causada pela emergência climática. É sabido, ainda, que um dos recursos mais ameaçados pela atual crise do clima é a água, bem essencial para a sobrevivência da humanidade.

Desta forma, medidas e ações que se refiram, diretamente ou indiretamente, a recursos hídricos estão inseridos na esfera do direito ambiental e de todos os demais direitos humanos. Assim, não se pode abrir mão da gestão dos recursos hídricos ou do saneamento sem que automaticamente não se configure um dano ambiental e uma ameaça à população como um todo.

Presente os requisitos da ação popular e demonstrado que o ato de adesão às Unidades Regionais de Saneamento Básico praticado pelo Prefeito de São Paulo Ricardo Nunes é ilegal e traz risco de danos ao meio ambiente e à população como um todo, entendo demonstrados os argumentos da inicial.

Diante do exposto, **manifesto-me pelo afastamento das preliminares e, no mérito, pela procedência da ação popular.**

São Paulo, 07 de abril de 2024.

Claudia Cecilia Fedeli

4ª Promotora de Justiça de Mandados de Segurança e de Ações Populares