



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
18ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DE SANTO ANDRÉ
Processo n.º 1014459-16.2019.8.26.0554 – 1ª Vara da Fazenda Pública
Ação Popular

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

MERITÍSSIMO JUIZ:

Fls. 262. Razão da evidência disposta na solução de falta ao quórum especial exigido pela Lei Orgânica, na forma da concessão firmada, bem assim, na necessária exposição pública para análise social, móvel justificante da espécie normativa questionada, entendendo pela Concessão da Tutela de Urgência requestada no item “a”, fazendo-se suspender os efeitos da aprovação, até resposta dos requeridos, para melhor análise dos demais itens.

Requeiro, outrossim, pelos efeitos e suportes legais mencionados, base do aforamento, se digne Vossa Excelência, após a concessão da Medida Cautelar, e sem prejuízo ao processo, dispor vista dos autos aos Colegas Promotores, das curadorias do Consumidor (13ª Promotoria de Justiça), Meio Ambiente (12ª Promotoria de Justiça) e Habitação e Urbanismo (16ª Promotoria de Justiça), para eventual manifestação.

Após, por nova vista.

Santo André, 17 de julho de 2019.

MARCELO S. NUNUES
Promotor de Justiça


TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA de Santo André

FORO DE SANTO ANDRÉ

1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

PRAÇA IV CENTENÁRIO, 3, SANTO ANDRÉ - SP - CEP 09015-080

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

| |
|-----------------|
| SENTENÇA |
|-----------------|

Processo Digital nº: **1014459-16.2019.8.26.0554**
 Classe - Assunto: **Ação Popular - Violação aos Princípios Administrativos**
 Requerente: **Francisco Dantas de Brito e outro**
 Requerido: **Presidente da Câmara Municipal de Santo André e outro**

Juiz(a) de Direito: Dr(a). Genilson Rodrigues Carreiro

Vistos.

Francisco Dantas de Brito e Jaime de Oliveira Batista ajuizaram a presente **ação popular** em face do **Prefeito do Município de Santo André (Paulo Serra)** e do **Presidente da Câmara Municipal de Santo André Vereador Pedro Luiz Mattos Canhassi Botaro** alegando, em síntese, que o Projeto de Lei nº 20/2019 foi levado à votação junto à Câmara Municipal e que o Presidente desta não teria observado o quórum qualificado de 2/3, exigido pelo art. 36, § 2º, I, c, da Lei Orgânica Municipal, para sua aprovação. Deste modo, entendem que o projeto foi rejeitado e que a aprovação sem observância do quórum caracterizaria desvio de finalidade. Deste modo, pugnam pela "sustação dos efeitos da aprovação do PLO nº 20/2019, bem como da votação do mesmo PLO nº 20/2019, em 02 (duas) sessões seguidas, uma ordinária e outra extraordinária, para que o mesmo possa ser votado atendendo ao quórum legal previsto na Lei Orgânica Municipal".

Instado, o Ministério Público opinou pela concessão da tutela de urgência (fl. 267).

É o relatório.**Decido.**

Em que pesem os argumentos tecidos pelos autores, bem como sem olvidar a manifestação do Ministério Público, é certo que deve ser reconhecida a falta de interesse de agir em virtude da inadequação da via eleita.

A ação popular encontra-se prevista no art. 5º, da Constituição Federal, nos seguintes termos:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA de Santo André

FORO DE SANTO ANDRÉ

1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

PRAÇA IV CENTENÁRIO, 3, SANTO ANDRÉ - SP - CEP 09015-080

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

LXXIII - 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;

Deste modo, a ação popular tem objeto bem delimitado e visa resguardar o *patrimônio público, a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural.*

No caso em tela, porém, os autores *visam anular ato legislativo* em razão de suposta inobservância do quórum legal exigido para aprovação de projeto de lei, ato que, em si, não pode ser caracterizado como afrontoso ao patrimônio público ou à moralidade administrativa (muito menos ao meio ambiente ou patrimônio histórico e cultural).

Com efeito, conforme aduz Geisa de Assis Rodrigues¹, *"o conceito de moralidade administrativa é uma noção jurídica indeterminada, cujos contornos não podem ser precisados. É muito mais útil como um conceito limite, pois é mais fácil compreender o que fere a moralidade do que enunciar um conceito descritivo da moralidade"*.

Não obstante a indeterminação do conceito, Rodrigues, mencionando lição de Rodolfo Camargo Mancuso, aponta para certos critérios, mencionando que *"...em virtude da moralidade administrativa, são impugnáveis as condutas da Administração que ensejam abuso do direito, desvio de poder (utilização de uma competência em desacordo com a finalidade que lhe preside a instituição) e desarrazoabilidade da conduta sindicada"*.

De modo objetivo: a improbidade, que não se confunde com a inobservância de preceito normativo, é concebida como *uma imoralidade qualificada pela desonestidade*, não verificável automaticamente da suposta contrariedade de formalidade atinente ao processo legislativo.

Neste contexto, não há como enquadrar o ato que se visa anular (votação de projeto de lei supostamente inobservando quórum exigido) como contrário ao patrimônio público

¹ In Ações Constitucionais. Fredie Didier Jr (Org.). Salvador: JusPodivm, 2013, p. 292.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA de Santo André

FORO DE SANTO ANDRÉ

1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

PRAÇA IV CENTENÁRIO, 3, SANTO ANDRÉ - SP - CEP 09015-080

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

ou à moralidade administrativa, uma vez que não há qualquer indício de que a votação tenha sido objetivamente fraudulenta ou envolveu interesses escusos.

Em síntese: da causa de pedir conclui-se que a impugnação do devido processo legislativo não se enquadra nos limites da ação popular.

Seja como for, não se sustenta o inconformismo dos autores.

Isso porque o artigo 36, § 2º, I, c, da Lei Orgânica do Município exige a observância de quórum qualificado para aprovação de leis concernentes à "*concessão de serviços públicos*".

O projeto aprovado, porém, não tem por finalidade conceder serviços públicos, mas **autorizar** o Poder Executivo Municipal a *celebrar convênios, contratos, termos aditivos e quaisquer outros tipos de ajustes necessários com o Estado de São Paulo, a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – ARSESP e a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP com a finalidade de regulamentar o oferecimento compartilhado dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no âmbito do Município, bem como assegurar a sua prestação pela SABESP, com exclusividade na área atendível definida em contrato, pelo prazo 40 (quarenta) anos, prorrogável por igual período* (art. 1º - fl. 71).

A concessão de serviço público, por sua vez, consiste na *delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado* (art. 2º, II, da Lei 8.987/95).

O que se extrai da petição inicial é a forte oposição dos autores à quebra do monopólio do serviço de fornecimento de água potável. Para tanto chegam ao ponto de invocar argumento *ad terrorem* e fazem alarme com episódio de fluorose dentária que afetou 77 crianças na cidade de Pilar do Sul. Embora lamentável, tal fato, isolado, é insignificante se considerado os milhões de consumidores da SABESP.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA de Santo André

FORO DE SANTO ANDRÉ

1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

PRAÇA IV CENTENÁRIO, 3, SANTO ANDRÉ - SP - CEP 09015-080

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Outro argumento *ad terrorem* é a alegação de risco "desabastecimento e insegurança hídrica" (item IV.2 da petição inicial). Aqui cabe registrar um dado que é público e notório: **cerca de 94% (noventa e quatro por cento) da água que o Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André – SEMASA distribui no varejo é adquirida da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP** (informação divulgada no próprio *site* da autarquia municipal). Ou seja, o SEMASA tem capacidade de autonomamente captar menos de 10% (dez por cento) da sua demanda. Logo, a simples participação da SABESP na atividade de distribuição não constitui, de modo algum, incremento do alegado risco de "desabastecimento e insegurança hídrica" e tampouco afeta a qualidade da água distribuída.

Na verdade, a simples necessidade de aquisição de mais de 90% (noventa por cento) do volume de água distribuída aos munícipes demonstra a absoluta dependência do SEMASA em relação à SABESP e suscita séria dúvida sobre a viabilidade econômica da autarquia, que não passa de simples distribuidora e, ao longo dos anos, **acumulou dívida bilionária**, que não para de crescer.

Diante desse quadro, deve ser respeitado o princípio da competência decisória do legislador democraticamente legitimado, que soberanamente decidiu pela modificação do regime de prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto no âmbito municipal. A respeito, cabe mencionar o seguinte trecho da decisão do Tribunal Constitucional Federal alemão, que serve de paradigma para o reconhecimento do amplo poder de conformação do Poder Legislativo: “A incerteza sobre os efeitos de uma lei em um futuro incerto não pode excluir a competência do legislador para aprova-la, mesmo que ela tenha um alto impacto” [BVerfGE 50, 290 (332)]².

Pelo exposto, com fundamento no artigo 485, I, do Código de Processo Civil, indefiro a petição inicial e **julgo o processo sem resolução do mérito**.

Sem condenação em custas e honorários, nos termos do art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal.

Sentença sujeita a reexame necessário (art. 19, Lei 4.717/65).

² ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA de Santo André

FORO DE SANTO ANDRÉ

1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

PRAÇA IV CENTENÁRIO, 3, SANTO ANDRÉ - SP - CEP 09015-080

Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Santo André, 02 de agosto de 2019.

**DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE NOS TERMOS DA LEI 11.419/2006,
CONFORME IMPRESSÃO À MARGEM DIREITA**