



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Órgão Especial

Lei 12.721/2023

Publicado no DJEN em 25/06/2025

Registro: 2025.0000600561

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2393390-77.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SOROCABA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. 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), VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, LUCIANA BRÉSCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, GRAVA BRAZIL, LUIZ ANTONIO CARDOSO, BERETTA DA SILVEIRA E FRANCISCO LOUREIRO.

São Paulo, 11 de junho de 2025.

DAMIÃO COGAN

RELATOR

Assinatura Eletrônica





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Órgão Especial

2

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2393390-77.2024.8.26.0000
 AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SOROCABA
 RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA
 SÃO PAULO
 VOTO Nº 52743-1

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Ação proposta pelo Prefeito do Município de São José Do Rio Preto em face da Lei Municipal nº 12.721, de 16 de fevereiro de 2023, que “estabelece desconto sobre o valor da tarifa mínima mensal de serviço de água, em caso de fornecimento sem observâncias às normas relativas à qualidade no Município de Sorocaba”.

Alegação de vício de iniciativa por usurpação de competência privativa do Chefe do Executivo, violando o disposto nos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, “a”, e 144, todos da Constituição Estadual.

Arguição de ofensa as normas orçamentárias e financeiras eis que não apresentou relatório de impacto orçamentário, violando os artigos 120, 159, parágrafo único, e 144, todos da Constituição Estadual.

Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Norma de iniciativa parlamentar que invade seara privativa do Chefe do Executivo. Violação ao princípio da separação de poderes e reserva de administração. Afronta aos arts. 5º, 47, II, XIV, XIX, “a”, 144, 159, parágrafo único, todos da Constituição Estadual.





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Órgão Especial

3

Lei que institui desconto em preço público implicando em renúncia de receita. Necessidade de acompanhamento de estudo de impacto orçamentário. Inobservância do art. 113, do ADCT, aplicável aos Municípios por força do art. 144 e art. 297, ambos da Constituição do Estado de São Paulo.

Ação procedente.

O Prefeito do Município de Sorocaba propõe Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de liminar, em face da Lei Municipal nº 12.721, de 16 de fevereiro de 2023, que “estabelece desconto sobre o valor da tarifa mínima mensal de serviço de água, em caso de fornecimento sem observâncias às normas relativas à qualidade no Município de Sorocaba”.

Sustenta que a lei, de autoria parlamentar, teve veto total apresentado pelo Prefeito, rejeitado pela Câmara Municipal, apresenta dois vícios principais: a usurpação da competência do Chefe do Poder Executivo, uma vez que referida norma trata de matéria relativa à fixação de tarifas dos serviços públicos de abastecimento de água e esgoto, tema reservado constitucionalmente à iniciativa privativa do Executivo; e renúncia de receita desacompanhada de estimativa de impacto orçamentário, em desacordo com o que determina o artigo 113, do ADCT.

Pretendeu a concessão de medida liminar, para o fim de suspender a Lei Municipal impugnada e, ao final, a procedência da ação para que seja declarada a inconstitucionalidade da lei, uma vez que presente o *fumus boni iuris* por afronta à competência constitucional do Chefe do Executivo em legislar sobre tarifa, bem como pela inexistência de estudo de impacto financeiro e orçamentário e *periculum in mora* pelas consequências financeiras imediatas e significativas ao orçamento da Autarquia SAAE, sem previsão de compensação orçamentária, além do





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Órgão Especial

4

comprometimento da estabilidade fiscal do órgão.

A liminar foi concedida por fls. 52/57 para determinar a suspensão da eficácia da Lei Municipal nº 12.721, de 16 de fevereiro de 2023, do Município de Sorocaba, até o julgamento final desta ação direta de inconstitucionalidade.

Não houve manifestação da d. Procuradoria Geral do Estado, decorrido o prazo *in albis* (fls. 69).

O Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba prestou informações por fls. 71/75, esclarecendo que o Projeto de Lei nº 150/2022, que deu origem à Lei ora em debate, tramitou dentro da mais absoluta observância do processo legislativo, justificando-se sua importância e pertinência, nada havendo de ilegal ou inconstitucional na Lei Sorocabana nº 12.721/2023. Requer a improcedência total do pedido, revogando-se a medida liminar deferida.

A D. Procuradoria Geral da Justiça manifestou-se por fls. 122/131, opinando pela procedência do pedido, conforme ementa:

CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 12.721, DE 16 DE FEVEREIRO DE 2023, DO MUNICÍPIO DE SOROCABA. INICIATIVA PARLAMENTAR. DESCONTO NO VALOR DA TARIFA MÍNIMA MENSAL DE SERVIÇO DE ÁGUA EM CASO DE FORNECIMENTO SEM OBSERVÂNCIA ÀS NORMAS RELATIVAS À QUALIDADE NO MUNICÍPIO DE SOROCABA. PARAMETRICIDADE. MÉRITO. TARIFA DE SERVIÇO PÚBLICO. SEPARAÇÃO DE PODERES. INICIATIVA PARLAMENTAR. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PROCESSO LEGISLATIVO. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA DOS DISPOSITIVOS





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Órgão Especial

5

CONSTITUCIONAIS. RENÚNCIA DE RECEITA. NECESSIDADE DE ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. INCIDÊNCIA DO DISPOSTO NO ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. VÍCIO FORMAL. PROCEDÊNCIA.

1. Lei local que estabelece desconto sobre o valor da tarifa mínima mensal de serviço de água, em caso de fornecimento sem observância às normas relativas à qualidade no Município, desacompanhada do respectivo estudo de impacto orçamentário e financeiro.
2. A Constituição Estadual é o exclusivo parâmetro de controle na sindicância de constitucionalidade de lei municipal por via de ação direta, sendo inadmissível seu contraste com a Lei Orgânica Municipal ou outro diploma infraconstitucional.
3. Conquanto presente a competência municipal, a iniciativa parlamentar de lei local que impõe ônus ao Poder Executivo, ao promover desconto de valor da tarifa pela prestação de serviço público, é incompatível com a reserva de Administração, decorrente do princípio da separação de poderes, pois os arts. 120 e 159, parágrafo único, da Constituição Estadual, estabelecem a competência exclusiva do Poder Executivo para fixação de tarifas de serviço público e que, por simetria, abrange as respectivas reduções, isenções ou supressões.
4. Processo legislativo que deve ser instruído com a estimativa do impacto orçamentário e financeiro nas hipóteses em que a proposição preveja renúncia de receita, em obediência ao artigo 113 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal.
5. Procedência do pedido.

É o relatório.





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Órgão Especial

6

Dispõe a Lei ora impugnada que:

LEI Nº 12.721, DE 16 DE FEVEREIRO DE 2023.

(Efeitos suspensos pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo,
conforme ADI nº 2393390-77.2024.8.26.0000)

Estabelece desconto sobre o valor da tarifa mínima mensal de serviço de água, em caso de fornecimento sem observâncias às normas relativas à qualidade no Município de Sorocaba/SP.

Projeto de Lei nº 150/2022, do Edil Rodrigo Piveta Berno.

Gervino Cláudio Gonçalves, Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba, de acordo com o que dispõe o § 8º, do Art. 46, da Lei Orgânica do Município de Sorocaba, e o § 4º do Art. 176 da Resolução nº 322, de 18 de setembro de 2007 (Regimento Interno) faz saber que a Câmara Municipal de Sorocaba decreta e eu promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º. Esta Lei estabelece desconto no valor da tarifa mensal do serviço de água no Município de Sorocaba, proporcionalmente aos dias que a água chegar suja / imprópria na residência do consumidor.

Art. 2º. O Consumidor do serviço de água e esgoto terá direito a 1/30 (um trinta avos) de desconto sobre o valor da tarifa mínima mensal do serviço de água e esgoto, calculado proporcionalmente aos dias de recebimento de água suja/imprópria para uso na residência.

Art. 3º. O recebimento de água suja / imprópria na residência do consumidor do serviço, fato gerador do direito a desconto na fatura mensal, se faz necessário a devida comprovação e a comunicação formal a Empresa responsável pelo serviço, que se obriga, a abrir protocolo de reclamação ao consumidor.

§ 1º O consumidor deverá informar a data de início e horário do recebimento de água suja / imprópria e, de restabelecimento do fornecimento da água limpa.

§ 2º Depois de confirmada a deficiência na prestação de serviços pela fornecedora, os valores referentes ao desconto deverão ser creditados no máximo em até duas faturas subsequentes.

§ 3º Se o recebimento da água suja acarretar perdas e danos, a fornecedora deverá indenizar o consumidor em até 60 dias a contar da abertura do protocolo da reclamação, desde que devidamente comprovado os prejuízos.

Art. 4º. Quando for solicitada ao consumidor a comprovação do recebimento de água suja / imprópria,





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Órgão Especial

7

servirá como meio de prova imagens e/ou gravação via celular, e/ou testemunhas, devendo ser apresentadas junto a empresa desde que requeridas no ato da abertura do protocolo da reclamação.

Art. 5º. As despesas com a execução da presente Lei correrão por conta de verba orçamentária própria.

Art. 6º. Esta Lei entrará em vigor na data da sua publicação.

Câmara Municipal de Sorocaba, 16 de fevereiro de 2023.

GERVINO CLÁUDIO GONÇALVES

Presidente

Publicada na Secretaria Legislativa da Câmara Municipal de Sorocaba,
na data supra.

MARCIA PEGORELLI ANTUNES

Secretária Legislativa

O art. 5º da Constituição Estadual Paulista dispõe sobre o princípio da separação dos poderes ao dizer que: "*são poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*", de observância obrigatória pelos Municípios de acordo com o art. 144, da mesma Carta.

A lei objurgada trata de desconto em preço público, matéria que é de competência privativa do Chefe do Executivo.

Ensina *Hely Lopes Meirelles* ao tratar sobre preços públicos que:

Preços públicos - A *tarifa* é o preço público que a Administração fixa, prévia e unilateralmente, por ato do Executivo, para as utilidades e serviços industriais prestados diretamente por seus órgãos ou indiretamente por seus delegados - concessionários e permissionários - sempre em caráter facultativo para os usuários. Nisto se distingue a *tarifa* da taxa, porque, enquanto esta é obrigatória para os contribuintes, aquela (a *tarifa*) é facultativa para os usuários: a *tarifa* é um preço tabelado pela Administração; a taxa é uma imposição fiscal, é um





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Órgão Especial

8

tributo. Distingue-se, ainda a *tarifa* (preço público) da taxa (*tributo*) porque esta só pode ser instituída, fixada e alterada por lei, ao passo que aquela pode ser estabelecida e modificada por decreto ou por outro ato administrativo, desde que a lei autorize a remuneração da utilidade ou do serviço por preço. Como *tributo*, a taxa depende da vigência anterior da lei, que a instituiu ou aumentou, para ser arrecadada (CF, art. 150, III, "b"); como preço, a *tarifa* independe dessa exigência constitucional para sua cobrança. Daí por que a taxa não pode ser instituída ou aumentada em meio do exercício financeiro, ao passo que a *tarifa* pode ser criada, aumentada e cobrada em qualquer época do ano, desde que o usuário utilize efetivamente o serviço ou aufira concretamente a utilidade pública tarifada - como tem sustentado uniformemente, a doutrina pátria, com apoio da jurisprudência dominante de nossos Tribunais (STF, RDA 37/195 e 54/100; TFR, RDA 25/148,29/273 e 50/88; TJDF, RDPDF 6/543; TJSP, RDA 64/99, RT 260/201 e 314/149; TASP, RDA 53/104, RT2711592, 307/690 e 308/682) (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, Malheiros Editores, São Paulo, 16ª ed., p. 165).

O art. 120, da Constituição do Estado de São Paulo estabelece que “os serviços públicos serão remunerados por **tarifa** previamente fixada pelo **órgão executivo** competente, na forma que a lei estabelecer”, enquanto o art. 159, parágrafo único, também da Constituição Bandeirante, estabelece que “os **preços públicos** serão fixados pelo **Executivo**, observadas as normas gerais de Direito Financeiro e as leis atinentes à espécie”.

E por força do art. 144, da mesma Carta Paulista, trata-se de comando também aplicável aos Municípios:





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Órgão Especial

9

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

A reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo é excepcional e demanda interpretação restrita. A esse respeito MEIRELLES esclarece:

Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais. (op. cit., p. 597).

O art. 47, da Constituição do Estado de São Paulo, elenca as competências privativas do Chefe do Executivo, dentre as quais destaca-se para o deslinde da matéria ora analisada:

(...)

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

(...)

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual,





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Órgão Especial

10

quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Trata-se, portanto, de matéria de competência privativa do Poder Executivo, eis que trata de política tarifária de serviço público de fornecimento de água, incidindo a lei objurgada em vício de iniciativa e afronta ao princípio da separação de poderes.

Assim, a Câmara Municipal do Município de Sorocaba ao legislar sobre desconto no valor da tarifa mensal do serviço de água no Município, proporcionalmente aos dias que a água chegar suja/imprópria na residência do consumidor, ofendeu o princípio da separação dos poderes e reserva da administração, afrontando os arts. 5º, 47º, II, XIV, XIX, “a”, 120 e 159, parágrafo único, da Constituição do Estado de São Paulo e que se aplica, integralmente, na esfera dos municípios, a teor do seu artigo 144, da Constituição Bandeirante.

E assim já decidiu esse C. Órgão Especial:

Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Mirassol impugnando a Lei nº 4.776/2023, de iniciativa parlamentar, a qual extinguiu a cobrança de “tarifas e taxas de consumo mínimas ou de assinatura básica” por parte da concessionária de água e esgoto local, além de implementar a denominada “cobrança justa”, com pagamento somente sobre o consumo real - **Alegação de usurpação da competência normativa privativa do Chefe do Executivo e de afronta ao equilíbrio econômico-financeiro do concessão contrato de concessão - Máculas verificadas** - Inteligência dos arts. 120 e 159 da Constituição Estadual; 175, parágrafo único, III da CF; 23, IV e §1º da Lei Federal nº 11.445/2007; e 4º, X da Lei Municipal nº 3.066/2007 - Fixação do preço público em tela delgada pelo Executivo à ARSAE - Agência Reguladora do Serviço de Água e Esgoto de Mirassol, que mediante resoluções homologatórias, dispõe sobre a matéria - Política tarifária, em última instância, controlada pelo Executivo, nos exatos termos da Carta Estadual. Descabida intervenção do Legislativo - Norma que, ademais, ao potencialmente reduzir a arrecadação tarifária, afronta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Órgão Especial

11

concessão - Precedentes deste C. Órgão Especial no sentido da inconstitucionalidade de leis mirassolenses, também propostas pela edilidade, que modificavam a política tarifária - Existência de diversos outros julgados na mesma esteira - Pedido julgado procedente. (TJSP, ADI nº 2342270-29.2023.8.26.0000, Relatora Desa. Luciana Bresciani, j. 08/04/2024).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OBJETO. Lei de iniciativa parlamentar nº 3.357, de 22 de junho de 2023, do Município de Martinópolis, que altera a Lei Municipal nº 2.124, de 19 de dezembro de 1997, e cria/modifica regras para o serviço público de água e esgoto prestado diretamente pelo Município, especificamente em relação à concessão de isenções ou redução de tarifas dos serviços de água e esgoto. **PARÂMETROS DE CONSTITUCIONALIDADE.** Artigos 5º, 25, 47, incisos II, XI, XIV, XIX, “a”, 111 e 144, todos da Constituição Estadual. Impossibilidade de controle abstrato de constitucionalidade de lei ou ato normativo municipal em face da Lei Orgânica do Município. **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. Vício de iniciativa. Violação ao princípio da separação de poderes e reserva de administração. Regulação dos preços públicos nos serviços de água e esgoto representam questões de gestão administrativa e orçamentária municipais e, por essa razão, devem ser disciplinadas pelo Poder Executivo.** Ato normativo que gera indevido desequilíbrio econômico-financeiro no contrato administrativo de concessão de serviço público. Inconstitucionalidade Precedentes deste C. Órgão Especial. **PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.** (TJSP, ADI nº 2158519-39.2023.8.26.0000, Relator Des. Carlos Monnerat, j. 07/02/2024).

Dessa forma, de rigor o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 12.721, de 16 de fevereiro de 2023, do Município de Sorocaba, por afronta aos arts .5º, 47, incisos II, XIV e XIX, “a”, 120, 144 e 159, parágrafo único, todos da Constituição do Estado de São Paulo.

Por fim, acerca da arguição de ofensa às normas orçamentárias e financeiras, eis que ausente estimativa de impacto econômico-financeiro, cabe anotar ofensa ao art. 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, já que a lei municipal ao instituir desconto no valor da tarifa mensal do serviço de água no Município,





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
 Órgão Especial

12

proporcionalmente aos dias que a água chegar suja/imprópria na residência do consumidor, interferiu na receita municipal.

E o mencionado art. 113, do ADCT dispõe:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela EC 95/2016).

Assim, considerando que o art. 159, da Constituição Estadual afirma que a receita pública será constituída também por preço público e a lei ora analisada instituiu desconto no valor da tarifa mensal do serviço de água no Município, proporcionalmente aos dias que a água chegar suja/imprópria na residência do consumidor, acarretando renúncia de receita, de rigor a observância do disposto no art. 113, do ADCT.

E, consoante as informações acostadas aos autos, o projeto de lei não restou acompanhado do devido estudo de estimativa de impacto financeiro-orçamentário.

Dessa forma, além da inconstitucionalidade formal já mencionada, necessário o reconhecimento de afronta ao art. 113, do ADCT, de aplicação aos Municípios por força dos art. 144 e 297, da Constituição do Estado de São Paulo.

Isso posto, **ratificada a liminar, julgo procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 12.721, de 16 de fevereiro de 2023, do Município de Sorocaba.**

José Damião Pinheiro Machado Cogan
Desembargador Relator

