

# A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA ESTIPULAÇÃO UNILATERAL DE TAXA DE ESGOTO COBRADA EM RAZÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE SANEAMENTO BÁSICO NO MUNICÍPIO DE FEIRA DE SANTANA/BA

Thiago dos Santos Carneiro<sup>1</sup>  
Paulo Sérgio Rodrigues de Santana<sup>2</sup>  
Fábio da Silva Santos<sup>3</sup>

## RESUMO

Este artigo busca estudar se a Lei n. 326/2016 do município de Feira de Santana, Estado da Bahia, é formal e materialmente constitucional em razão da existência do decreto estadual n. 7.765/2000 do estado da Bahia que disciplina sobre a mesma matéria. Outrossim, esta pesquisa fez análise da legislação pátria e decisões judiciais proferidas no âmbito dos Tribunais brasileiros, buscando o exame e verificação das questões levantadas sobre o tema com o auxílio da literatura disponível, como artigos, pesquisas documental e bibliográfica, pelo qual ficou demonstrado que a Lei municipal não fere a constituição, entretanto, só pode ser aplicada aos municípios de Feira de Santana/BA após o fim de vigência do contrato de programa pactuado entre o Município, o Estado da Bahia e a EMBASA.

**Palavras-chave:** Lei que reduz taxa de esgoto pela metade. Constituição Federal. Competência do poder legislativo municipal. Assunto de interesse local. Prestação de serviço público essencial. Contratos de programa. Gestão associada de serviços públicos. Novo marco do saneamento básico. Metas de universalização do saneamento básico.

## 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa foi idealizada em razão da publicação da lei municipal n. 326/2016 de 23 de maio de 2016, na cidade de Feira de Santana-BA, e cujo objeto é a redução “para 40% o percentual cobrado de tarifa do serviço de esgotamento sanitário efetuado pela empresa concessionária responsável pelo serviço no município de Feira de Santana” (FEIRA DE SANTANA, 2016).

A legislação sob análise pretende a redução da tarifa cobrada a título de esgotamento sanitário no contrato de programa. Atualmente cobra-se pela EMBASA o percentual de 80% do valor consumido pelo usuário do serviço, portanto, a redução para 40% representa metade da arrecadação da empresa a título da cobrança de manutenção do serviço.

---

<sup>1</sup> Graduando em Direito, Centro Universitário Nobre (UNIFAN), [thiagoscarneiro.adv@gmail.com](mailto:thiagoscarneiro.adv@gmail.com)

<sup>2</sup> Especialista em Docência do Ensino Superior (Centro de Teologia Aplicada Integrada), Centro Universitário Nobre (UNIFAN), [juspaulo@hotmail.com](mailto:juspaulo@hotmail.com)

<sup>3</sup> Professor Orientador da disciplina Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) II do Centro Universitário Nobre - UNIFAN. E-mail: [fabiosantos.direito@gruponobre.edu.br](mailto:fabiosantos.direito@gruponobre.edu.br)

A Constituição da República brasileira informa que é permissivo à União, aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal a instituição de taxas cujo fato gerador seja proveniente da exploração de atividade econômica de serviço público sob o regime de concessão (BRASIL, 1988). Além disso, é de competência do Legislativo municipal a criação de leis que tratem de assunto local.

Há de se chamar a atenção para dois pontos: não há óbice constitucional para a instituição/manutenção de taxa de esgoto por parte do Legislativo municipal; é assunto de interesse local.

Isso posto, o núcleo desse estudo gravita no seguinte problema: entender como se dá a relação entre o Poder Público e a concessionária de saneamento de água e esgoto em caso de regulamentação da taxa de esgoto instituída pela lei municipal n. 326/2016.

Chama a atenção para o fato de que o Supremo Tribunal Federal (STF) ainda não proferiu entendimento consolidado e definitivo sobre a questão posta à discussão, mas tão somente decisão sumária que pode indicar o futuro entendimento a ser adotado pela corte, conforme extraímos da leitura da Decisão proferida nos autos da Suspensão de Tutela Provisória n. 111/BA (BRASIL, 04/12/2019).

Logo, a relevância desse estudo se justifica em razão dessa atual discussão, com vistas a fazer um descritivo minudente acerca de como se manifesta a suposta inconstitucionalidade, além de tentar revelar as vias para a efetividade legislativa na ocasião submetida a análise.

Em razão do exposto, resume-se o objetivo geral deste estudo é analisar como se dá a relação entre o Poder Público e a concessionária de saneamento de água e esgoto em caso de regulamentação da taxa de esgoto instituída pela lei municipal n. 326/2016 (FEIRA DE SANTANA, 2016). Para tanto, como objetivos específicos, busca-se:

- a. Identificar a extensão da competência funcional do Poder Legislativo municipal, segundo as regras previstas na Constituição Federal brasileira;
- b. Analisar as diretrizes legais e os parâmetros estabelecidos no Contrato de Programa prestação de serviços públicos de saneamento básico de água e esgoto no município de Feira de Santana/BA;

c. Entender como funciona a exploração do serviço de saneamento básico por meio da gestão associada dos serviços públicos essenciais;

d. Estudar as metas e perspectivas de evolução da universalização do saneamento básico estabelecidas em nacional por meio da Lei 14.026, e os impactos que as alterações legislativas acarretarão nos contratos atualmente em curso;

e. Analisar se há inconstitucionalidade na Lei Municipal n. 326/2016 de 23 de maio de 2016 de Feira de Santana/BA.

Assim, o presente estudo tem como base metodológica, a análise da legislação pátria e decisões judiciais proferidas no âmbito dos Tribunais brasileiros, buscando o exame e verificação das questões levantadas sobre o tema com o auxílio da literatura disponível, como artigos, pesquisas documental e bibliográfica, reportagens e livros que versem sobre a matéria.

## **2 DA COMPETÊNCIA FUNCIONAL DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL**

A *priori*, considerando que o presente estudo visa elucidar a (in)constitucionalidade de lei municipal que impacta diretamente sobre contrato de programa vigente no município de Feira de Santana, cabe entender a que se resume e qual a extensão da competência funcional do poder legislativo desta circunscrição.

De início, cumpre tecer algumas considerações. Já se levantou questionamentos sobre a plausibilidade da configuração do Município como verdadeiro ente federativo. Isso por quê o ente Municipal não teria em sua composição o poder judiciário, representação no Senado Federal ou legitimidade para propor Emenda à Constituição.

Em que pese a sustentabilidade de suas opiniões, esse não é o caminho trilhado nesse artigo. Isso por quê, por outro lado, a Constituição trata os Municípios como entes dotados de autonomia por possuírem em si, a capacidade de auto-organização, autogoverno, auto-administração e autolegislação. É o que se pode extrair da leitura dos arts. 1º e 18º da Constituição Republicana (BRASIL, 1988).

A Lei Fundamental de 1988 confere expressamente aos municípios competências materiais de natureza comum (art. 23, *caput*, CRFB/88), bem como as de ordem legislativa, conforme previsão do art. 30 e seus incisos (BRASIL, 1988).

Particularmente neste caso, nos interessa observar que, no âmbito do exercício de sua competência legislativa originária, a lei municipal que estabelece,

reduz, ou majora a taxa de esgoto está amparado pela competência material, a saber o art. 23, IX, CRFB/88<sup>4</sup>, e competências legislativas previstas no art. 30, nos incisos I<sup>5</sup>, e V da CRFB/88 (BRASIL, 1988).

Por esta razão é que devemos reputar como assente o entendimento segundo o qual contempla como constitucionalmente formal a lei que altera a arrecadação da taxa de esgoto pela concessionária. É que, conforme definição de Paulo Gustavo Gonet Branco (BRANCO, 2020, p. 939), “assunto de interesse local” a que se refere o art. 30, I da CRFB/88 é todo aquele “interesse predominantemente municipal”, conforme será melhor desenvolvido adiante.

### **3 DA EXPLORAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO NO MUNICÍPIO DE FEIRA DE SANTANA-BA**

A cidade de Feira de Santana fica localizada interior do estado da Bahia, situado da região nordeste do país, sendo a sede da Região Metropolitana e encontra-se localizada à 116,4 quilômetros da capital do estado (Salvador/BA), com população estimada em 624.107 pessoas, segundo dados do IBGE (2021), e está listada entre uma das maiores cidades do interior do seu estado e do país.

Conforme já dito anteriormente, é o município que detém competência para realizar a execução do serviço de fornecimento de água e saneamento básico. No município de Feira de Santana-BA, atualmente, a exploração do serviço é praticada indiretamente, pelo que o faz por intermédio da EMBASA, na forma de prestação associada do serviço público, com lastro nos arts. 175 e 241 da CF/88 (BRASIL, 1988).

Antes de melhor nos debruçarmos sobre como ocorre a prestação dos serviços públicos essenciais e os instrumentos jurídicos como o contrato de programa e o contrato de concessão p.ex., deve-se lembrar alguns conceitos fundamentais do federalismo e o modelo brasileiro.

#### **3.1 O FEDERALISMO BRASILEIRO E A GESTÃO ASSOCIADA DE SERVIÇOS PÚBLICOS NA CIDADE DE FEIRA DE SANTANA/BA**

---

4 Art. 23, IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

5 Art. 30, I - legislar sobre assuntos de interesse local; e V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

Nossa República Federativa é formada pela união indissolúvel dos Estados-membros, municípios e distrito federal, constituindo-se Estado Democrático de Direito, conforme art. 1º, CF/88 (BRASIL, 1988), e cuja organização político administrativa “compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”, nos termos do art. 18º, CF/88 (BRASIL, 1988).

Destarte, a nossa constituição de 1988 estabelece princípios e diretrizes fundamentais, estes presentes no art. 1º, além dos objetivos do art. 3º, que dentre eles está a construção de uma sociedade livre e justa, garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza, marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, e a promoção do bem de todos sem distinção de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Para atingimento dessas metas eleitas pelo Constituinte, achou por necessário dividir a organização do Estado em União, estados-membros, municípios e distrito federal. E repartir a execução da gestão pública através do estabelecimento dessas competências político-administrativas destinadas a cada ente da federação

Segundo define Pedro Lenza (2017, p. 471):

A competência não legislativa, como o próprio nome ajuda a compreender, determina o campo de atuação político-administrativa, tanto é que são também denominadas competências administrativas ou materiais, pois não se trata de atividade legiferante. Regulamenta o campo de exercício das funções governamentais, podendo tanto ser exclusiva da União (marcada pela particularidade da indelegabilidade) como comum (também chamada de cumulativa, concorrente, administrativa ou paralela) aos entes federativos

De outro modo, a repartição de competências político-administrativas tem por função também “colocar cada um no seu quadrado”.

A constituição permite a gestão associada dos serviços públicos no seu art. 241 da CRFB/1988 (BRASIL, 1988), que é como ocorre no município de Feira de Santana/BA, regido então pela Lei Federal n. 11.107 de 6 de abril de 2005 (BRASIL, 2005), se valendo do contrato de programa, e cujo objetivo nuclear é o estabelecimento de regras para a união de esforços entre entes federativos com o objetivo alinhado na melhor eficiência da gestão, prestação e transparência do serviço público.

A cessão das atribuições constitucionais no município analisado foi possível por ocasião da publicação da Lei n. 3.747, de 06 de outubro de 2017 (FEIRA DE SANTANA, 2017), de autoria do chefe do poder executivo municipal, segundo a qual prevê, no art. 1º, autorização para delegação dos serviços. Vejamos:

Art. 1º Fica autorizado firmar o Convênio de Cooperação entre Entes Federados, celebrado entre o Município de Feira de Santana e o Estado da Bahia, Anexo Único desta Lei, especialmente para:

I - autorizar a gestão associada de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário;

II - no âmbito da gestão associada, delegar o exercício das competências de regulação e fiscalização dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário à Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia - AGERSA, órgão autônomo vinculado à Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento - SIHS do Estado da Bahia e a Agência Reguladora de Feira de Santana/BA - ARFES, no âmbito de sua competência; e

III - no âmbito da gestão associada, delegar a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário mediante o cumprimento das condições de validade dos contratos previstas no art. 11, caput e incisos, da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece a existência de plano de saneamento básico editado pelo Titular, a existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico financeira da prestação universal e integral dos serviços na área de atendimento contratual, a existência de normas de regulação e fiscalização e a realização de audiência e consulta pública a respeito da minuta do contrato de programa, bem como mediante as tratativas dos termos do futuro contrato de programa a ser celebrado entre o Município de Feira de Santana e a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A.

A edição da referida norma legal contemplou a gestão associada do serviço público, para atingimento dos objetivos constitucionais no que se refere à prestação de serviço essencial de natureza continuada, por meio de instrumento jurídico denominado contrato de programa, em que são titulares o Município e a própria EMBASA.

Destarte, com o advento do novo marco do saneamento básico, a exploração do fornecimento de água e saneamento básico não mais se dará por meio de

contrato de programa, como é feito atualmente pelo município sob análise. Isso porque, conforme consta em redação expressa do art. 1º da Lei 14.026/2020, o novo marco está sendo aplicado “para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal” (BRASIL, 2020).

Diante desta situação, se faz necessário analisar as consequências jurídicas dessa imposição legal, tendo em vista as novas diretrizes trazidas pela Lei 14.026/2020.

#### **4 PERSPECTIVAS E DIRETRIZES DO NOVO MARCO REGULATÓRIO (LEI N. 14.026, DE 15 DE JULHO DE 2020) DO SANEAMENTO BÁSICO**

A lei que estabelece as novas diretrizes do saneamento básico tratou de criar toda uma atmosfera de normativas e regramentos a fim de atender ao bem comum, qual seja, a universalização do serviço público de fornecimento de água e saneamento de esgoto. A legislação atualiza os parâmetros de evolução na oferta dos serviços e, para tanto, estabelece metas otimistas a serem cumpridas.

Foram estabelecidas metas de universalização do serviço até 31 de dezembro de 2033, consubstancializadas na ampliação do fornecimento de água potável para 99% da população e de 90% para oferta do serviço de tratamento de esgoto. A lei também deixou claro que estas metas devem estar presentes nos contratos.

Além disso, a Lei 14.026/20 (BRASIL, 2020) cuidou de trazer regramentos específicos pertinentes à matéria dos contratos administrativos. Isso porquê deixou evidente na redação conferida ao art. 1º que estaria vedada a utilização dos contratos de programa para ajustes de execução deste serviço público, conforme já dito em linhas anteriores.

Daí surgem alguns questionamentos: As metas de universalização a que se refere o *caput* do art. 11-B se aplicam aos contratos firmados antes do novo marco? Caso os contratos não possuam as metas priorizadas pela nova lei, deverão sofrer alterações? É o que será desenvolvido melhor a seguir.

##### **4.1 DOS CONTRATOS DE PROGRAMA E AS ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI 14.026/2020**

Para melhor compreender, vejamos a redação do art. 10, §3º e art. 11-B, §1º da Lei 14.026/20:

Art. 10. A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.

§ 3º Os contratos de programa regulares vigentes permanecem em vigor até o advento do seu termo contratual.

Art. 11-B. Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento.

§ 1º Os contratos em vigor que não possuem as metas de que trata o caput deste artigo terão até 31 de março de 2022 para viabilizar essa inclusão.

Antes de aprofundar-se nessas alterações, necessário lembrar que a prestação do fornecimento de água e tratamento e coleta de esgoto não são configuradas como meras atividades econômicas, mas verdadeiros serviços públicos que devem ser executados de forma muito cuidadosa.

Ademais, devemos destacar que compete à União, enquanto ente federativo, estabelecer diretrizes de normatização para execução desse serviço, na forma do art. 22, XX da CF/88 (BRASIL, 1988), bem assim, a sua prestação é de titularidade do município. Por se tratar de serviço público essencial, o titular deve executá-lo diretamente, ou mediante concessão.

Naturalmente, os municípios percebiam o fornecimento do serviço após formalização de contrato de programa, ou mediante concessão. Que, definitivamente, não são figuras idênticas.

Em resumo, a concessão é regularmente firmada após decorrido todo o processo de licitação com o fim de habilitar a melhor concessionária em termos de custos e qualidade do serviço, e cujas condições para participação são afixadas previamente, incluindo minuta de contrato.

Por outro lado, o contrato de programa não se submete ao usual procedimento licitatório, mas sim após o Município publicar lei de autoria do chefe do poder executivo, que neste ato delega suas competências e autoriza a gestão

associada da prestação do serviço público ao governo do estado, pelo que será executado por meio do contrato firmado entre a empresa pública e o ente federativo delegante.

Dito isso, importante destacar a interpretação extraída do art. 10, §3º e art. 11-B, §1º da Lei 14.026/20 (BRASIL, 2020), pelo que devem ser analisados em conjunto. O legislador é claro ao afirmar que não será mais admitida contratação mediante formalização de contrato de programa, devendo assim que os contratos permaneçam em vigor até o advento do seu termo final de vigência (art. 10, §3º). Mais adiante, nos informa também que os contratos em vigor que não contemplem as metas de universalização do *caput* art. 11-B, deverão viabilizá-las até 31 de março de 2022.

Nesse ponto o texto reflete não apenas uma previsão, mas verdadeira exigência do legislador. É que fica estabelecida condição *sine qua non* para manutenção dos contratos de programa, que os municípios (nesta condição os destinatários da norma, pois titulares do serviço) estabeleçam as metas trazidas pela nova lei. E se não o fizer, o contrato será considerado irregular.

É nessa linha de raciocínio que seguem os autores Gustavo Kaercher Loureiro e Egon Bockmann Moreira (2021, p. 07), segundo o qual afirmam:

Caso não sejam alterados, os contratos serão tidos por irregulares, juntamente com as respectivas “operações”, nos termos da qualificação feita pelos arts. 3º, IX e XIII e 11-B, § 8º11 da Lei 11.445/2007. Ou seja: para além do prazo (obrigação instrumental), há, no § 1º do art. 11-B, uma determinação de agir num determinado sentido, qual seja, o de alterar os “contratos em vigor” para adequá-los às novas metas. Isso significa que o NMSB predeterminou, para os titulares dos serviços e para os detentores de “contratos em vigor”, que a alteração unilateral do contrato para a internalização das metas será o mecanismo por meio do qual se chegará à universalização

Conforme redação do art. 10, §3º, os contratos que serão mantidos são os “contratos de programa regulares vigentes”. Portanto, os irregulares estão expostos à perda de sua vigência

Assim, considerando que a lei veda o uso dos contratos de programa, concluímos que a letra da lei quis dizer que só continuarão vigendo normalmente os contratos de programas que possuam as metas do art. 11-B viabilizadas até 31 de março de 2022, pois estarão em condição de regularidade perante a nova

legislação. Caso contrário, quando reputados como irregulares, acarretarão todas as consequências jurídicas previstas na ordem dos contratos geridos pela administração pública. Tudo isso com o claro objetivo de ver serem aplicadas as metas de universalização acima descritas.

#### **5 DA (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA LEI LOCAL QUE AUMENTA, DIMINUI OU EXTINGUE, DE FORMA UNILATERAL, A TAXA DE ESGOTO COBRADA NO MUNICÍPIO**

É assertivo o entendimento que contempla como competência da União legislar sobre o estabelecimento de diretrizes em saneamento básico (art. CRFB/88).

Nesse mesmo sentido, também não há que se questionar a iniciativa do legislativo municipal, porquanto possui sua competência resguardada no art. 30, I, e V da CRFB (BRASIL, 1988).

No problema trazido à discussão fica demonstrado que há dois conflitos principais: um de ordem normativo-jurídica; o outro de conotação econômico-financeira.

No município de Feira de Santana, a via de contratação eleita foi a do contrato de programa. A celebração do contrato de programa só foi possível graças à delegação pelo município de sua competência para execução do serviço público de saneamento básico, que possui natureza essencial, ao Estado-membro, por meio da publicação da Lei n. 3.747/17 (FEIRA DE SANTANA, 2017) de autoria do chefe do poder executivo municipal. Esta autoriza a delegação das funções de execução à EMBASA e de fiscalização à AGERSA e à ARFES, na medida de suas competências.

Pois bem, a problemática normativo-jurídica é levantada quando identificado que há nesse caso normas estaduais e municipais que regulam a mesma situação de fato. Vejamos.

Na ocasião observada do município de Feira de Santana/BA, de um lado vemos que há possibilidade da cobrança tarifária a título de água e esgoto no percentual de 80% do valor consumido, sob a justificativo do art. 30, I do decreto estadual n. 7.765, de 08 de março de 2000 (BAHIA, 2000). Mas é sabido que Município é detentor da autonomia para reger as situações de interesse local, conforme prevê o art. 30, I e V da Constituição republicana (BRASIL, 1988).

Assim, do ponto de vista material, não há inconstitucionalidade na lei municipal n. 326/2016 de Feira de Santana/BA. É que a norma emitida pelo Estado-

membro pode e deverá ter sua eficácia, mas tão somente até que sobrevenha norma do ente municipal disciplinando a matéria.

Como se sabe, o poder constituinte quis conferir aos entes estaduais as chamadas competências residuais. Mas não disciplinou assim para os municípios, pelo que lhes conferiu competências expressas, e dentre elas, a de “legislar sobre assuntos de interesse local”. De acordo com Paulo Gustavo Gonet Branco (BRANCO, 2020):

As competências implícitas decorrem da cláusula do art. 30, I da CF, que atribui aos Municípios “legislar sobre assuntos de interesse local”, significando interesse predominantemente municipal, já que não há fato local que não repercuta, de alguma forma, igualmente, sobre as demais esferas da federação. Consideram-se de interesse local as atividades, e a respectiva regulação legislativa, pertinentes a transportes coletivos municipais, coleta de lixo, ordenação do solo urbano, fiscalização das condições de higiene de bares e restaurantes, entre outras.

O autor ainda segue afirmando (2020, p. 939):

Aos municípios é dado legislar suplementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local, no desempenho da competência disposta no art. 30, II, da Constituição. A normação municipal, proveniente do exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes. Não é dado ao município dispor em sentido que frustre o objetivo buscado pelas leis editadas no plano federal ou estadual.

É lícito afirmar que não pode existir norma estadual versando sobre matéria já regulada pelo ente municipal e cuja competência originária é deste, e não do estado-membro.

É nesse mesmo sentido que trilha a *ratio decidendi* da tese aprovada na decisão colegiada proferida nos autos da ADI n. 2.337/02 (BRASIL, 2002), segundo o qual o Supremo Tribunal Federal consolidou o seguinte precedente:

Os Estados-membros - que não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente (quando este for a União Federal ou o Município) e as empresas concessionárias - também não dispõem de competência para modificar ou alterar as condições, que, previstas na licitação, acham-se formalmente estipuladas no contrato de concessão celebrado pela União (energia elétrica - CF, art. 21, XII, "b") e pelo Município (fornecimento de água - CF, art. 30, I e V)

(grifo nosso)

Com o advento de lei municipal específica sobre a matéria, a legislação regional estaria regulando assunto de disposição dos municípios, incorrendo assim em usurpação de competência. Em outras palavras, a competência legislativa do município para legislar sobre “assuntos de interesse local” deve preponderar sobre a competência de ordem estadual, já que a CRFB/88 consagrou competências expressas aos Municípios do art. 30, I (BRASIL, 1988) mas aos Estados-membros, a competência é residual.

Assim, sobrevindo legislação específica do Município para regulamentação da taxa, ela deve ser aplicada. O raciocínio é o seguinte: já que o interesse no controle do uso e ordenação do solo, bem como a competência para exercer o serviço de saneamento sob concessão administrativa é do município, ele é quem deve ditar as regras.

Em resumo, a lei 326/16 do município de Feira de Santana/BA é formalmente constitucional, na medida em que foi elaborada pelo ente federado competente para tanto.

Por outro lado, não há como negar que, de fato, pode haver verdadeiro impacto de ordem econômico-financeira trazida com a vigência desta nova legislação para o contrato já estabelecido entre EMBASA e município.

A lei municipal, no ponto que reduziu pela metade o percentual da cobrança tarifária, foi na contramão do que ficou estabelecido no art. 30, I do decreto estadual n. 7.765, de 08 de março de 2000 (BAHIA, 2000), podendo ter como consequência a redução substantiva do poder de arrecadação do prestador do serviço.

Entretanto, a questão do conflito de competência não é o que põe em xeque a presunção de constitucionalidade da norma. Essa já tem definição e segue a regra do art. 30, I da Constituição Federal. Mas é a impossibilidade de o ente municipal alterar as regras por ele mesmo já definidas em contrato, por lei posterior de forma unilateral e autoritária, sem considerar os impactos dessas reformas nos contratos em curso.

## 5.1 DO POSICIONAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Situação similar ocorreu no Município de Itaju do Colônia, também do Estado da Bahia, tendo sido judicializada a questão e levada até o Supremo Tribunal

Federal nos autos da Medida Cautelar na Suspensão de Tutela Provisória n. 111/BA.

No caso dos autos, fora manejada a Suspensão de Tutela Provisória pela Empresa Baiana de Águas e Saneamento com o fito de ver observada a aplicação tarifária no percentual de 80% em razão da existência do decreto estadual e do Contrato firmado com o município concedente. Do outro lado, sustentou o Município pela imediata aplicação da legislação sob o fundamento de que o decreto estadual é inconstitucional, e por ter legislado especificamente sobre a matéria por meio da lei n. 610/2018 (ITAJU DO COLÔNIA, 2018).

O STF levou em consideração que, nos autos em epígrafe, a situação é a de que o município legislou quando em curso contrato de concessão, exigindo imediata aplicação da norma ao instrumento vigente, sem apreciação quanto à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do Negócio Jurídico.

Ao julgar o objeto da súplica recursal, a Suprema Corte decidiu por conceder a Medida Cautelar perquirida sob o seguinte argumento (BRASIL, 2019):

No caso, todavia, se trata de situação em que o próprio município parece ter legislado sobre o tema de esgotamento sanitário quando ainda estava em curso contrato de concessão, exigindo a imediata aplicação da norma ao ajuste, sem notícia de eventual apreciação quanto à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Assim, no decisum de origem, embora se tenha atentado para o fato de que não é dado ao ente estadual estipular, de modo imperativo, regras para a concessionária de serviços públicos municipais (no que se afina à jurisprudência desta Corte), não se observou que também não é dado ao município fazê-lo, ainda que no âmbito de sua competência legislativa, desconsiderando o ajuste por ele próprio firmado, sem que se estabeleçam as devidas análises quanto à possibilidade de incidência desta lei nova no contrato em curso e, em sentido positivo, quanto à necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

E, no caso, há ainda o agravante de que a Empresa Baiana de Saneamento aponta que há convênio de cooperação entre o Estado da Bahia e o município concedente, no qual se teria firmado a gestão associada dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Esta Corte já teve oportunidade de destacar que a atividade de saneamento básico (na qual se inclui o esgotamento sanitário,

conforme art. 2º, III, da Lei Federal nº 11.445/07) admite, desde que não se esvazie a autonomia municipal, a adoção de mecanismos de cooperação entre os entes federativos, de modo a atender o interesse comum na melhoria desse serviço.

No conflito em análise, o Ministro levou em consideração que o interesse constitucional não residia em “quem” ou “sobre o que” legislou, mas sim o modo que o fez.

Por outro lado, entendemos que também é relevante a preocupação em pensar estabelecer uma política transitória de gestão do serviço pública para suavizar os efeitos da mudança no modelo de execução desse serviço essencial.

A atividade pública exige do gestor a superação de desafios existentes de ordem patrimonial e econômico-financeira, pelo que uma mudança abrupta no modus operandi pode acarretar em prejuízos à população diretamente atingida, dentre outros, já que é um problema de política sistêmica que acaba afetando o conjunto da gestão pública.

Em resumo, no caso de Feira de Santana/BA, como já esclarecido anteriormente, a execução se dá em forma de gestão associada através do Contrato de Programa.

Assim, diante da publicação da Lei n. 326/2016 (FEIRA DE SANTANA, 2016) no município de Feira de Santana/BA, entendemos que ela é formal e materialmente constitucional, uma vez que o legislativo municipal exerceu sua competência funcional originária consagrada pelo art. 30, I.

Para além disso, também advogamos pela tese segundo a qual defende que o decreto estadual n. 7.765/2000 (BAHIA, 2000) só tem razão de continuar existindo enquanto perdurar a vigência do contrato de programa celebrado entre o município e a EMBASA, o que já deve estar com prazo de vigência definido, já que a Lei que estabeleceu o marco do saneamento de 2020 já estabeleceu condições para a manutenção desses contratos na vida pública.

Assim, considerando esses argumentos, a linha de raciocínio construída leva a crer que a redução de 80% para 40% que impõe a Lei municipal n. 326/2016 (FEIRA DE SANTANA, 2016) pode e deve subsistir no ordenamento, e cujo único impedimento é circunstancial, porquanto seja necessário estabelecer uma política de gestão sistêmica e específica para realizar o movimento de mudança na tratativas

das pactuações que envolvem o ramo do fornecimento de água e saneamento básico.

Assim, se faz necessário a revisão da utilização desse instrumento contratual, e na oportunidade pode ser feita revisão do valor da taxa, devendo se valer como parâmetro a Lei 14.026 de 15 de julho de 2020 (BRASIL, 2020) e todas as suas metas de universalização, já que de acordo com a referida norma, os contratos de programa que não possuem as novas metas de universalização devem viabilizá-las sob pena de recair-lhes o manto da irregularidade contratual.

## **CONCLUSÃO**

Considerando tudo quanto fora exposto no presente estudo, vemos que a problemática do trabalho buscou analisar se há inconstitucionalidade na Lei n. 326/2016 do município de Feira de Santana/BA.

A norma legal versa sobre a redução de 50% do percentual cobrado no município a título de “taxa de esgoto”, atualmente calculado de acordo com 80% sob o consumo da unidade residencial.

A priori, entende-se que a norma é formal e materialmente constitucional, uma vez que o órgão legislador de âmbito municipal possui competência legítima resguardada no art. 30, I da CRFB/88.

Entretanto há discussão levantada sobre o teor da lei editada, por suposta ofensa à disposição normativa contida no art. 30, I do decreto estadual n. 7.765/2000 do Estado da Bahia.

Questão idêntica à do município de Feira de Santana/BA, ocorreu no município de Itaju do Colônia/BA, entretanto, nesta situação foi levada a discussão até a jurisdição do STF por meio da Suspensão de Tutela Provisória n. 111. Na ocasião sob exame, o Pretório Excelso compreendeu que estava diante de situação em que o município estaria legislando no âmbito de sua própria competência formal e material, entretanto, não o poderia fazê-lo como estava sendo realizado.

Isso por quê, de acordo com o voto do relator da Medida Cautelar, embora o estado esteja legislando fora dos limites que lhe são permitidos, não é dado ao município fazê-lo de forma unilateral “autoritariamente” em contrariedade ao que foi, por ele próprio, pactuado.

Destarte, o município de Feira de Santana/BA realiza a prestação do serviço de fornecimento de água e saneamento básico na forma de gestão associada, pelo

que o faz com uso do instrumento jurídico do contrato de programa. Decorre que essa figura contratual entrará em desuso no âmbito das pactuações envolvendo a prestação de serviço de saneamento de água e esgoto.

É porque a lei 14.026/2020 em seu art. 1º, caput, veda expressamente a utilização dos contratos de programa no âmbito dessas contratualizações, por se tratar de um instrumento jurídico precário. E na ocasião da nova lei ainda estabeleceu tempo certo, determinado e condições para a manutenção da vigência dos contratos de programa já em curso, assim como estabeleceu metas otimistas de universalização do serviço para os próximos anos.

Nessa linha de inteligência, compreendemos que a Lei 326/2016 do município de Feira de Santana não ofende a constituição, entretanto, entendemos também ser necessário a adoção de políticas de gestão que lidem de forma sistêmica com essa problemática durante o período de transição.

Considerando que o município estabeleceu que a prestação do serviço se daria pela via do contrato de programa, entendemos a norma que deve ser aplicada para fins de cobrança da taxa de esgoto, até o fim da vigência do contrato, é a disciplina do art. 30, I do decreto estadual n. 7.765/2000 (BAHIA, 2000), pois deve ser fiel ao juste negocial firmado.

Desta forma, após o término de vigência do contrato de programa, com ou sem a viabilização das metas apontadas pela Lei 14.026/2020, terá a oportunidade de revisar o coeficiente da taxa de esgoto cobrada aos usuários da localidade.

## **REFERÊNCIAS**

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 29 set. 2021.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 21 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

MENDES, G.; BRANCO, P. Capítulo 8: Organização do Estado. In: MENDES, G.; BRANCO, P. **Curso de Direito Constitucional**. 15 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2020.

LOUREIRO, GUSTAVO KAERCHER; MOREIRA, EGON BOCKMANN. **O Novo Marco do Saneamento Básico (NMSB) e as Exigências de seu artigo 11-B: multiplicidade de contratos e de soluções**, [s.l.] 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/32124>. Acesso em: 10 mai. 2022.

BRASIL. Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jul. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-14.026-de-15-de-julho-de-2020-267035421>. Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Agravo Regimental na Suspensão de Tutela Provisória n. 111 Bahia. Agravante: Município De Itaju Do Colonia. Agravado: Empresa Baiana De Aguas E Saneamento S A. Relator: Ministro Dias Toffoli. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, DF, 4 dez. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5628679>. Acesso em: 16 dez. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.337-3 Santa Catarina. Requerente: Governador do Estado de Santa Catarina. Requerida: Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Relator: Ministro Celso de Mello. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, DF, 19 out. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1871400>. Acesso em: 16 dez. 2021.

BAHIA. Decreto n. 7.765/2000, de 8 de junho de 2000. Aprova o Regulamento da Lei nº 7.307, de 23 de janeiro de 1998, que dispõe sobre a ligação de efluentes à rede pública de esgotamentos sanitários e dá outras providências. **Diário Oficial**. Salvador, BA, 8 mar. 2000. Disponível em: <http://www.seia.ba.gov.br/legislacao-ambiental/decretos/decreto-n-7765>. Acesso em: 08 mar. 2022.

FEIRA DE SANTANA. Lei n.326, de 23 de maio de 2016. Reduz para 40% o percentual cobrado de tarifa do serviço de esgotamento sanitário efetuado pela empresa concessionária responsável pelo serviço no município de feira de santana, e dá outras providências. **Diário Oficial Eletrônico**. Feira de Santana, BA, 24 mai. 2016. Disponível em: <https://diariooficial.feiradesantana.ba.gov.br/atos/legislativo/29EFJ62352016.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2022.

FEIRA DE SANTANA. Lei n.3.747, de 06 de outubro de 2017. Autoriza firmar Convênio de Cooperação entre Entes Federados, celebrado entre o Município de Feira de Santana e o Estado da Bahia, autorizando a gestão associada de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário e dá outras providências. **Diário Oficial Eletrônico**. Feira de Santana, BA, 07 out. 2017.

Disponível em:

<https://diariooficial.feiradesantana.ba.gov.br/atos/executivo/1A4WY86102017.pdf>.

Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. Lei n. 11.107, de 23 de maio de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 mai. 2005. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e%20sobre,pessoa%20jur%C3%ADica%20de%20direito%20privado..)

[2006/2005/lei/l11107.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e%20sobre,pessoa%20jur%C3%ADica%20de%20direito%20privado..](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e%20sobre,pessoa%20jur%C3%ADica%20de%20direito%20privado..) Acesso em: 20 abr. 2022.