



Número: **8079057-42.2025.8.05.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Órgão Especial**

Órgão julgador: **Desa. Inez Maria Brito Santos Miranda Órgão Especial**

Última distribuição : **22/04/2026**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Efeitos da Declaração de Inconstitucionalidade**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Advogados
FEDERACAO REGIONAL DOS URBANITARIOS DO NORDESTE - FRUNE (AUTOR)	
	ANA CLAUDIA PEREIRA DE ANDRADE (ADVOGADO)
MUNICIPIO DE FEIRA DE SANTANA (REU)	
CAMARA MUNICIPAL DE FEIRA DE SANTANA (REU)	

Outros participantes	
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO (INTERESSADO)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
10171 1422	20/03/2026 16:57	PJE 8079057_42.2025.8.05.0000 MPBA. PGJ. PARECER	Parecer do Ministerio Público



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA – ÓRGÃO ESPECIAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROCESSO Nº 8079057-42.2025.8.05.0000

REQUERENTE: FEDERACAO REGIONAL DOS URBANITARIOS DO NORDESTE - FRUNE

REQUERIDO: PREFEITO E CÂMARA DE FEIRA DE SANTANA/BA

RELATOR: DES. NILSON SOARES CASTELO BRANCO

PARECER

Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido liminar, proposta pela FEDERACAO REGIONAL DOS URBANITARIOS DO NORDESTE - FRUNE em face da Lei Municipal nº 326/2016, de Feira de Santana/BA, por alegada ofensa aos arts. 1º, §2º, 2º, inciso V, 24, §1º, inciso II, e 77, inciso VII, todos da Constituição do Estado da Bahia.

Sustenta a parte autora, em síntese, que a Lei Municipal nº 326/2016, de iniciativa parlamentar, teria disciplinado matéria relacionada à gestão e à estrutura tarifária dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Município de Feira de Santana, tema que estaria sujeito à iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, configurando afronta aos princípios da separação de poderes e da reserva de iniciativa previstos na Constituição do Estado da Bahia. Em razão disso, requer a concessão de medida cautelar para suspender imediatamente os efeitos da norma impugnada até o julgamento definitivo da presente ação.





Ato contínuo, a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. – EMBASA apresentou petição incidental nos autos (id. 96736217), requerendo sua admissão no feito na condição de *amicus curiae* e sustentando a necessidade de concessão da medida cautelar, ao argumento de que a manutenção da eficácia da lei impugnada comprometeria o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de prestação dos serviços de saneamento básico no Município de Feira de Santana.

Em seguida, a parte autora apresentou nova petição (id. 96740009), por meio da qual requereu a inclusão da Câmara Municipal de Feira de Santana no polo passivo da demanda, manifestou-se favoravelmente ao ingresso da EMBASA na condição de *amicus curiae* e reiterou o pedido de concessão da medida cautelar formulado na inicial, “*sem necessidade de oitiva da parte contrária, do MP e da PGE/BA*” (*sic*).

Recebida a inicial, o Exmo. Desembargador Relator, através do despacho de id. 96646743, adotou o rito do art. 12 da Lei nº 9.868/1999, determinando a oitiva da Câmara Municipal de Feira de Santana/BA e, sucessivamente, da Procuradoria Geral do Estado e deste *Parquet*, para manifestações, *inclusive de mérito*.

Ato seguinte, a Câmara Municipal de Feira de Santana apresentou informações (id. 99523742), sustentando, em síntese: 1) a regularidade do processo legislativo que culminou na edição da Lei Municipal nº 326/2016, 2) a competência legislativa do Município para disciplinar aspectos relacionados à prestação de serviço público de saneamento básico e a inexistência de vício de iniciativa, ao argumento de que a norma não promove reorganização administrativa nem implica criação de despesas para o Poder Executivo; 3) destaca, ainda, precedente do Tribunal de Justiça proferido em sede de controle difuso, que teria reconhecido a constitucionalidade da referida lei.

Instada, a PGE não apresentou manifestação, cf. id. 99504560.





I. DO PEDIDO CAUTELAR. DA AUSÊNCIA DE *PERICULUM IN MORA*: O FATOR TEMPO COMO OBSTÁCULO INTRANSPONÍVEL À MEDIDA LIMINAR. A AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE RISCO CONCRETO E ATUAL.

A concessão de medida cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade é providência de caráter excepcional, reservada a situações de crise iminente, onde a manutenção da eficácia da norma possa causar danos irreparáveis à ordem jurídica ou social. A urgência deve ser atual, concreta e premente, não sendo suficiente a mera invocação abstrata de possíveis prejuízos.

No caso em exame, contudo, tal requisito não se encontra devidamente evidenciado.

Com efeito, a argumentação desenvolvida pela parte autora, bem como as manifestações supervenientes acostadas ao feito, não se mostram acompanhadas de elementos fáticos suficientes a demonstrar, de forma clara e objetiva, a existência de situação de urgência que justifique a suspensão imediata da norma impugnada.

Cumprе registrar, ainda, que a própria construção argumentativa apresentada se revela imprecisa quanto ao quadro fático subjacente à controvérsia.

Impugna-se, na presente ação, diploma normativo editado no ano de 2016 - há 10 (dez) anos -, o qual, em tese, estabelece disciplina sobre o percentual da tarifa de esgotamento sanitário. Todavia, não restou esclarecido, ao longo da inicial e das petições subsequentes, se a referida norma vem sendo efetivamente aplicada no Município, tampouco qual o regime tarifário atualmente vigente ou sua correlação com os comandos da lei impugnada.





Os fundamentos invocados para a concessão da medida cautelar limitam-se a apontar, de forma genérica, possíveis impactos econômico-financeiros decorrentes da aplicação da norma, sem, contudo, demonstrar concretamente a dinâmica de sua incidência ao longo do tempo.

De outro lado, a Câmara Municipal de Feira de Santana, em suas informações (id. 99523742), consignou que ***“a Lei Municipal nº 326/2016 encontra-se vigente há vários anos, tendo sido objeto de controle jurisdicional em sede difusa, sem que tenha sido reconhecida sua inconstitucionalidade, circunstância que reforça a estabilidade normativa e a confiança legítima da coletividade”***. (grifamos)

Por sua vez, em petição superveniente (id. 96740009), a parte autora faz referência à existência de decisão proferida em ação civil pública, informação que afirma ter sido prestada pela EMBASA, no sentido de que *“na Ação Civil Pública nº 051026346.2018.8.05.0080, ajuizada pela PROTEGE, existe uma ordem judicial determinando a redução da tarifa que a qualquer momento pode ter seu cumprimento iniciado, visto ter transitado em julgado em novembro de 2025”*. Todavia, tal alegação não se faz acompanhar da juntada da referida decisão, tampouco de esclarecimentos quanto ao seu conteúdo, alcance ou relação concreta com a norma ora impugnada.

Nesse contexto, constata-se a ausência de delimitação fática mínima quanto à eficácia concreta da lei, ao regime tarifário praticado e aos eventuais efeitos decorrentes de decisões judiciais supervenientes, o que inviabiliza o reconhecimento de situação de urgência apta a justificar a concessão da medida cautelar.

Ademais, como já pontuado, trata-se de diploma normativo editado no ano de 2016, cuja vigência se projeta no tempo, sem que tenha sido indicado, de forma específica e comprovada, qualquer fato superveniente capaz de alterar substancialmente a realidade fática, a ponto de justificar a atuação cautelar imediata desta Corte.





Em tais hipóteses, a jurisprudência é firme no sentido de **indeferimento das tutelas antecipatórias ou acautelatórias no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade**. Nesse sentido:

“PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI N. 5.978/2019 DO MUNICÍPIO DE CARIACICA COMUNICAÇÃO PRÉVIA DA INTERRUPÇÃO DE SERVIÇOS ESSENCIAIS À POPULAÇÃO MEDIDA CAUTELAR NECESSIDADE DE HAVER RELEVANTE INTERESSE DE ORDEM PÚBLICA E RISCO DE GRAVE DANO PARA A POPULAÇÃO REQUISITOS A SEREM CONCOMITANTEMENTE PREENCHIDOS FUMUS BONI IURIS NECESSIDADE DE APROFUNDAMENTO DA MATÉRIA PERICULUM IN MORA NÃO DESCORTINADO PRECEDENTES DO TJES MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. 1) Para a concessão da medida cautelar em sede de ação direta de inconstitucionalidade, se faz necessário que o Tribunal de Justiça, por meio do exame superficial dos fatos e fundamentos indicados na exordial (fumus boni iuris), verifique se há relevante interesse de ordem pública e se a manutenção da eficácia da norma objurgada acarreta risco de dano grave para a população em virtude da afronta ao princípio da supremacia da Constituição Estadual (periculum in mora). 2) Diante da presunção de constitucionalidade das normas editadas pelo Poder Legislativo, a suspensão cautelar de seus efeitos por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade é medida extremamente excepcional, competindo ao autor o ônus de demonstrar, de forma clara, a plausibilidade da tese defendida e que a manutenção da lei objurgada no ordenamento jurídico acarretará lesão grave de difícil ou impossível reparação. 3) No que se refere ao preenchimento do requisito do fumus boni iuris para a concessão da medida cautelar aventada nesta ação, apesar de não se vislumbrar, neste primeiro momento, a flagrante invasão de competência administrativa e legislativa federal e estadual e violação ao princípio da razoabilidade, conforme exposto pelo requerente, a questão deve ser objeto de uma análise mais aprofundada quando houver pronunciamento definitivo do egrégio Órgão Plenário, na medida em que não restou identificada a presença do requisito do periculum in mora para a concessão da medida cautelar pretendida. 4) O longo lapso de tempo desde a sua edição (06/05/2019) e a ausência de demonstração de efetivo prejuízo para a Administração Pública municipal e, sobretudo, à população local, ainda que eventualmente possa ser tida como temerária a cominação de sanções às concessionárias delegatárias e permissionárias de serviços públicos, bem como prejudicial à população a previsão de um prazo de antecedência de apenas 24hs para que a interrupção de serviços essenciais seja comunicada, impedem o reconhecimento do periculum in mora, o que obsta a concessão da medida cautelar, haja vista a propositura desta **ação somente em 02/09/2020**. 5) A lei municipal impugnada nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade vem surtindo efeitos há aproximadamente 18 (dezoito) meses, sem que nenhum fato relevante de prejuízo ao erário ou à população de Cariacica tenha sido noticiado pelo requerente, tanto que não houve, ao que tudo indica, premência na propositura de ação judicial objetivando sustar a sua eficácia por força de





eventual malefício decorrente de sua edição pela Casa de Leis municipal.

6) O tardio ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade não impede, por si só, o acolhimento do pleito cautelar, haja vista que o requisito do periculum in mora pode ser substituído pelo critério da conveniência da medida, que envolve a ponderação entre o proveito e o ônus da suspensão provisória do ato normativo invectivado. No entanto, é também inviável utilizar o critério da conveniência política para sustar os efeitos da lei municipal questionada, pois, ainda que seja alegado prejuízo à população local, não há alta relevância na questão posta que justifique a concessão da excepcional medida cautelar. 7) Medida cautelar indeferida.” TJ/ES 0018564-33.2020.8.08.0000, Rel. Des. Eliana Junqueira Munhos Ferreira, Pleno, Dje 15/03/2021; (grifamos)

"MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. URGÊNCIA. INOCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE PERICULUM IN MORA. INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO. INDEFERIMENTO. (...) O lapso temporal entre a data em que a lei passou a vigor e o ajuizamento da demanda afasta a caracterização do periculum in mora e, destarte, a concessão da medida acautelatória". TJ/PB ADI 0805287-19.2020.8.15.0000, Rel. Des. Maria das Graças Morais Guedes, Pleno, Dje 27/08/2020;

"CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE QUIXELÔ. PRELIMINAR DE INÉPCIA DA INICIAL. REJEIÇÃO. PEDIDO CAUTELAR. AUSÊNCIA DE REQUISITOS. VINCULAÇÃO DE VENCIMENTOS DE SECRETÁRIO MUNICIPAL COM SUBSÍDIO DE PREFEITO. IMPOSSIBILIDADE. VINCULAÇÃO DE REMUNERAÇÃO DE CONSELHO TUTELAR. INCORPORAÇÃO DE GRATIFICAÇÃO DE FUNÇÃO COMISSIONADA. IMPOSSIBILIDADE. (...) 3. Quanto ao pedido de suspensão liminar da vigência dos dispositivos atacados, os autos não apresentam elementos suficientes à demonstração do periculum in mora, ou seja, de que eventual retardamento da tutela jurisdicional resultará em prejuízo. **A uma, porque a ação foi proposta em 2013, e hoje, quase seis (6) anos depois, prescinde tal suspensão dado o transcurso do longo tempo em que tramita o presente feito sem que este pleito tenha sido objeto de apreço, o que se deu devido o afastamento de alguns colegas e as diversas redistribuições do processo até chegar a esta relatoria.** A duas, segundo consta nos autos, as leis datam dos anos de 1990, 2000 e 2006. No entanto, a presente demanda só foi proposta em 27 de maio de 2013, ou seja, depois de decorridos mais de 07 (sete) anos da aprovação da mais recente delas. Precedentes do STF" TJ/CE, ADI 0002248-43.2013.8.06.0000, Rel. Des. Jucid Peixoto de Amaral, Órgão Especial, j. 29/11/2019, Dje 29/11/2019;

Ademais, eventual reconhecimento da inconstitucionalidade da norma, em sede de julgamento de mérito, permitirá, caso necessário, o adequado equacionamento das consequências jurídicas decorrentes de sua aplicação, inclusive mediante eventual modulação de efeitos, de modo a resguardar a segurança jurídica e os interesses públicos envolvidos.





Nesse contexto, ausente a demonstração de risco atual e concreto, não se justifica a concessão da medida cautelar, impondo-se o seu indeferimento.

In casu, ausente a demonstração do *periculum in mora*, requisito indispensável à concessão de medida cautelar em sede de controle concentrado de constitucionalidade, revela-se, em regra, desnecessário o aprofundamento da análise quanto ao *fumus boni iuris*, uma vez que a concessão da tutela de urgência pressupõe a presença concomitante de ambos os requisitos.

Ocorre que, no presente feito, o Exmo. Desembargador Relator, ao adotar o rito previsto no art. 12 da Lei nº 9.868/1999 (id. 96646743), determinou a oitiva dos órgãos institucionais para manifestação não apenas sobre o pedido cautelar, mas também acerca do mérito da controvérsia constitucional.

Nesse contexto, em observância ao comando judicial e sem prejuízo da conclusão já firmada quanto à ausência dos pressupostos autorizadores da medida liminar, passa-se ao exame do mérito da presente ação direta.

II. DO MERITO.

A. DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA: INTERVENÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NA DISCIPLINA TARIFÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO E NA GESTÃO CONTRATUAL DE SANEAMENTO BÁSICO.

A controvérsia constitucional posta nos autos consiste em aferir a compatibilidade da Lei Municipal nº 326/2016, do Município de Feira de Santana, de iniciativa parlamentar, com a ordem constitucional vigente, na medida em que a referida norma estabelece o percentual da tarifa de esgotamento sanitário no âmbito da prestação





do serviço público local.

Por oportuno, verifica-se que a norma impugnada padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, uma vez que, ao estabelecer o percentual da tarifa de esgotamento sanitário, intervém diretamente na organização e na prestação de serviço público, alcançando aspecto essencial do regime jurídico de sua execução.

É indiscutível que, no Brasil, o processo legislativo disciplinado na Constituição da República constitui um amplo conjunto de normas de reprodução obrigatória, no âmbito dos Estados-membros, tendo em conta o princípio da simetria, contemplado no artigo 25, § 1º, da Carta Política Federal.

Nessa linha de argumentação, é imperiosa a observância do modelo legislativo federal em sede estadual, especialmente no tocante às hipóteses de reserva de iniciativa, elemento de promoção e proteção da separação de poderes, princípio de natureza fundamental e ao qual se vinculam compulsoriamente todos os entes políticos da Federação.

Esse caráter simétrico conferido ao processo legislativo, em todas as esferas federativas, é reforçado no âmbito municipal, uma vez que, além dos comandos previstos na Constituição Federal, as Leis Orgânicas das Comunas também se sujeitam aos preceitos contidos na respectiva Constituição Estadual (arts. 2º, II, 55, 57, 59, VIII e IX, e 77, VII, da Constituição do Estado da Bahia, combinado com os arts. 1º, 2º e 61, §1º, II, “b”, da Constituição Federal).

Por conseguinte, não está o legislador local autorizado a fugir dos parâmetros processuais determinados pelos constituintes federal e estadual, sob pena de os atos por ele editados incidirem em grave vício de inconstitucionalidade formal e violarem o princípio da separação de poderes.





No caso concreto, a Lei Municipal nº 326/2016, ao estabelecer o percentual da tarifa de esgotamento sanitário, disciplina aspecto diretamente relacionado à prestação de serviço público, interferindo em elemento central da sua organização e execução.

A definição da estrutura tarifária dos serviços públicos, especialmente quando prestados mediante delegação, insere-se no âmbito da função administrativa, sendo indissociável da gestão do serviço e da condução do respectivo contrato, incumbências que se encontram sob a responsabilidade do Chefe do Poder Executivo. A Constituição Federal, em seu art. 61, §1º, II, “b”, assim dispõe:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa **privativa** do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, **serviços públicos** e pessoal da administração dos Territórios;

A norma supra é aplicada, também, aos Estados e aos Municípios, ou seja, deve ser observada no âmbito de cada ente federado, sendo princípio constitucional extensível. Desse modo, a Constituição do Estado da Bahia reproduziu a referida disposição, em seu art. 77, VII, a saber:

Art. 77. São de iniciativa privativa do Governador do Estado os projetos que disponham sobre:

(...) VII - organização administrativa e serviços públicos, que impliquem aumento ou redução de despesas.





Evidencia-se, portanto, a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo local para o tratamento da matéria, qual seja, iniciativa legislativa acerca dos serviços públicos– especialmente à luz dos arts. 55 e 59, VIII, da CEBA/89 -, não poderia o Poder Legislativo municipal tomar iniciativa que não lhe cabe, dentro do sistema constitucional de competências.

Essa compreensão é extraída dos referidos dispositivos da Constituição do Estado da Bahia:

Art. 55. Os Municípios do Estado da Bahia são unidades integrantes da República Federativa do Brasil, dotadas de autonomia política, administrativa e financeira e regidas por suas leis orgânicas e demais leis que adotarem, observado o disposto na Constituição Federal e nesta Constituição.

(...)

Art. 59. Cabe ao Município, além das competências previstas na Constituição Federal:

VIII - legislar sobre assuntos de interesse local, notadamente sobre:

IX - legislar, em caráter suplementar, para adequar as leis estaduais e federais às peculiaridades e interesses locais.

Nesse contexto, a disciplina legislativa de tais matérias, por iniciativa parlamentar, revela-se incompatível com a ordem constitucional, por importar indevida ingerência do Poder Legislativo na esfera de atribuições administrativas do Poder Executivo. Ao assim proceder, o legislador municipal acabou por extrapolar os limites de sua atuação normativa, promovendo intervenção direta em matéria sujeita à reserva de iniciativa, em afronta ao princípio da separação de poderes.

Destaque-se, ainda, que, quando o Poder Legislativo quer se imiscuir nas questões tarifárias relacionadas à concessão do serviço público, o Poder Judiciário tem agido para fazer valer o respeito ao princípio constitucional da separação





dos Poderes, conforme se depreende do precedentes abaixo oriundos deste Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, perfeitamente ajustado à lógica aqui desenvolvida. Nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº. 018/2017, DO MUNICÍPIO DE IBOTIRAMA. REDUÇÃO DE TARIFAS RELATIVAS AO SERVIÇO PÚBLICO DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO. SERVIÇO PÚBLICO. COMPETÊNCIA PRIVATIVAMENTE DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. CASO EM QUE A INICIATIVA DA LEI FOI DO VEREADOR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ALTERAÇÃO DO CONTRATO DE CONCESSÃO. ATO ADMINISTRATIVO. ELEVAÇÃO DA DESPESA DO MUNICÍPIO. VIOLAÇÃO DO ART. 24, §1º, INC. II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. LEI DECLARADA INCONSTITUCIONAL.

Ação de Inconstitucionalidade foi proposta em face da Lei nº. 018/2017, do Município de Ibotirama, que dispôs acerca da redução da cobrança de tarifa pelo esgotamento sanitário, do percentual de 80% (oitenta por cento) para o percentual de 40% (quarenta por cento).

Esgotamento sanitário é um serviço público, de acordo com a Lei nº 11.445/2007, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico.

Ao reproduzir o art. 61, §1º, II, "b", da Constituição Federal, a Constituição do Estado da Bahia disciplinou, em seu art. 77, VII, que são de iniciativa privativa do Governador do Estado os projetos que disponham sobre organização administrativa e serviços públicos.

De acordo com o princípio da simetria constitucional, previsto no artigo 25, § 1º, da Carta Magna, cabe privativamente ao Chefe do Poder Executivo Municipal a iniciativa de legislar sobre as tarifas de serviços públicos, principalmente quando implique aumento ou a redução de despesas.

Caso em que a iniciativa do Projeto da Lei impugnada foi do Vereador.

Na espécie, a Lei nº. 018/2017, do Município de Ibotirama, padece de inconstitucionalidade formal, haja vista que o poder legislativo invadiu a competência privativa do prefeito em relação à matéria regulada, violando o art. 1º, §2º, art. 2º, inciso V, e o art. 77, inciso VII, todos da Constituição do Estado da Bahia.

A norma impugnada incide também em vício de inconstitucionalidade material, porque a alteração do contrato de concessão firmado entre o Município e a Concessionária é ato de gestão administrativa, não podendo estar sujeita à interferência direta do Poder Legislativo, sob pena de violação do princípio da separação dos poderes.

A tarifa cobrada pelo esgotamento sanitário é fixada no contrato de concessão e a redução do seu percentual, sem prévio estudo de impacto e sem prever qualquer forma de compensação, afeta o equilíbrio econômico-financeiro, com a consequente elevação da



despesa do Município em termos de responsabilidade pelo reequilíbrio contratual.

No caso, a norma municipal também viola o art. 24, §1º, inc. II, da Constituição do Estado da Bahia, padecendo, configurando vício de inconstitucionalidade material. (TJ-BA – ADI: 8025926-94.2021.8.05.0000, Relator: Desembargador Jatahy Júnior, Tribunal Pleno, Data do julgamento: 15/03/2023) (grifamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE BARREIRAS Nº 1.029/2013 QUE VEDOU A COBRANÇA PELA EMBASA DE TAXA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO. LEI DE INICIATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL DE BARREIRAS.

A norma impugnada disciplina e impõe regras referentes à forma de prestação e cobrança do serviço de esgoto, matéria tipicamente administrativa, a qual compete privativamente ao Chefe do Executivo Municipal, a sua iniciativa. E assim tem de ser, pois é a Administração Pública que, por prestar o serviço, apresenta condições de corretamente dimensionar as consequências de eventual alteração no modo de seu fornecimento. Evidenciado está, portanto, o vício formal de origem, porque o processo de formação de leis só pode ser deflagrado pelo ente revestido de competência específica, cuja iniciativa exclusiva em determinadas matérias, como dito, está prevista constitucionalmente. E, na hipótese vertente, seria o Chefe do Poder Executivo. Assim, a Lei Municipal nº 1.029/2013 padece do vício formal de iniciativa, por usurpação da competência reservada exclusivamente a esse Poder, nos termos do art. 77, inciso VII, da Constituição Estadual da Bahia – norma de reprodução obrigatória - que estabelece a iniciativa privativa do Poder Executivo para propor a aprovação de leis que tratem da organização administrativa e serviços públicos, que impliquem aumento ou redução de despesas. Vislumbra-se, ainda, a inconstitucionalidade material da referida norma, tendo em vista que macula o art. 24, § 1º, II da Constituição do Estado da Bahia ao alterar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato firmado entre o Município de Barreiras e a EMBASA, sem estabelecer previsão de outras fontes de custeio. Assim, a Lei Municipal nº 1.029/2013 afronta diretamente o princípio da separação dos poderes, regra esta insculpida no art. 1º, § 2º e art. 2º, V, ambos da Constituição Estadual, peça essencial de nosso sistema de organização e direção das funções públicas, e que, dentre outros objetivos, traduz forma de prevenção de arbitrariedades por um dos poderes. Pareceres da Procuradoria Geral do Estado e da Procuradoria Geral de Justiça no sentido de acolhimento da presente ação. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, reconhecendo-se a inconstitucionalidade total da Lei Municipal nº 1.029/2013 em decorrência de afronta às regras insculpidas no art. art. 1º, § 2º, art. 2º, V, art. 24, § 1º, II e art. 77, VII, todos da Constituição do Estado da Bahia de 1989, confirmando-se a liminar anteriormente concedida em todos os seus efeitos. Ação procedente. (TJ-BA – ADI: 0014710-59.2013.8.05.0000, Relator: José Cícero Landin Neto, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 28/04/2015) (grifamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.016/2017





DO MUNICÍPIO DE JEQUIÉ. ESTABELECIMENTO DE TETO MÁXIMO PARA A COBRANÇA DE TARIFAS AOS USUÁRIOS DO SERVIÇO PÚBLICO DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO PELA CONCESSIONÁRIA EMBASA. LEI DE INICIATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL. NORMA QUE DISCIPLINA E IMPÕE REGRAS REFERENTES À FORMA DE COBRANÇA DO SERVIÇO DE ESGOTO, MATÉRIA TÍPICAMENTE ADMINISTRATIVA, CUJA INICIATIVA COMPETE PRIVATIVAMENTE AO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL. VÍCIO FORMAL EVIDENTE. PROCESSO DE FORMAÇÃO DE LEIS QUE SOMENTE PODE SER DEFLAGRADO PELO ENTE REVESTIDO DE COMPETÊNCIA ESPECÍFICA. ART. 77, INCISO VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DA BAHIA – NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA - QUE ESTABELECE A INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO PARA PROPOR A APROVAÇÃO DE LEIS QUE TRATEM DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E SERVIÇOS PÚBLICOS, QUE IMPLIQUEM AUMENTO OU REDUÇÃO DE DESPESAS. PRESENÇA, AINDA, DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL NA REFERIDA NORMA, POR OFENSA AO ART. 24, § 1º, II DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA, AO ALTERAR O EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO FIRMADO ENTRE O MUNICÍPIO DE JEQUIÉ E A EMBASA, SEM ESTABELECER PREVISÃO DE OUTRAS FONTES DE CUSTEIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, RECONHECENDO-SE A INCONSTITUCIONALIDADE TOTAL DA LEI Nº 2.016/2017 DO MUNICÍPIO DE JEQUIÉ EM DECORRÊNCIA DE AFRONTA ÀS REGRAS INSCULPIDAS NOS ARTS. 1º, §2º, ART., 2º, INCISO V, ART. 24, §1º, INCISO II, E O ART. 77, INCISO VII, DA CARTA ESTADUAL. AÇÃO PROCEDENTE. (Classe: Direta de Inconstitucionalidade, Número do Processo: 8019784-45.2019.8.05.0000, Relator(a): GARDENIA PEREIRA DUARTE, Publicado em: 28/10/2021)

A definição do percentual tarifário não se configura como simples opção normativa, mas como ato diretamente relacionado à gestão do serviço público, inserindo-se no âmbito de decisões administrativas que envolvem planejamento, execução e equilíbrio econômico-financeiro da prestação.

Diante desse cenário, evidencia-se que a iniciativa para legislar sobre a matéria é reservada ao Chefe do Poder Executivo municipal, especialmente quando se trata da disciplina de tarifas de serviços públicos, que podem implicar impacto direto sobre despesas e sobre a execução contratual.

Nessas condições, resta evidenciado que a Lei Municipal nº 326/2016 incorre em vício formal de iniciativa, por disciplinar matéria inserida no âmbito





da organização e da prestação de serviço público, cuja deflagração do processo legislativo é reservada ao Chefe do Poder Executivo, em afronta ao princípio da separação de poderes.

B) DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL: VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES DECORRENTE DA INDEVIDA INTERFERÊNCIA LEGISLATIVA NA GESTÃO DO SERVIÇO PÚBLICO.

Para além do vício formal de iniciativa já reconhecido, a norma impugnada também revela incompatibilidade material com a ordem constitucional, na medida em que promove indevida interferência do Poder Legislativo na esfera de atuação administrativa do Poder Executivo.

Com efeito, ao estabelecer o percentual da tarifa de esgotamento sanitário, a Lei Municipal nº 326/2016 incide sobre aspecto diretamente relacionado à gestão do serviço público, inserindo-se em campo que demanda avaliação técnica, econômica e administrativa, própria da função executiva.

Nessa perspectiva, a atuação legislativa não apenas desrespeita a reserva de iniciativa, mas também compromete a adequada distribuição funcional de competências entre os Poderes, ao deslocar para o Legislativo decisão que, por sua natureza, integra o núcleo da atividade administrativa.

Acerca da temática, cabe destacar a doutrina de Hely Lopes Meirelles:

“A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos, dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o





funcionalismo da Prefeitura, edita, tão somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais, apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município, mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato, o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração. (...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória à separação institucional de suas funções (CF, art. 2º). Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias. Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais, e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração (...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental” (Direito Municipal Brasileiro, 1ª ed., São Paulo, Malheiros. 2000, pgs. 506-507 - ADIN 152.220-0/9-00).

Tendo em vista que o esgotamento sanitário se constitui em um serviço público fornecido a partir do regime de concessão, a concessionária, pessoa jurídica de Direito Privado que detém a concessão do serviço público, o explorará e se remunerará mediante cobrança de tarifas dos usuários e condições fixadas pela Administração Pública e, nestes casos, representada unicamente pelo Poder Executivo, titular do serviço público.

No mesmo sentido, colaciona-se jurisprudência do TJ/BA:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 1º, 2º, 3º, E 4º DA LEI Nº 2.613/2018, do Município DE CRUZ DA ALMAS. cobrança de taxa de esgotamento sanitário pela EMBASA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. Lei de iniciativa da Câmara DE VEREADORES. competência privativa QUE CABE Ao Chefe do Executivo Municipal. vício de origem. usurpação da





competência reservada exclusivamente a esse Poder. DICÇÃO do art. 77, VII, da Constituição do estado da Bahia. **INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. mácula ao art. 24, §1º, II, da Constituição ESTADUAL. Afronta direta ao princípio da separação dos poderes.** Pareceres FAVORÁVEIS das Procuradorias Geral do Estado e Geral de Justiça. CONCORDÂNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CRUZ DAS ALMAS. reconhecimento Da inconstitucionalidade CHAPADA total do DIPLOMA LEGAL. VIOLAÇÃO às regras insculpidas no art. 1º, §2º; art. 2º, V, art. 24, §1º, II, e art. 77, VII, todos da Constituição do Estado da Bahia. AÇÃO PROCEDENTE. (TJ-BA – ADI: 8019851-10.2019.8.05.0000, Relator: Livaldo Reaiche Raimundo Britto, Tribunal Pleno, Data do julgamento: 26/08/2020) (grifamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº. 018/2017, DO MUNICÍPIO DE IBOTIRAMA. **REDUÇÃO DE TARIFAS RELATIVAS AO SERVIÇO PÚBLICO DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO. SERVIÇO PÚBLICO. COMPETÊNCIA PRIVATIVAMENTE DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. CASO EM QUE A INICIATIVA DA LEI FOI DO VEREADOR.** INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ALTERAÇÃO DO CONTRATO DE CONCESSÃO. ATO ADMINISTRATIVO. ELEVAÇÃO DA DESPESA DO MUNICÍPIO. VIOLAÇÃO DO ART. 24, §1º, INC. II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. **INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.** PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. LEI DECLARADA INCONSTITUCIONAL.

Ação de Inconstitucionalidade foi proposta em face da Lei nº. 018/2017, do Município de Ibotirama, que dispôs acerca da redução da cobrança de tarifa pelo esgotamento sanitário, do percentual de 80% (oitenta por cento) para o percentual de 40% (quarenta por cento).

Esgotamento sanitário é um serviço público, de acordo com a Lei nº 11.445/2007, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico.

Ao reproduzir o art. 61, §1º, II, “b”, da Constituição Federal, a Constituição do Estado da Bahia disciplinou, em seu art. 77, VII, que são de iniciativa privativa do Governador do Estado os projetos que disponham sobre organização administrativa e serviços públicos.

De acordo com o princípio da simetria constitucional, previsto no artigo 25, § 1º, da Carta Magna, cabe privativamente ao Chefe do Poder Executivo Municipal a iniciativa de legislar sobre as tarifas de serviços públicos, principalmente quando implique aumento ou a redução de despesas.

Caso em que a iniciativa do Projeto da Lei impugnada foi do Vereador.

Na espécie, a Lei nº. 018/2017, do Município de Ibotirama, padece de inconstitucionalidade formal, haja vista que o poder legislativo invadiu a competência privativa do prefeito em relação à matéria regulada, violando o art. 1º, §2º, art. 2º, inciso V, e o art. 77, inciso VII, todos da Constituição do Estado da Bahia.

A norma impugnada incide também em vício de inconstitucionalidade material, porque a alteração do contrato de concessão firmado entre o Município e a Concessionária é



ato de gestão administrativa, não podendo estar sujeita à interferência direta do Poder Legislativo, sob pena de violação do princípio da separação dos poderes.

A tarifa cobrada pelo esgotamento sanitário é fixada no contrato de concessão e a redução do seu percentual, sem prévio estudo de impacto e sem prever qualquer forma de compensação, afeta o equilíbrio econômico-financeiro, com a consequente elevação da despesa do Município em termos de responsabilidade pelo reequilíbrio contratual.

No caso, a norma municipal também viola o art. 24, §1º, inc. II, da Constituição do Estado da Bahia, padecendo, configurando vício de inconstitucionalidade material. (TJ-BA – ADI: 8025926-94.2021.8.05.0000, Relator: Desembargador Jatahy Júnior, Tribunal Pleno, Data do julgamento: 15/03/2023) (grifamos)

É cediço afirmar, por conseguinte, que a alteração do contrato de concessão firmado é essencialmente ato de gestão administrativa e não pode estar sujeita à ingerência direta do Poder Legislativo. Permitir que a Câmara Municipal de Feira de Santana interfira desse modo no poder de gestão do Chefe do Executivo Municipal viola a reserva de administração, que deriva do princípio da separação dos poderes, pois significaria o mesmo que autorizar a administração através de leis, com usurpação de poderes.

Assim, a norma impugnada revela-se materialmente incompatível com o princípio da separação de poderes, ao promover ingerência indevida na condução administrativa do serviço público.

III. **Da CONCLUSÃO**

Diante do exposto e pelos fundamentos acima apresentados, a Procuradoria-Geral de Justiça, na qualidade de fiscal do ordenamento jurídico, manifesta-se pelo **indeferimento da medida cautelar**, ante a ausência de demonstração do requisito do *periculum in mora*.

No mérito, em atenção à determinação do Relator, manifesta-se





PROCESSO Nº 8079057-42.2025.8.05.0000

pela procedência da ação direta, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 326/2016, do Município de Feira de Santana.

Salvador/Bahia, data da assinatura eletrônica.

WANDA VALBIRACI CALDAS FIGUEIREDO
Procuradora-Geral de Justiça Adjunta para Assuntos Jurídicos

PATRÍCIA PEIXOTO DE MATTOS
Promotora de Justiça
Assessora Especial da PGJ

