

**Desafios do Saneamento:**

Criação de serviços municipais

Eric Hadmann Jasper

# 1. Criação de serviços de saneamento básico

## 1.1 Titularidade municipal

- ✓ Constituição Federal estabelece titularidade dos municípios para serviço de saneamento básico
- ✓ CF/88: Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; [...] 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
- ✓ “Com grande poder, vem grande responsabilidade”
- ✓ Lei n. 11.445/2007 (Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico) contém “princípios” (ou seriam obrigações?) como, por exemplo, universalização do acesso, adoção de métodos que considerem as peculiaridades regionais, articulação com política de desenvolvimento urbano/habitação/combate à pobreza/proteção ambiental, eficiência, sustentabilidade econômica, segurança, qualidade, regularidade...

# 1. Criação de serviços de saneamento básico

## 1.2 Definição de parâmetros (Planos de Saneamento)

- ✓ Artigo 8 da Lei n. 11.445/2007 prevê possibilidade de **delegação** da organização, regulação, fiscalização e prestação dos serviços
- ✓ Contudo, o artigo 9 da Lei n. 11.445/2007 determina que “o titular **formulará** a respectiva política pública de saneamento básico, **devendo** [...] I – elaborar os planos de saneamento básico [...]; III – adotar **parâmetros** para garantia do atendimento [...]; IV – fixar direitos e deveres dos usuários [...]; VII – intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nos casos e condições previstos em lei e contrato” [**Não há delegação dessas tarefas**]
- ✓ Isto significa que os municípios tem o dever de definir parâmetros

# 1. Criação de serviços de saneamento básico

## 1.3 Regulação

- ✓ Apesar de a Lei n. 11.445/2007 prever a criação de ente regulador e, em alguns casos (e.g., nos serviços públicos em que mais de um prestador execute atividade interdependente com outra – vide artigo 12), exija a existência de entidade reguladora, não previsão legal de punição ao titular pela ausência de ente regulador
- ✓ Contudo, a entidade reguladora, se existir, deverá ser **independente**, incluindo ter autonomia administrativa, orçamentária e financeira
- ✓ O que é regulação?
  - ✓ Técnica administrativa de (i) correção de falhas de mercado, (ii) estabilização e desenvolvimento econômico (problemas distributivos e planejamento econômico), (iii) promoção de valores sociais e culturais

# 1. Criação de serviços de saneamento básico

## 1.3 Regulação

- ✓ Porque regular?
  - ✓ Controle de poder de monopólio. Associado à situação de monopólio natural (i.e., quando economias de escala em determinado mercado são muito elevadas e tornam ineficiente a participação de mais um agente econômico). **Nessa situação, se justifica controle de preços e de margens de lucro, de empresas privadas ou estatais**
  - ✓ Controle de informações inadequadas (assimetria de informação). Obtenção pelo consumidor de informações pode ser custosa ou ter que ser “traduzida” por especialista (e.g., riscos de medicamentos).
  - ✓ Correção de externalidades negativas (spillover costs). Exemplo de empresa que geram poluição. Custo para a sociedade da produção/ consumo não refletidos no preço

# 1. Criação de serviços de saneamento básico

## 1.3 Regulação

- ✓ Porque regular?
  - ✓ Controle de escassez. Estado controlar alocação de recursos se estiver em grave falta
  - ✓ Controle de problemas de representação (*agency problems*). Exemplo do mercado de medicamentos (médico/consumidor) e de advocacia
  - ✓ Solução de problemas distributivos. Exemplo de regulação de pequenas e microempresas em face de concorrência de grandes empresas
  - ✓ Planejamento econômico (e.g., normas de proteção comercial)
  - ✓ Promoção de valores sociais e culturais.

# 1. Criação de serviços de saneamento básico

## 1.3 Regulação

- ✓ Porque regular?
  - ✓ Não por acaso, o artigo 22 da Lei n. 11.447/2007 determina que “são objetivos da regulação: I estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para satisfação dos usuários; II – garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas; III – prevenir e reprimir o abuso de poder econômico [...]; e IV – definir tarifas que assegurem equilíbrio econômico e modicidade tarifária”
- ✓ Artigo 23, parágrafo 1, “a regulação poderá ser delegada a qualquer entidade reguladora constituída dentre dos limites do respectivo Estado [...]”
- ✓ Tendo em vista a necessidade de independência, os titulares podem criar autarquia ou formar consórcios públicos (caso de Gestão Associada de Municípios), sendo irrelevante se os serviços são prestados por departamento ou concessionária

# 1. Criação de serviços de saneamento básico

## 1.4 Formas de exercício da titularidade

- ✓ Não cabe ao advogado dizer qual o melhor caminho, mas sim apontar alternativas
- ✓ Exercício da titularidade pode ser realizado:
  - ✓ Administração direta – Departamento Municipal (Lei de Reorganização da Administração Pública) com apoio de áreas meio da Prefeitura (e.g., jurídico)
  - ✓ Administração indireta
    - ✓ Autarquias – entes administrativos autônomos (lei específica), com personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio, autonomia e atribuições outorgadas na forma da lei
    - ✓ Empresa Pública – entes de direito privado criados por lei específica com quadro não estatutário



# 1. Criação de serviços de saneamento básico

## 1.4 Formas de exercício da titularidade

- ✓ Arcabouço jurídico amplo para tais opções:
  - ✓ Lei de Concessão – Lei nº 8.987/95
  - ✓ Lei de PPP – Lei nº 11.079/04
  - ✓ Lei de Consórcios Públicos – Lei nº 11.107/05

**Obrigado**

**Eric Hadmann Jasper**  
**[eric@ghdadvogados.com.br](mailto:eric@ghdadvogados.com.br)**