


Breves considerações sobre as formas de cobrança dos sistemas hídricos e o monopólio natural¹


Brief considerations about ways to charge water systems and natural monopoly.

Breve consideraciones sobre formas de cobrar sistemas de agua y monopolio natural.

Recebido: 09/07/2022 | Aceito: 18/09/2022 | Publicado: 17/10/2022


Omar José Amazonas Ferreira²


 <https://orcid.org/0000-0003-1625-9060>

 <http://lattes.cnpq.br/1361835729754850>

UniProcessus – Centro Universitário Processus, DF, Brasil
E-mail: omar.j.amazonas@gmail.com

Ana Carolina Borges Oliveira³

 <https://orcid.org/0000-0001-9621-8407>

 <http://lattes.cnpq.br/0054684022872565>

UniProcessus – Centro Universitário Processus, DF, Brasil
E-mail: anacarolinaboliveiral@gmail.com

Resumo

O tema deste artigo são as formas de cobrança dos sistemas hídricos e o monopólio natural. Investigou-se o seguinte problema: “Como as formas de cobrança intrincadas ao monopólio natural afetam as políticas públicas?” Cogitou-se a seguinte hipótese “o monopólio natural quando intrincado a segmentos essenciais transformam as formas de cobrança em fatos de políticas públicas.” O objetivo geral é verificar o impacto do monopólio natural na relação de cobrança e fornecimento de águas e sua relação com as formulações de políticas públicas. Os objetivos específicos são: verificar a relação do estado com as fornecedoras.; como esta relação afeta no fornecimento e cobrança; como a relação que afeta o consumidor reflete-se no Estado. Este trabalho é importante em uma perspectiva individual devido a sua correlação com os recursos hídricos e sua legislação vigente; para a ciência, é relevante por ligação direta com o meio ambiente e o entendimento deste com o meio jurídico; agrega à sociedade pelo fato de os recursos hídricos serem de vital importância para sobrevivência e a forma como a sociedade trata com ele hoje, inclusive jurídica, afetará o amanhã, sendo estes

¹ Resumo estendido para IV Congresso Internacional de Políticas Públicas e desenvolvimento social do Centro Universitário Processus (UNIPROCESSUS)

² Começou a Graduação em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis (UCP) - (2019 - 2022), transferiu-se em 2022 para o Centro Universitário UniProcessus em Brasília, onde é graduando. Participa do grupo de pesquisa: Grupo Interdisciplinar de Pesquisa Empírica Sobre Administração de Conflitos (GIPAC), com a linha de pesquisa: A ADMINISTRAÇÃO DE CONFLITOS PELA ARBITRAGEM NO ÂMBITO CONCORRENCIAL - Justiça Negociada e os contratos de concorrência (Onde foi bolsista PIBIC/ CNPQ), sob orientação do professor Klever Filpo. Também estuda a Imprevisão dos Contratos, o cálculo de risco e a incerteza, sob orientação do professor Cesar Mattos. Estuda O PAPEL DO DELATADO NO ACORDO DE COLABORAÇÃO PREMIADA no Grupo de Pesquisa Garantismo Penal, Processo e Direitos Fundamentais, sob orientação do professor Flávio Mirza. Pesquisa sobre os MONOPÓLIOS NATURAIS no Centro Universitário UniProcessus sob orientação da professora Ana Carolina Borges de Oliveira. Tem experiência na área de Direito. Possui graduação em Medicina Veterinária pela Universidade Estácio de Sá (2009). Pós-graduação em Gestão em Biossegurança (2020).

³ Advogada. Mestre em direito e políticas públicas pelo Centro Universitário de Brasília, UniCEUB. Especialista em Contratos e Responsabilidade Civil pelo Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. Professora do Centro Universitário UniProcessus nas disciplinas de Direito Civil I, Direito Civil II, Direito Civil IV, Direito Notarial e Registral e Prática Jurídica.

direitos de dimensões diferentes, porém, igualmente importantes para desenvolvimento social. Trata-se de uma pesquisa qualitativa teórica com duração de seis meses.

Palavras-chave: Recursos hídricos. Monopólio Natural. Terceira dimensão. Políticas Públicas. Cobranças.

Abstract

The subject of this article is the ways of charging water systems and the natural monopoly. The following problem was investigated: "How do the intricate ways of charging the natural monopoly affect public policies?" The following hypothesis was considered: "the natural monopoly, when intricate to essential segments, transforms the forms of collection into facts of public policies." The general objective is to verify the impact of the natural monopoly in the relationship of collection and supply of water and its relationship with the public power. The specific objectives are: to verify the state's relationship with the suppliers; how this relationship affects supply and collection; how the relationship that affects the consumer is reflected in the state. This work is important from an individual perspective due to its correlation with water resources and its current legislation; for science, it is relevant due to its direct connection with the environment and its understanding with the legal environment; adds to society because water resources are of vital importance for survival and the way society deals with them today, including legal ones, will affect tomorrow, these rights being of different dimensions, however, equally important for social development. This is a theoretical qualitative research lasting six months.

Keywords: Water resources. Natural Monopoly. Third dimension. Public policy. Charges.

Resumen

El objeto de este artículo son las formas de cobro de los sistemas de agua y el monopolio natural. Se investigó el siguiente problema: "¿Cómo inciden las intrincadas formas de cobro del monopolio natural en las políticas públicas?" Se consideró la siguiente hipótesis: "el monopolio natural, cuando intrincado a segmentos esenciales, transforma las formas de recaudación en hechos de políticas públicas". El objetivo general es verificar el impacto del monopolio natural en la relación de captación y suministro de agua y su relación con el poder público. Los objetivos específicos son: verificar la relación del Estado con los proveedores; cómo esta relación afecta el suministro y la recolección; cómo se refleja en el estado la relación que afecta al consumidor. Este trabajo es importante desde una perspectiva individual por su correlación con los recursos hídricos y su legislación vigente; para la ciencia, es relevante por su conexión directa con el medio ambiente y su entendimiento con el entorno jurídico; agrega a la sociedad porque los recursos hídricos son de vital importancia para la supervivencia y la forma en que la sociedad los trata hoy, incluidos los legales, afectará el mañana, siendo estos derechos de diferentes dimensiones, sin embargo, igualmente importantes para el desarrollo social. Se trata de una investigación teórica cualitativa con una duración de seis meses.

Palabras clave: Recursos hídricos. Monopólio natural. Tercera dimensión. Políticas públicas. Cargos.

Introdução

O monopólio natural afeta de forma direta todo aquele seguimento onde este se apresenta. Nos serviços considerados essenciais tendem a ser predominantes em função da grande estrutura empregada para que sejam disponibilizados. O segmento de fornecimento de água não é diferente, trazendo a discussão do tipo de cobrança e sua relação com a formulação de políticas públicas. (TUROLLA e OHIRA, 2005, p.4)

Entende-se como monopólio natural aquele monopólio no qual há altos custos de infraestrutura e outras barreiras para um novo player, à entrada inicial em relação ao tamanho do mercado, dão frequentemente ao primeiro fornecedor, uma vantagem esmagadora sobre concorrentes potenciais. Isso ocorre frequentemente em indústrias em que predominam os custos capitais, criando economias de escala em relação ao tamanho do mercado. São exemplos desta situação acima citada: empresas de serviço públicos como gás natural, água e eletricidade. (PERLOFF, J, p. 394, 2012).

Assim, para Turolla e Ohira apud Braeutigam (2005, p.4) o monopólio natural é o principal argumento econômico para uma regulação e organização de determinado setor.

O artigo apresentado se propõe a responder o seguinte problema: Como as formas de cobrança intrincadas ao monopólio natural afetam as políticas públicas? O monopólio natural quando intrincado a segmentos essenciais transformam as formas de cobrança em fatos de políticas públicas.

A citação a seguir feita durante discussão do PL 1.905/2019⁴, levanta uma questão que tem relação com monopólio natural e cobrança, nela a discussão foca na relação de precificação para o consumidor de baixa renda e a manutenção do serviço: “Sugerimos três emendas que alteram o escopo da vedação proposta, mantendo a modicidade tarifária e concentrando seus benefícios nos consumidores atualmente mais prejudicados pelas cobranças mínimas: as famílias de baixa renda presentes no Cadastro Único, que devem ser o foco de políticas públicas.” (AGENCIA SENADO, 2021, p.2).

A hipótese levantada frente ao problema em questão foi que o monopólio natural quando intrincado a segmentos essenciais transformam as formas de cobrança em fatos de políticas públicas. Assim, as políticas públicas, através do poder público, precisam agir com eficiência na regulação para que possa dar a sociedade os direitos correlacionados.

Ainda na discussão do PL 1.905/2019⁵, pode-se observar outro contraponto: “O relator ressaltou, porém, que, apesar de injusta, a cobrança da tarifa mínima é essencial sob o ponto de vista econômico, uma vez que as concessionárias⁶ têm custos fixos de distribuição, expansão e manutenção. Por isso, a taxa deve continuar

⁴ Ainda em tramitação.

⁵ Ainda em tramitação.

⁶ Segundo dados da Associação Brasileira de Concessionárias de Água e Esgoto (ABcon) de 2016, 70% das fornecedoras eram prestadoras regionais públicas (24 empresas incluindo autarquias, empresas públicas e sociedade de economia mista, isso inclui companhias estaduais, exceto Saneatins/TO), 25% são prestadoras locais e microrregionais públicas (inclui prestadoras de natureza de autarquia, administração pública direta, sociedade de economia mista com administração pública, empresa pública e organização social) e 5% são prestadoras privadas (Aqui inclui várias modalidades de contrato, entre elas: concessionárias plenas, concessionárias parciais, PPPs, subdelegação, locação de ativos e assistência técnica).

a ser cobrada para assegurar a prestação desses serviços, argumentou.” (AGENCIA SENADO, 2021, p.2.).

O objetivo geral deste trabalho é verificar o impacto do monopólio natural na relação de cobrança e fornecimento de águas e sua relação com o poder público. pretende-se com este objetivo analisar de forma empírica e com observação de caso concreto, o impacto que um monopólio natural pode causar na formulação de política pública. E como está cobrança e fornecimento pode impactar nas relações dela decorrentes.

Segundo Rogério Tadeu Romano “O serviço de saneamento básico constitui monopólio natural, pois os custos fixos de implantação e manutenção do sistema são tão elevados que uma única fornecedora pode atender a toda demanda com custo menor que múltiplas fornecedoras.” (apud COOTER & ULEN. Law and Economics. 5ª ed. Boston: Pearson, 2007. p. 35 e ss. POSNER, Richard A. Economic Analysis of Law. 7ª ed. New York: Aspen, 2007. p. 367 e ss.).

Os objetivos específicos deste trabalho são: verificar a relação do Estado com as fornecedoras de serviços monopolizados, neste caso específico, o de fornecimento de água; como esta relação afeta no fornecimento e cobrança; como esta relação que afeta o consumidor reflete-se no Estado.

A função pública do saneamento básico e da distribuição de água, são com grande constância de responsabilidade da mesma empresa, acabando por um serviço interferir no preço do outro. O que frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum, apta a ensejar a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. (ROMANO, 2021, p.25).

O trabalho em questão traz luz a importância do estudo aprofundado dos recursos hídricos e sua legislação correspondente. Os recursos hídricos devem ser compatíveis e de possível controle pelo direito positivado. Esta relação aparentemente simples, esconde grandes pormenores que levam a inúmeros questionamentos na vida prática, daqueles que tem por objeto de estudo neste caso específico a água.

Do ponto de vista da ciência é de suma importância que haja o entendimento do uso dos recursos naturais e o meio jurídico. A relação técnico científica está de tal forma intrincada que para melhor e maior aprimoramento jurídico, é de vital importância o conhecimento de como ocorre esta interação. Trazendo assim, normas que possam ser aplicadas dentro da realidade e venham a ter eficácia social, não apenas legal.

No âmbito da sociedade esta pesquisa se torna fundamental já que os recursos hídricos são de vital importância para todos e a forma como a sociedade trata com ele hoje, inclusive jurídica, afetará o amanhã. A relação de monopólio natural e cobrança atinge de forma particular cada segmento da sociedade.

A metodologia que perfaz o tipo da pesquisa presente neste trabalho está fundamentada em artigos científicos e livros que tratam sobre o assunto nos seus mais diversos enfoques, com ênfase no direito concorrencial, ambiental e social e de políticas públicas. Será estudado com detalhes, cada texto e sua legislação correspondente. Podendo assim, traçar-se paralelos entre estes.

O método aplicado neste trabalho corresponde ao qualitativo, onde é feito revisão bibliográfica e tratamento de informações coletadas, podendo ser observados estes casos na análise dos textos e suas correlações. Serão também estudadas as

leis, julgados e jurisprudências que versam sobre formas de composição econômica para os recursos hídricos.⁷ (FERREIRA e FILPO, 2021 p.141).

Resultados e Discussões

Os recursos hídricos são fonte de discussão constante em muitos campos do conhecimento. No campo jurídico esta análise gera incontáveis julgados, reflexões doutrinárias e leis, que tratam de assuntos como: meio ambiente e políticas públicas, sejam elas fiscalizadoras, reguladoras e/ou sociais. (ROMANO, 2021, p.21)

Com as privatizações e concessões tornou-se necessários a regulação destes serviços, que como visto, são impossíveis de ser acessados pela iniciativa privada de forma direta, já que o seu investimento inicial os tornaria economicamente inviáveis.

A Lei 9.433 de 1997 que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos trouxe já no seu artigo 1º, inciso VI, os seguintes dizeres: “a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.” Para o presente trabalho, também deve ser observado o artigo 5º, inciso IV da referida Lei, que traz: a cobrança pelo uso de recursos hídricos; (ROMANO, 2021, p.6)

Assim, o trabalho aqui apresentado tomou como base para as discussões principalmente o artigo 5º caput da Constituição Federal, a Lei 9.433 de 1997, a Lei 9.984 de 2000, assim como o Resp 1937887, que trata na realidade sobre alguns pontos das normativas abordadas.

O monopólio natural, decorre de obras que para iniciativa privada tornariam o negócio inviável, por este motivo só são acessadas com concessões, outros contratos administrativos ou o próprio poder público. Por isso, é necessário que sejam elaboradas leis com grande especificidade para o setor. (PERLOFF,2012, p. 394)

Estas complementações normativas são normais no direito nacional, porém quando recaem sobre o monopólio natural trazem uma grande vagueza normativa afetando a relação de fornecimento e cobrança. A relação de como deve ser cobrado fica em poder de uma única empresa que pode se valer da confusão normativa e seu poder de mercado para impor taxas incompatíveis com a realidade do consumidor. (BISOL,2022, p.9)

A relação descrita acima, faz com que as políticas públicas ambientais e principalmente sociais tenham grande importância, ou seja, a relação dos fornecedores com os consumidores afeta diretamente o estado. (FERREIRA e FILPO,2021, p.141)

O PL 1.905/2019⁸ traz esta discussão, nele foi possível observar durante sua tramitação, ponto de vista antagônicos que esbarram muitas vezes em princípios caros a Constituição. Estes princípios que devem ser ponderados frente ao monopólio natural e a cobrança. O princípio da dignidade da pessoa humana, por exemplo. (AGENCIA SENADO, 2021, p.2)

⁷ Pesquisa bibliográfica: é desenvolvida a partir de materiais publicadas em livros, artigos, dissertações e teses. Ela pode ser realizada independentemente, ou pode constituir parte de uma pesquisa descritiva ou experimental. Pesquisa descritiva: este tipo de pesquisa ocorre quando se registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos, sem manipulá-los (CERVO; BERVIAN; DA SILVA, 2007, p.61 e 79). Pesquisa documental: é realizada uma investigação, por meio de documentos, com o objetivo de descrever e comparar os costumes, comportamentos, diferenças e outras características, tanto da realidade presente, como do passado. (FERREIRA e FILPO,2021, p.141).

⁸ Ainda em tramitação.

A discussão perfaz no sentido de que a população pode não conseguir pagar muitas vezes pela tarifa mínima e quando consegue afeta diretamente sua qualidade de vida, até mesmo alimentar. Se consideramos o entendimento atual do STJ visto no Resp 1937887, quando foi decidido a relação de tarifa híbrida, este fator pode ficar ainda mais complicado, já que, o consumidor em função do monopólio natural não tem a quem recorrer. (AGENCIA SENADO, 2021, p.2)

Aqueles que defendem que esta tarifa deve ser cumprida, trazem o argumento que a concessionária tem custos fixos a arcar e uma possível defasagem em seu balanço financeiro poderia causar a interrupção do serviço. (AGENCIA SENADO, 2021, p.2)

O impasse apresentado causa um efeito rebote no poder público, que pode em função de políticas públicas sociais se ver obrigado a arcar com custos relacionados ao serviço, para que isso não ocorra é necessário intervenção do estado em momento anterior.

A regulação para tal mercado, sendo assim, é de suma importância. E vários destes modelos são tentados no mundo para esse tipo de mercado. Podem aqui serem citados: o inglês, baseado na privatização totalmente regulamentada; o francês, de concessões públicas comerciais; e aqueles que são administrados pelo setor público em nível local, como ocorre na maioria dos países. (TUROLLA e OHIRA, 2005, p.7)

Quanto aos modelos de gestão pode ser pensado no modelo de regulação, adotado no Brasil, onde a pesquisa é realizada. Sendo que a regulamentação tarifária visa proteger os consumidores de monopólio esperado sob um sistema de monopólio natural. Dois sistemas podem alcançar isso, o de limites de preço e o de taxas de retorno, embora as vantagens de cada sistema devem ser consideradas para discutir cada situação específica. (TUROLLA e OHIRA, 2005, p.9)

O método da taxa de retorno pode ter algumas vantagens, por causa da ausência de investimento ou falta de conhecimento dos custos de serviços eficientes. Por outro lado, o método de limite de preço acaba com incentivos para aumentar a produtividade. O que deve ser visto é que são possíveis abordagens híbridas, com fixação de preço limite que são estabelecidos por meio da definição contratual de metas operacionais e de eficiência. (TUROLLA e OHIRA, 2005, p.9)

Considerações Finais

A conclusão que se pode chegar é que a regulação afeta de forma direta os modelos de gestão. Podendo assim, afetar a política pública que será adotada.

Não é possível, no entanto, usar de argumentos unicamente de políticas sociais e princípios do direito individuais, para tais decisões, sob pena de ocorrer decisões que possam a vir afetar toda a sociedade. (informação verbal⁹)

⁹ Palestra proferida pelo professor Emmanuel Sousa de Abreu no âmbito do IV Congresso Internacional de Políticas Públicas e desenvolvimento social do Centro Universitário Processus (UNIPROCESSUS) – Outubro de 2022.

Referências

AGÊNCIA SENADO. Proibição de cobrar taxa mínima de água e luz de família de baixa renda é aprovada pelo CAE. **Senado Notícias**, 2021. Disponível em: Proibição de cobrar taxa mínima de água e luz de família de baixa renda é aprovada na CAE — Senado Notícias. Acesso em 06 de outubro de 2022.

BITENCURT, Cleyde Maria Bitencurt; SANTOS, Nelson Martins dos Santos; NETTO, Larissa Elias Netto. Estudo de instituição e cobrança de tarifas de água e esgoto. 2017.

BISOL, Jairo Bisol; **A aplicação da Norma Jurídica: Vagueza e ambiguidade**. In: BRASÍLIA. Uniprocesso, 2022.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Resp.1937887. Proposta de Revisão de Entendimento firmado em tese repetitiva firmada pela Primeira Seção relativa ao Tema 414/STJ, quanto à forma de cálculo da tarifa progressiva dos serviços de fornecimento de água e de esgoto sanitário em unidades compostas por várias economias e hidrômetro único, após a aferição do consumo. Brasília, DF. 2021.

FERREIRA, Omar José Amazonas Ferreira; FILPO, Klever Paulo Leal Filpo et al. O emprego da Arbitragem no Âmbito Concorrencial: A proposta de um estudo de caso. **Desafios Contemporâneos para a efetivação do Direitos Humanos**. Rio de Janeiro. Pembroke Collins, 2021, p.136 a p.149.

GUIA DO ESTUDANTE. Obras de infraestrutura do Brasil na ditadura. **Guia do Estudante**. Disponível em: Obras de infraestrutura do Brasil na ditadura | Guia do Estudante (abril.com.br). Acesso em 06 de outubro de 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de Mello. **Igualdade**. Enciclopédia Jurídica da PUC- SP. Disponível em: Igualdade (pucsp.br). Acesso em 06 de outubro de 2022.

PERLOFF, Jeffrey.M. **Microeconomics**. Berkeley. Pearson Education, 2012.

QUAIS SÃO OS TIPOS DE EMPRESAS DE SANEAMENTO BÁSICO. **Blog Saneamento Básico**. Disponível em: Empresas de saneamento básico: Quais os tipos existentes?EOS Consultores. Acesso em 06 de outubro de 2022.

ROMANO, Rogério Tadeu Romano. Alguns apontamentos sobre os recursos hídricos. **Jus.com.br**, 2021. Disponível em: ALGUNS APONTAMENTOS SOBRE OS RECURSOS HÍDRICOS - Jus.com.br | Jus Navigandi. Acesso em 06 de outubro de 2022.

TUROLLA, Frederico Araujo Turolla; OHIRA, Thelma Harumi Ohira. **A economia do saneamento básico**. 2005.