FGV DIREITO SP

MESTRADO PROFISSIONAL

DESESTATIZAÇÃO DA COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO: POR QUE O GOVERNO DO ESTADO PRECISOU ALTERAR O MODELO DE VENDA DAS AÇÕES?

ANÁLISE DA TENTATIVA FRUSTRADA DA VENDA PULVERIZADA DAS AÇÕES POR MEIO DE *IPO*

Thaís da Rosa Mallmann

Projeto de pesquisa apresentado ao Mestrado Profissional da FGV Direito SP, sob a orientação do Professor Mário Engler Pinto Junior.

Versão 03 de julho de 2023.

1. Tema, contexto, objetivos e delimitação de escopo

O trabalho propõe estudar a tentativa de privatização da Companhia Riograndense de Saneamento ("Corsan" ou "Companhia") com a venda pulverizada das ações por meio de *Initial Public Offering* ("*IPO*"), que significa Oferta Pública Inicial. O tema principal será a análise dos fatores relevantes que levaram o Estado do Rio Grande do Sul a desisitir do *IPO* e alterar o modelo de venda das ações para a venda em bloco por meio de leilão. Para tanto, será necessário compreender o modelo inicialmente proposto, no qual o Estado pretendia vender

aproximandamente 70% das ações e permanecer como acionista de referência com 30%, estabelcendo ainda *goden share* em benefício do Estado do Rio Grande do Sul.

A pesquisa, objeto desse projeto, analisará o arranjo estatutário e de governança estalecidos para que fosse possível a privatização da Corsan e, ao mesmo tempo, viabilizar uma transição da empresa pública para privada, mantendo o Estado como acionista de referência e com o poder de voto decisório sobre temas relevantes, como, por exemplo: (i) Plano de Ação Socioambiental firmado em 30 de junho de 2021, (ii) convênio de proteção de nascentes firmado em 11 de junho de 2021, (c) parcerias tecnológicas e de inovação com universidades públicas firmadas no âmbito do programa "Univertech Corsan", e (d) iniciativas de patrocínio e apoio a ações de valorização da cultura local e tradições gaúchas na proporção do histórica praticada pela Companhia nos últimos três anos anteriores.

O estudo tem como objeto entender, no caso concreto, por que o Governo do Estado desisitiu do modelo de venda pulverizada das ações, no qual ainda se manteria como acionista da Companhia, e migrar para um modelo de venda integral das ações em bloco, por meio de leilão que acabou ocorrendo na Brasil, Bolsa e Balcão ("B3") em 20 de dezembro de 2022.

O trabalho analisará o contexto da desestatização da Corsan, relacionado ao Novo Marco Regulatório do Saneamento, os fatores relevantes para a alteração do modelo de venda das ações, o que poderia ter sido melhorado para prosseguimento da operação via *IPO* e quais os impactos perante a sociedade gaúcha em não ocorrendo a conclusão da operação, considerando ambos os modelos de venda das ações (pulverizada ou em bloco), frente aos desafios da universalizaçaõ dos serviços no Estado do Rio Grande do Sul,

2. Justificativa da relevância prática e do potencial inovador

Com a publicação da Lei Federal n° 14.026/2020 ("Novo Marco Regulatório"), a qual alterou substancialmente a Lei Federal n° 11.445/2007, estabelecendo uma série de mudanças às prestadoras de serviços de saneamento basico, em especial: (i) a determinação de aposição, nos contratos vigentes, de metas de universalização de 99% para o atendimento da população

com abastecimento de água e de 90% para o atendimento da população com coleta e tratamento de esgotamento sanitário, ambas até 2033, nos termos do art. 11-B do Novo Marco do Saneamento; (ii) a obrigação de que tais metas constem nos instrumentos contratuais até 2022, conforme previsto no art. 11-B, §1º na referida Lei; (iii) a previsão de que o cumprimento das metas seja verificado pelas agências reguladoras anualmente, após intervalo de cinco anos, conforme art. 11-B, §5º, da referida Lei; e (iv) a vedação da firmatura de novos Contratos de Programa para a prestação dos serviços, determinando a celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, art. 10 da referida Lei; a Companhia, que hoje atende aproximadamente 317 municípios do Estado do Rio Grande do Sul, 307 por meio de Contratos de Programa firmados diretamente entre os Poderes Concedentes e a Companhia, se viu numa situação que coloca em risco a sua existência.

Sendo assim, a Companhia, como as demais estatais de saneamento, não mais poderá firmar novos Contratos de Programa e deverá expandir suas atividades mediante a celebração de contrato de concessão precedido de licitação – concorrendo, neste cenário, com o setor privado, sabidamente menos engessado pelas amarras legais, administrativas e operacionais inerentes à atuação da Administração Pública.

Contudo, nos casos de alienação do controle acionário de sociedade de economia mista, que detenham Contratos de Programa, o Novo Marco Regulatório possibilita a substituição dos contratos, conforme cita-se:

> Art. 14. Em caso de alienação de controle acionário de empresa pública ou sociedade de economia mista prestadora de serviços públicos de saneamento básico, os contratos de programa ou de concessão em execução poderão ser substituídos por novos contratos de concessão, observando-se, quando aplicável, o Programa Estadual de Desestatização. (Destaques nossos).
>
> § 1º Caso o controlador da empresa pública ou da sociedade de economia mista não manifeste a necessidade de alteração de prazo, de objeto ou de demais cláusulas do contrato no momento da alienação, ressalvado o disposto no § 1º do art. 11-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, fica dispensada anuência prévia da alienação pelos entes públicos que formalizaram o contrato de programa.
>
> § 2º Caso o controlador da empresa pública ou da sociedade de economia mista proponha alteração de prazo, de objeto ou de demais cláusulas do contrato de que trata este artigo antes de sua alienação, deverá ser apresentada proposta de substituição dos contratos

> existentes aos entes públicos que formalizaram o contrato de programa. (Grifos aplicados).
>
> § 3º Os entes públicos que formalizaram o contrato de programa dos serviços terão o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contado do recebimento da comunicação da proposta de que trata o § 2º deste artigo, para manifestarem sua decisão.
>
> § 4º A decisão referida no § 3º deste artigo deverá ser tomada pelo ente público que formalizou o contrato de programa com as empresas públicas e sociedades de economia mista.
>
> § 5º A ausência de manifestação dos entes públicos que formalizaram o contrato de programa no prazo estabelecido no § 3º deste artigo configurará anuência à proposta de que trata o § 2º deste artigo.

Portanto, é neste contexto que o Governo do Estado do Rio Grande do Sul está promovendo a desestatização da Corsan, buscando, ainda, maximizar o seu valor e garantir os investimentos necessários para atendimento da universalização dos serviços nos municípios atendidos pela Companhia.

3. Familiaridade com o objeto da pesquisa

A pesquisadora tem 16 anos de experiência na área de saneamento básico, tendo atuado na área comercial, jurídica e de governança corporativa de empresas responsáveis pelos serviços de saneamento nos municípios do Estado do Rio Grande do Sul. Além disso, é advogada desde 2006 com especialização em direito público; Certificação em Governance Officer e Melhores Práticas de Governança Corporativa pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa.

Destaca-se a síntese da trajetória profissional da pesquisadora:

(i) 2019-2023 (4 anos) - atuação na estruturação da empresa para realizar IPO e posteriormente a desestatização por meio de Leilão na B3, elaborando e implementando políticas institucionais, de integridade e governança corporativa, bem como gerindo a estratégia jurídica da empresa frente aos temas relevantes e atuando junto aos órgãos de controle (Tribunal de Contas, Ministério Público e Auditorias).

(ii) 2018 (1 ano) - atuação na estruturação de empresa pública federal para estar em conformidade com a Lei Federal nº 13.303/2016, elaborando e implementando as regras de governança corporativa e integridade.

(iii) 2005-2017 (12 anos) - atuação iniciada na área comercial, prestando assessoria e atuando em projetos estratégicos; a partir da conclusão da graduação, convidada a participar da equipe jurídica e atuar, inicialmente, nos processos de execução fiscal, na coordenação da gerência de regularização patrimonial e indenizações e finalizou esta etapa como coordenadora-geral do jurídico, responsável por 05 gerências jurídicas e 03 equipes administrativas com aproximadamente 50 colaboradores. Destaca-se como projetos estratégicos de atuação direta: a) unificação da plataforma de atendimento comercial e operacional da empresa; b) construção da regulação jurídica da prestação dos serviços; c) estruturação jurídica para aprovação de legislações municipais: Lei nº 12.005/2016, Lei Complementar nº 793/2016, Lei nº 12.088/2016, Lei nº 12.128/2016, Lei nº 12.060/2016, Lei nº 11.938/2015, Lei nº 11.245/2012; d) planejamento e implantação do processo eletrônico e do controle de produtividade no âmbito do jurídico; e) recuperação de crédito da empresa junto aos seus devedores (mais de R$ 70 milhões).

A formação acadêmica e a experiência profissional da pesquisadora a qualificam para o estudo proposto neste trabalho. Além disso, importante referir que, no caso concreto, em que pese ter atuado como Governance Officer, tem capacidade de fazer a análise crítica em face da operação que acabou não sendo realizada, manisfestando-se imparcialmente.

4. Modelo de pesquisa

A pesquisa será realizada sob a modalidade de estudo do caso concreto em formato de pesquisa coletiva. Pretende-se coletar e analisar a documentação do caso de desestatização

da Corsan à luz das regras de governança corporativa, concluindo de forma a orientar operações futuras de desestatizaçaõ de companhias de saneamento.

Em virtude do processo de privatização já ter sido objeto de análise do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e boa parte da documentação já estar para acesso público, será possível o aprofundamento do caso concreto. A partir deste trabalho será possível apresentar um estudo crítico acompanhado de recomendações para próximas operações do setor de saneamento.

Além da coleta e análise das informações documentais, serão realizadas entrevistas com pessoas envolvidas, que conhecem e atuaram profundamente no caso, e podem esclarecer as dúvidas que surgirão durante o desencolvimento da pesquisa proposta, a qual será um tanto desafiadora.

5. Quesitos

O trabalho tem como escopo responder às seguintes questões?

a) De que forma o Novo Marco Regulatório do Saneamento afeta as Companhias Estatais de Saneamento?
b) Quais os modelos de desestatização aplicáveis às Companhias Estatais de Saneamento?
c) Quais os fatores influenciaram o Governo do Estado do Rio Grande do Sul a modificar o modelo de venda da desestatizaçao da Corsan?
d) Havia alterações que poderiam ter sido realizadas no modelo de venda por meio de IPO para que se buscasse a sua manutenção?
e) Quais as consequências a médio e longo prazo de não ser realizada a privatização da Corsan?

6. Fontes de pesquisa

As fontes de pesquisa incluem: (i) bibliografia do Dr. Aloísio Zimmer, Direito Administrativo do Saneamento, Um estudo a partir do Novo Marco Legal (Lei nº 14.026/2020); (ii) documentação pública disponível sobre o caso de privatização da Corsan; (iii) textos doutrinários e artigos sobre o Novo Marco Legal; (iv) entrevistas com os principais envolvidos (advogados, diretores, conselheiros, consultores, auditores) para obter subsídios para pesquisa, validar as conclusões e dar robustez às recomendações que serão feitas neste trabalho; e (v) aplicação da experiência profissional da própria pesquisadora.

7. Bibliografia preliminar e legislação a ser analisada

- Zimmer, Aloísio. Direito Administrativo do Saneamento, Um estudo a partir do Novo Marco Legal (Lei nº 14.026/2020), 1ª edição, Editora Evangraf Ltda, Porto Alegre, 2021.
- Granziera, Maria Luiza Machado. Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil. 2ª Edição, Editora Foco, 2022.
- Heinen, Juliano. Direito da Regulação – Teoria e Prática dos Setores Regulados, 1ª edição, Editora Juspodivm, 2021.

8. Cronograma de execução

	2023					2024												
ATIVIDADES	ago	set	out	nov	dez	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez	
Pesquisa bibliográfica e de legislação	16h	16h																
Análise da bibliografia e da legislação			40h	40h														
Desenvolvimento do texto relevante decorrente da bibliografia e da legislação					50h													
Seleção de documentação do caso concreto							20h											
Análise da documentaçao do caso concreto								40h	40h									
Desenvolvimento do texto relevante decorrente do caso concreto										50h								
Elaboração de perguntas para a entrevista											20h							
Realização das entrevistas												40h						
Transcrição do conteúdo relevante decorrente das entrevitas													20h					
Organização de todo o material de pesquisa														16h				
Redação da pesquisa															30h			
Revisão do trabalho final																30h		
TOTAL DE HORAS																		468h