

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO

REGIONALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO NO NOVO MARCO
REGULATÓRIO DO SETOR: UM ESTUDO DE CASO DO ESTADO DE ALAGOAS

RODRIGO DE PINHO BERTOCCELLI

Projeto de pesquisa apresentado ao
Mestrado Profissional da FGV Direito SP
sob a orientação do Prof. Dr. Mario Engler
Pinto Junior

Versão de 07.10.2020

SÃO PAULO
2020

1. Tema, contexto e modelo de pesquisa predominante

O saneamento básico é um dos setores mais atrasados da infraestrutura brasileira. Conforme dados de 2019, 100 milhões de brasileiros não têm acesso aos serviços de coleta e tratamento de esgoto¹. Ainda, de acordo com dados de 2018, 35 milhões de brasileiros não têm acesso à água tratada, e a cada 100 litros de água captada e tratada no Brasil, 38,5% são perdidos em razão de rompimentos, furtos e outros danos na rede de distribuição². É igualmente lamentável que 69% da população urbana é atendida com rede coletora de esgoto e apenas 46,3% do esgoto gerado passa por tratamento³, sem mencionar o fato de que 40,5% dos resíduos e rejeitos ainda são destinados inadequadamente a lixões ou aterros controlados

O Brasil é considerado a 9ª economia do mundo⁴, porém é o 123º no *ranking* mundial de serviços públicos de saneamento ambiental⁵. O país necessita de investimentos que superam R\$ 22 bilhões por ano até 2033 para universalizar a cobertura de água e esgoto em todo o seu território⁶. Tais investimentos, entretanto, não serão alcançados sem um esforço conjunto e coordenado entre atores públicos e privados, com a clareza de que a prestação de um serviço eficiente, adequado e universal deve ocupar o centro dos debates no setor.

Diante do cenário atual, o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) possui como meta a universalização dos serviços de saneamento básico em um período de 20 anos, entre 2014 a 2033. O plano prevê que serão necessários R\$ 597,9 bilhões de investimento para atingir esta meta, divididos entre as modalidades de abastecimento de água e esgotamento sanitário, resíduos sólidos urbanos, drenagem urbana e gestão⁷.

¹ Disponível em: <http://abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2019/04/PANORAMA2019low.pdf>. Acesso em 23 jul. 2020.

² Disponível em: http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2018/Diagnostico_AE2018.pdf. Acesso em 23 jul. 2020.

³ Disponível em: http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2018/Diagnostico_AE2018.pdf. Acesso em 23 jul. 2020.

⁴ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/pib-do-brasil-deve-terminar-decada-como-9-maior-do-mundo-atras-de-reino-unido-italia-india-24168816>; https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD. Acesso em 23 jul. 2020.

⁵ Disponível em: <https://cebds.org/estudo-destaca-beneficios-com-expansao-saneamento-brasil/>. Acesso em 23 jul. 2020.

⁶ Disponível em: https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/plansab/Versaoatualizada07mar2019_consultapublica.pdf. Acesso em 23 jul. 2020.

⁷ Disponível em: https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/plansab/Versaoatualizada07mar2019_consultapublica.pdf. Acesso em 23 jul. 2020.

Há uma enorme necessidade de investimentos e grandes oportunidades de parcerias entre o setor público e o privado. Atualmente, a iniciativa privada corresponde apenas a 6% dos prestadores de serviço no setor do saneamento, presente em 325 municípios brasileiros. Entretanto, mesmo com participação limitada, o setor privado é responsável por 20% dos investimentos realizados no setor, nos últimos 20 anos, de acordo com o Panorama da Participação Privada no Saneamento 2019 (Abcon/Sindcon)⁸.

Nesse contexto, depois de duas medidas provisórias que caducaram⁹, surge o Projeto de Lei nº 4.162/2019, convertido na Lei federal nº 14.026/2020, que visa introduzir modificações no marco legal do saneamento básico brasileiro, sancionado pela Presidência da República, com vetos, em 15.07.2020, após ter sido aprovado pelo Senado Federal em 24.06.2020.

O Projeto de Lei aprovado incorpora na legislação preocupações comuns entre os investidores do setor, entre elas a questão da titularidade e prestação regionalizada dos serviços. O novo texto legal estabelece que os titulares dos serviços de saneamento básico são: o Município ou o Distrito Federal, em casos de interesse local; e o Estado ou determinada estrutura de governança interfederativa, em casos de interesse comum¹⁰.

Dessa forma, o novo marco regulatório estimula a regionalização dos serviços por meio da criação de estruturas de governança interfederativa, incluindo: (i) regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; (ii) unidade regional de saneamento básico, estabelecida por meio de lei estadual; (iii) bloco de referência, instituído pela União, nos casos em que os Estados não implementem medidas para regionalização dos serviços.¹¹

⁸ Disponível em: <http://abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2019/04/PANORAMA2019low.pdf>. Acesso em 23 jul. 2020.

⁹ MPV 844 e 868.

¹⁰ Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico:

I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local;

II - o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum.

¹¹ Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: (...)

VI - prestação regionalizada: modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município, podendo ser estruturada em:

a) região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião: unidade instituída pelos Estados mediante lei complementar, de acordo com o § 3º do art. 25 da Constituição Federal, composta de agrupamento de Municípios limítrofes e instituída nos termos da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da MetrÓpole);

b) unidade regional de saneamento básico: unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos;

c) bloco de referência: agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos termos do § 3º do art. 52 desta Lei e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares;

Com esse pano de fundo, neste estudo será analisado como o Estado de Alagoas está buscando universalizar os seus serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário por meio da regionalização e criação de blocos regionais para conceder à iniciativa privada. O estudo de caso possibilita a análise de prestação regionalizada de serviços antes e depois do advento do novo marco regulatório, pois a Região Metropolitana de Maceió (“RMM”) foi modelada antes da edição do novo marco e o seu bloco correspondente está em fase de licitação, já os demais blocos, que correspondem à região do agreste e do sertão, deverão ser estruturados sob a égide da nova lei.

O projeto do Estado de Alagoas ilustra a necessidade de se criar *clusters* para a viabilidade e sustentabilidade econômico-financeira de projetos no setor de saneamento básico, uma vez que os titulares desses serviços não conseguiriam investir e encontrar soluções individualmente diante das metas de universalização, principalmente, municípios com poucos recursos públicos e população de baixa renda. Outro aspecto importante, no caso da RMM, foi que a titularidade está sendo exercida por meio de um Sistema Gestor Metropolitano, sem que haja qualquer ofensa aos parâmetros constitucionais, mesmo anterior ao novo marco regulatório¹².

É evidente que a falta de saneamento básico traz graves danos à saúde, educação, meio ambiente e impacta negativamente nas condições socioeconômicas da população. O aumento do investimento em saneamento gera empregos diretos, proporciona melhor qualidade de vida aos cidadãos e ativa a economia em cadeias de valor. E isto é possível por meio de incentivos à entrada de capital privado no setor.

Por essas razões se justifica o presente estudo. É preciso analisar a legalidade e os efeitos concretos da mudança no marco regulatório em termos da prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico com vistas à universalização.

2. Quesitos, fontes de pesquisa e formas de acesso

Serão analisados o panorama do saneamento básico no Brasil e como o Estado de Alagoas está estruturando suas concessões no modelo de prestação regionalizada dos serviços. **A questão central da pesquisa será responder como organizar a prestação regionalizada do serviço de saneamento básico para fins de concessão por meio de uma licitação**

¹² Os critérios de governança da RMM seguiram o posicionamento do STF na ADI 1.842-RJ.

pública. Nesse sentido, as seguintes questões nortearão a dissertação na resposta à questão central:

Contextualização fática:

- **Quesito 1:** Qual foi o modelo adotado na região metropolitana de Maceió para organizar a prestação dos serviços de saneamento?
- **Quesito 2:** Como a opção de regionalização impactou a modelagem da concessão?
- **Quesito 3:** Quais as principais preocupações dos atores envolvidos e como foram equacionadas (Governo do Estado, Municípios, CASAL, BNDES, setor privado)?

Fontes: Documentos da Concorrência Pública nº 09/2020¹³ e entrevistas com os principais atores na estruturação do projeto: Estado de Alagoas, BNDES, CASAL e Consórcio que apoia a modelagem composto por EY, Felsberg e EMA Engenharia.

Referencial teórico-normativo:

- **Quesito 4:** Qual o conteúdo básico da legislação sobre prestação regionalizada de serviço de saneamento?
- **Quesito 5:** Quais as alternativas de organização e o regime jurídico aplicável?
- **Quesito 6:** Quais as questões jurídicas controvertidas ou com potencial de problematização?
- **Quesito 7:** Quais os entendimentos doutrinários ou jurisprudenciais relevantes?

Fontes: Legislação, doutrina e jurisprudência, com especial destaque à análise das ADIs nº 1.842/RJ e 2.077-MC/BA.

Abordagem analítica:

- **Quesito 8:** Quais os desafios enfrentados na organização do serviço de saneamento da região metropolitana de Maceió?
- **Quesito 9:** O modelo possui adequada fundamentação jurídica?

¹³ Cujo objeto foi a “Concessão dos Serviços Públicos de Fornecimento de Água e Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana de Maceió (RMM)”.

- **Quesito 10:** As soluções adotadas foram corretas? O que pode prejudicar o bom funcionamento do modelo no futuro?

Fontes: Reflexões do pesquisador e análise dos questionamentos administrativos e judiciais em face da licitação para a concessão dos serviços de saneamento na região metropolitana de Maceió ocorrida no dia 30 de outubro de 2020 vencida pela empresa BRK¹⁴. Poderão ser realizadas ainda entrevistas ou conversas informais com atores relevantes para captar outras percepções.

Conclusão propositiva:

- **Quesito 11:** Em que medida a regionalização favorece a licitação e a concessão do serviço do serviço de saneamento?
- **Quesito 12:** Qual o modelo ideal de regionalização para esse efeito?

Fonte: Reflexões do pesquisador.

A metodologia de pesquisa a ser empregada na dissertação de mestrado profissional será fundamentalmente o método dedutivo. Propõe-se uma incursão além das fontes tradicionais de pesquisa, como a legislação, a doutrina e a jurisprudência. O objetivo é buscar analisar editais e contratos de concessões, consultas públicas, relatórios de fundos de investimentos, estudos setoriais, entrevistar os principais executivos, especialistas e autoridades no setor, além da experiência empírica do pesquisador.

3. Relevância prática, caráter inovador e potencial de impacto

O setor de saneamento precisa de relevantes investimentos e pode proporcionar grandes oportunidades de negócios¹⁵. O déficit de saneamento é tão grande que há espaço para o setor público e para o privado, este ainda com apenas 6% de participação no setor. O desafio é pensar um modelo que proporcione ao privado segurança jurídica para a realização dos

¹⁴ Fonte: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,com-outorga-de-r-2-bilhoes-alagoas-da-pontape-nos-leiloes-apos-marco-do-saneamento,70003459141>

¹⁵ Nesse sentido, o Ministro Tarcísio Gomes de Freitas afirmou em 13/11/2019 em apresentação para investidores que o Saneamento é o 'novo pré-sal'. Segundo o Ministro, "a quantidade de investimentos que podem vir para o setor de saneamento é sem precedentes. A gente fala com operadores de infraestrutura no mundo com várias posições, que operam rodovias, operam ferrovias, mas hoje chegam para você e dizem: 'eu quero saber [do serviço] de água, afirmou Freitas. (Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2019/11/13/saneamento-e-o-novo-pre-sal-do-brasil-diz-ministro-da-infraestrutura.ghtml>. Acesso em 23 jul. 2020).

investimentos, ao mesmo tempo em que proporcione sustentabilidade econômica às atividades e a preservação do interesse público.

Diante das alterações no marco regulatório e a necessidade de investimentos se faz necessária uma análise específica entre as relações público-privadas de modo a encontrar os melhores modelos de parceria para prestações regionalizadas com vistas à universalização dos serviços.

O resultado da pesquisa será compartilhado e debatido com entidades setoriais como ABDIB¹⁶, ABCON¹⁷, ASSEMAE,¹⁸ AESBE¹⁹ e ABAR²⁰, assim como investidores institucionais, empresas públicas e privadas com o fim de trazer mais clareza sobre o investimento privado e influenciar o aperfeiçoamento do sistema regulatório e os contratos de concessão no setor.

4. Familiaridade do pesquisador com o objeto da pesquisa

O pesquisador teve o seu primeiro contato com licitações e gestão de contratos para a execução de obras de engenharia para o setor de saneamento básico em 2007 quando integrava o Jurídico da Construbase Engenharia²¹.

Em 2009 passou a integrar o Jurídico da Construtora Andrade Gutierrez, onde participou dos estudos para a PPP promovida pela Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa), cuja licitação foi vencida pelo consórcio formado pelas empresas Foz do Brasil, do Grupo Odebrecht²², e Lidermac Construções, considerada como uma das maiores PPPs já assinadas no país²³. No mesmo período na Andrade Gutierrez participou dos estudos e da licitação da PPP promovida pela SABESP para o Sistema Produtor São Lourenço, também considerado um dos maiores projetos de saneamento no país²⁴.

¹⁶ ABDIB - Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base.

¹⁷ ABCON - Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto.

¹⁸ ASSEMAE - Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento.

¹⁹ AESBE - Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento.

²⁰ ABAR - Agência Brasileira de Agências de Regulação.

²¹ Vale destacar obras executadas para a SABESP e os projetos destacados no site da empresa: <http://www.construbase.com.br/areas-de-atuacao/construcoes/mandaquui.php> (Acesso em 10 abr. 2020).

²² Hoje detido pela empresa BRK Ambiental, uma das maiores empresas privadas do Brasil no setor de prestação de serviços de água e esgoto.

²³ O objetivo da parceria era elevar dos atuais 30% para 90% o índice de atendimento do serviço de saneamento nos 14 municípios que integravam a Região Metropolitana do Recife. (Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2013/02/17/pernambuco-assina-ppp-de-r-45-bi-para-saneamento.ghtml>. Acesso em 08 abr. 2020).

²⁴ A Construtora Andrade Gutierrez S.A. se sagrou vencedora do certame licitatório e constituiu em 2013 a empresa Sistema Produtor São Lourenço S.A. (SPSL S.A.), com a finalidade de desenvolver a PPP para a prestação de serviços de operação e manutenção do sistema de desidratação, secagem e disposição final do lodo e de manutenção do Sistema Produtor São Lourenço, bem como para a execução das obras deste empreendimento, pertencente à Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP. Em maio de 2028, as ações da SPSL S.A., foram adquiridas pelo grupo chinês China Gezhouba Group Corporation (CGGC), através de sua

Depois de sua experiência na Construtora Andrade Gutierrez, o pesquisador assumiu a posição de Diretor Jurídico e *Compliance* da GS Inima Brasil, integrante do grupo sul-coreano GS E&C²⁵, *holding* que possui participação em concessões de água e esgoto no Brasil onde teve a oportunidade de gerenciar concessões²⁶ integrar o Conselho de Administração das concessionárias²⁷, bem como participar do desenvolvimento de novos negócios em saneamento básico no Brasil e na América Latina.

Em 2018, o pesquisador se tornou sócio do escritório Felsberg Advogados na área de infraestrutura, saneamento e *compliance*, atendendo grupos nacionais e estrangeiros interessados em projetos de concessão em saneamento. Nesta fase, merece destaque o projeto para a concessão dos serviços de água e esgoto da Região Metropolitana de Maceió, no Estado de Alagoas, no qual o pesquisador é o coordenador jurídico do consórcio que assessora o BNDES na modelagem, que conta com 13 municípios e R\$ 2,6 bilhões de valor de investimento²⁸.

5. Referências bibliográficas

ABCON. *Panorama da participação privada no saneamento*. 2020. Disponível em: <http://abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2020/08/Panorama2020-baixa-FINAL.pdf>.

ALVES, Alaôr Caffé. *Saneamento básico – concessões, permissões e convênios públicos*. São Paulo: EDIPRO, 1998.

Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 1.842/RJ e 2.077-MC/BA.

BERCOVICI, Gilberto. *Saneamento básico e federalismo: serviço público e competências comuns*. Saneamento básico: temas fundamentais, propostas e desafios. Guilherme Gomes Lula, Luiz Felipe Pinto Lima Graziano e Rodrigo de Pinho Bertocelli (Organizadores). Rio de Janeiro: Lumen Juris Direito, 2017.

subsidiária CGGC Construtora do Brasil Ltda. (Disponível em: <http://www.spsl.eco.br/institucional/>. Acesso em 18 abr. 2020).

²⁵ O Grupo GS é o quinto maior conglomerado da Coreia do Sul em termos de receita total. (Disponível em: http://www.gsinimabrasil.com.br/pt-br/pagina/The_Group/. Acesso em 09 abr. 2020).

²⁶ Assim que assumiu a posição em 2013, passou a gerir os contratos da Ambient Serviços Ambientais de Ribeirão Preto S/A. (Ribeirão Preto SP), Sesamm – Serviços de Saneamento de Mogi Mirim S.A. (Mogi Mirim/SP), Araucária Saneamento S/A (Campos do Jordão/SP), Sanevap – Saneamento Vale do Paraíba S/A. (São José dos Campos/SP) e participou das licitações e aquisições que resultaram nas concessões Samar – Soluções Ambientais de Araçatuba S/A. (Araçatuba/SP), Sanama – Saneamento Alta Maceió S/A. (Maceió/AL), Caepa – Companhia de Água e Esgoto de Paraibuna S/A. (Paraibuna/SP), Comasa – Companhia de água de Santa Rita S/A. (Santa Rita/SP), além de outros estudos na área de saneamento no Brasil e na América Latina.

²⁷ Com destaque para a SESAMM – Serviços de Saneamento de Mogi Mirim, companhia com participação acionária da SABESP.

²⁸ Edital publicado no dia 29 de maio de 2020 com licitação prevista para 30 de setembro na B3. (Disponível em: <http://seinfra.al.gov.br/concessao-regiao-metropolitana-de-maceio>. Acesso em 11 jun. 2020).

