

# O papel regulatório da outorga onerosa nos serviços de saneamento básico:

estudo de caso da concessão dos SAE prestados pela CEDAE no Estado do Rio de Janeiro

**Luciano Moratório**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Tereza Fonseca Dias

Coletânea de Pós-Graduação

**Especialização em Controle da Desestatização e da Regulação (CDR)**

Volume 1



**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

**MINISTROS**

Bruno Dantas (Presidente)

Vital do Rêgo Filho (Vice-Presidente)

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Augusto Nardes

Aroldo Cedraz

Vital do Rêgo

Jorge Oliveira

Antônio Anastasia

**MINISTROS-SUBSTITUTOS**

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

Weder de Oliveira

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU**

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)

Lucas Furtado (Subprocurador-Geral)

Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)

Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)

Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)

Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



**DIRETORA-GERAL**

Ana Cristina Melo de Pontes Botelho

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,  
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO  
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Clémens Soares dos Santos

**CONSELHO ACADÊMICO**

Maria Camila Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins e Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

**COORDENADOR ACADÊMICO**

Leonardo Lopes Garcia

**COORDENADORES PEDAGÓGICOS**

Ana Carolina Dytz Fagundes de Moraes

Flávio Sposto Pompêo

Georges Marcel de Azeredo Silva

Marta Eliane Silveira da Costa Bissacot

**COORDENADORA EXECUTIVA**

Maria das Graças da Silva Duarte de Abreu

**PROJETO GRÁFICO E CAPA**

Núcleo de Comunicação – NCOM/ISC

# **O papel regulatório da outorga onerosa nos serviços de saneamento básico: estudo do caso da concessão dos SAE prestados pela CEDAE no Estado do Rio de Janeiro**

**Luciano Moratório**

Monografia de conclusão de curso submetida ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista Controle da Desestatização e da Regulação.

**Orientador(a):**

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Tereza Fonseca Dias

**Banca examinadora:**

Prof. PhD. Fernando Tavares Camacho

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Tereza Fonseca Dias

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

MORATÓRIO, Luciano. **O papel regulatório da outorga onerosa nos serviços de saneamento básico**: estudo do caso da concessão dos SAE prestados pela CEDAE no Estado do Rio de Janeiro. 2023. Monografia (Especialização em Controle da Desestatização e da Regulação) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF.

## CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO(A) AUTOR(A): Luciano Moratório

TÍTULO: O papel regulatório da outorga onerosa nos serviços de saneamento básico: estudo do caso da concessão dos SAE prestados pela CEDAE no Estado do Rio de Janeiro

GRAU/ANO: Especialista/2023

É concedida ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

---

Luciano Moratório

Luciano.moratorio@tce.mg.gov.br

## FICHA CATALOGRÁFICA

L131a Moratório, Luciano

O papel regulatório da outorga onerosa nos serviços de saneamento básico: estudo de caso da concessão dos SAE prestados pela CEDAE no Estado do Rio de Janeiro/ Luciano Moratório. – Brasília: ISC/TCU, 2022.

(Monografia de Especialização)

1. Controle da Desestatização e da Regulação. 2. Tema 2. 3. Tema 3. I. O papel regulatório da outorga onerosa nos serviços de saneamento básico: estudo de caso da concessão dos SAE prestados pela CEDAE no Estado do Rio de Janeiro.

# **O papel regulatório da outorga onerosa nos serviços de saneamento básico: estudo do caso da concessão dos SAE prestados pela CEDAE no Estado do Rio de Janeiro**

**Luciano Moratório**

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação *lato sensu* em Controle da Desestatização e da Regulação realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa como requisito para a obtenção do título de especialista em Controle da Desestatização e da Regulação.

Brasília, 01 de fevereiro de 2023.

**Banca Examinadora:**

---

Prof.<sup>a</sup> Maria Tereza Fonseca Dias, Dr.<sup>a</sup>  
Orientadora  
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

---

Prof. Fernando Tavares Camacho, PhD.  
Avaliador  
Fundação Getúlio Vargas (FGV)



## **Agradecimentos**

Quero expressar minha sincera gratidão às autoridades e servidores do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), Tribunal de Contas da União (TCU) e Instituto Serzedelo Corrêa (ISC) por terem me proporcionarem a oportunidade de participar deste curso. Estas instituições foram fundamentais para minha formação, proporcionando-me informações valiosas, orientações e apoio durante todo o período de estudo e na condução da pesquisa. Eu sou muito grato pelas oportunidades incríveis e pelo apoio que essas instituições me deram para alcançar meus objetivos.

Em especial, gostaria de agradecer à equipe responsável pela organização do curso, cuja dedicação e trabalho contribuíram para a excelência do ensino. Eu aprendi muito com a equipe e eu agradeço a todos por seus esforços. Também quero agradecer aos professores do curso, cujos ensinamentos foram valiosos e transmitidos de forma clara e eficaz. Eles foram incansáveis em seus esforços para transmitir seus conhecimentos e eu sou muito grato por isso.

Por fim, mas não menos importante, quero expressar minha profunda gratidão pelas valiosas orientações da Prof.<sup>a</sup> Maria Tereza Fonseca Dias. Sua paciência, dedicação e conhecimento foram fundamentais para o sucesso deste trabalho e para minha formação acadêmica, pois, sem eles, não teria sido possível alcançar meu objetivo. Agradeço também pela confiança em minhas habilidades e pelo seu apoio.

O conhecimento adquirido por meio deste curso e da pesquisa será inestimável ao longo da minha trajetória profissional, me permitindo contribuir de forma significativa para a melhoria dos processos e controle da Administração Pública. Agradeço também pela oportunidade de aprender com profissionais renomados e experientes, que me inspiram a continuar me desenvolvendo e buscando sempre a excelência em minhas atividades. A minha gratidão é eterna e espero poder contribuir para as instituições de alguma forma no futuro.



## Resumo

A pesquisa tem como objetivo principal analisar se a outorga onerosa cobrada na licitação para concessão regionalizada dos SAE de alguns municípios do estado do Rio de Janeiro – antes atendidos pela CEDAE – é aderente ao mecanismo de *Franchise Bidding Solution (FBS)* proposto como instrumento regulatório. Trata-se de pesquisa qualitativa e exploratória, baseada em estudo de caso instrumental, podendo contribuir para o campo de políticas públicas e subsidiar investigações futuras para avaliar a eficácia e o impacto da outorga onerosa nas tarifas. O trabalho empregou o levantamento bibliográfico e a análise documental usando a técnica de análise de conteúdo categorial para coletar e interpretar os dados, concluindo que esse método apenas permite demonstrar como a outorga onerosa é compreendida na literatura e como esse instrumento foi utilizando, sugerindo a compatibilidade com a proposta do *FBS*. Apesar de parte da literatura considerar que esse instrumento tem efeito de um tributo, onerando a tarifa cobrada dos usuários, há quem o considere uma justa contrapartida pelo uso temporário de ativo estatal. Ainda que possa afetar a tarifa, esse instrumento atende a finalidades regulatórias, pois, diante da impossibilidade de haver competição no mercado, o leilão permite que empresas habilitadas disputem entre si pelo direito de poder explorar economicamente o serviço e, com isso, o estado, agindo como regulador, pode exigir que o vencedor pague um valor correspondente aos potenciais excedentes de lucros. A cobrança pela outorga é economicamente justificável e juridicamente possível, quando se propõe mitigar os efeitos negativos decorrentes da natureza monopolista da atividade.

**Palavras-chave:** Serviços de água e esgoto; outorga onerosa; concessão de serviços públicos; estudo de caso; CEDAE.

## **Abstract**

*The research aims to analyze whether the concession fee in the bidding for the regionalized concession of SAE for some municipalities in the state of Rio de Janeiro – previously served by CEDAE – is in line with the Franchise Bidding Solution (FBS) proposed as a regulatory instrument. This is a qualitative and exploratory research, based on instrumental case study, which can contribute to the field of public policies and subsidize future investigations to evaluate the effectiveness and impact of the concession fee on tariffs. The work employed bibliographic survey and document analysis using the technique of categorical content analysis to collect and interpret the data, concluding that this method only allows to demonstrate how the concession fee is understood in the literature and how this instrument was used, suggesting compatibility with the proposal of FBS. Although part of the literature considers that this instrument has the effect of a tax, burdening the tariff charged to users, there are those who consider it a fair compensation for the temporary use of state assets. Although it may affect the tariff, this instrument meets regulatory purposes, because, in the face of the impossibility of competition in the market, the auction allows qualified companies to compete for the right to operate the public service seeking for profit and, thus, the state, acting as a regulator, can demand the winner to pay a fee based on to the potential surplus profits. The charge for the grant is economically justified and legally possible, when it is proposed to mitigate the negative effects resulting from the monopolistic nature of the activity.*

**Keywords:** Water and sewage services; concession fee; concession of public services; case study; CEDAE.

## **Lista de figuras**

Figura 1 - Categorias definidas para agrupamento das URs .....	19
Figura 2 - Licitantes Aptas.....	35
Figura 3 - Classificação Final de Propostas .....	36
Figura 4 - Marcos para pagamento das parcelas da outorga fixa .....	36

## **Lista de abreviaturas e siglas**

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGENERSA	Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro
ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional da Habitação
CESB	Companhias Estaduais de Saneamento Básico
CMPC	Custo Médio Ponderado de Capital
<i>FBS</i>	<i>Franchise Bidding Solution</i>
FDRM	Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana
<i>IASB</i>	<i>International Accounting Standards Board</i>
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
<i>IFRIC</i>	<i>International Financial Reporting Interpretations Committee</i>
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PNS	Política Nacional de Saneamento
SAE	Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
URs	Unidades de Registro
VPL	Valor Presente Líquido

## Sumário

<b>1.</b>	<b>Introdução</b> .....	<b>14</b>
<b>2.</b>	<b>Problema e justificativa</b> .....	<b>15</b>
<b>3.</b>	<b>Objetivos</b> .....	<b>17</b>
3.1.	Objetivo geral .....	17
3.2.	Objetivos específicos.....	17
<b>4.</b>	<b>Metodologia</b> .....	<b>17</b>
<b>5.</b>	<b>Outorga onerosa nas licitações de saneamento básico</b> .....	<b>21</b>
5.1.	O Saneamento Básico como Serviço Público .....	21
5.2.	O <i>Franchise Bidding Solution (FBS)</i> .....	23
5.3.	Contratação dos serviços de saneamento básico .....	25
5.4.	Outorga onerosa em licitações: “tributação oculta” ou contrapartida?.....	28
5.5.	Modelo regulatório dos serviços de saneamento básico .....	32
<b>6.</b>	<b>Estudo do caso da Outorga onerosa na Concessão dos SAE no Rio de Janeiro</b> .....	<b>34</b>
6.1.	Cobrança pela outorga .....	34
6.2.	Arranjo regulatório da outorga onerosa .....	37
<b>7.</b>	<b>Conclusões</b> .....	<b>39</b>
<b>8.</b>	<b>Referências</b> .....	<b>42</b>

## 1. Introdução

A Lei 14.026/2020 reformou o marco legal para o setor de saneamento básico para incentivar investimentos privados na infraestrutura de saneamento. Essas alterações buscam melhorar e padronizar as políticas regulatórias e os contratos pertinentes aos Serviços Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário (SAE), designando a Agência Nacional de Águas e Saneamento (ANA) para estabelecer normas de referência, as quais devem ser observadas pelas agências reguladoras estaduais e municipais responsáveis pela regulação dos SAE. Diante da reforma, os contratos entre as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) e os municípios não podem ser renovados e as CESBs precisam comprovar sua capacidade financeira para cumprir as metas de universalização estabelecidas pela lei<sup>1</sup>. No caso de impossibilidade de manutenção dos contratos, os SAE devem transferidos para os municípios, que, de acordo com decisão do Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>2</sup>, são os responsáveis por esses serviços.

Segundo estimativas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)<sup>3</sup>, o Estado do Rio de Janeiro precisaria de investimentos de R\$ 33,5 bilhões para atingir a universalização dos SAE. No entanto, como evidencia o indicador FN033<sup>4</sup> do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), nos últimos 10 anos a Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE) investia, em média, apenas R\$ 180 milhões por ano, ou seja, mantido esse patamar, eles não seriam suficientes para atingir as metas estabelecidas no marco legal. Essa conjuntura levou o Estado do Rio de Janeiro a desenvolver – com o apoio técnico do BNDES – um projeto para conceder os SAE dos municípios fluminenses atendidos pela CEDAE. Para realizar este projeto, os municípios delegaram ao Estado

---

<sup>1</sup> O objetivo principal do marco legal é o de universalizar o acesso aos serviços. Com as alterações introduzidas pela Lei nº 14.026/2020, os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% da população com água potável e de 90% da população com coleta e tratamento de esgoto até 31 de dezembro de 2033, assim como os contratos devem estabelecer metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento.

<sup>2</sup> Para a decisão, ver os autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.842/RJ (BRASIL, 2013).

<sup>3</sup> O Capex necessário para atingir a universalização é de cerca de R\$ 25 bilhões, sem contar os investimentos de manutenção da infraestrutura.

<sup>4</sup> Investimentos do(s) Prestador(es).

do Rio de Janeiro, através de convênios de cooperação, o direito de outorga dos SAE<sup>5</sup> e, com isso, o Governo do Estado conduziu o processo de delegação por meio de contratos de concessão precedidos de licitação, adotando o critério de maior outorga para o julgamento das propostas.

Neste caso, a licitação é o processo administrativo obrigatório para delegação de serviços públicos e a Lei Geral de Concessões (Lei Federal nº 8.987/1995) admite, dentre outros, o critério de maior oferta pela outorga (art. 15, inciso II) para seleção da proposta vencedora. O julgamento das propostas segundo esse critério é objeto de controvérsias doutrinárias, as quais serão apresentadas adiante, contudo, seus defensores têm enfatizado seu uso em função dos seus benefícios regulatórios haja vista que o fundamento teórico que ampara a cobrança pela outorga em licitações para a concessão de serviços públicos remete ao *Franchise Bidding Solution (FBS)*<sup>6</sup> proposto pelo economista Harold Demsetz em 1968 como uma solução para regulação de monopólios naturais. Desde então, esse instrumento regulatório se difundiu e evoluiu, não sendo mais usado apenas como uma alternativa a outras formas de regulação assim como originalmente proposto, mas complementando a regulação que é feita pelas agências reguladoras.

## **2. Problema e justificativa**

O marco legal foi atualizado na busca pelo aprimoramento e padronização dos instrumentos contratuais e das políticas regulatórias, atribuindo a Agência Nacional de Águas e Saneamento (ANA) o papel de editar normas de referência, cabendo às agências reguladoras estaduais e municipais a competência para praticar a regulação dos SAE. Contudo, as agências reguladoras atuam na regulação *ex post*, sendo que o leilão<sup>7</sup> para contratação da concessionária – que é uma forma de regulação *ex ante* – já define alguns contornos importantes para questões regulatórias. Portanto, o

---

<sup>5</sup> Para os municípios atendidos pelos sistemas produtores da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a concessão do abastecimento de água seria apenas do sistema *downstream*, abrangendo os sistemas de distribuição de água aos usuários finais e o sistema de esgotamento sanitário, enquanto a produção de água nos municípios em que o operador privado atuará no *downstream* continua a cargo da CEDAE (Estado do Rio de Janeiro, 2020b).

<sup>6</sup> Para o conceito, ver DEMSETZ (1968).

<sup>7</sup> O termo leilão é utilizado neste trabalho de forma intercambiável com o termo licitação, ao passo que o primeiro renete à Teoria de Leilões desenvolvida no campo das ciências econômicas e o segundo ao instituto jurídico que regulamenta as contratações públicas no Brasil.

momento atual é oportuno para que os formuladores de políticas públicas, nas três esferas federativas, avaliem uma multiplicidade de aspectos pertinentes à regulação dos serviços de saneamento e, como parte dessa avaliação, considerem que o instituto da outorga onerosa em licitações também possui funções regulatórias importantes para a boa prestação dos SAE.

Além disso, como destacado por Fortini, Avelar e Borelli (2021), a ordem jurídica deve contribuir para que haja ampla participação de interessados nos certames licitatórios, exigindo dos formuladores de políticas públicas que organizem editais de licitação e contratos compatíveis com as melhores práticas para seleção e contratação de concessionárias de serviços públicos a fim de atrair o maior número de interessados e, com isso, seja possível canalizar mais investimentos para o setor de saneamento básico. Além disso, considerando a urgência de universalização e melhoria da qualidade dos SAE e do modelo regulatório, a investigação de questões regulatórias ganha destaque nas agendas de pesquisa.

Diante dessa perspectiva, este estudo pode ser útil não apenas para as políticas públicas envolvendo a prestação de serviços de água e esgoto (SAE) e para aqueles envolvidos na estruturação de projetos, mas também para legisladores, reguladores e aqueles incumbidos do controle administrativo e judicial de políticas públicas. Além disso, ele também pode servir como base para futuras investigações sobre a eficácia da utilização da outorga onerosa em contratações de SAE como instrumento regulatório e seus possíveis impactos na tarifa.

Por se tratar de assunto ainda pouco explorado na área do direito regulatório, alguns estudos sobre o tema possuem lacunas e inconsistências. Além da literatura sobre o tema ser escassa, sendo ainda mais limitada quando se contextualiza o problema com enfoque nos contratos de concessões dos SAE, a função regulatória da cobrança pela outorga em licitações não vem sendo tão debatida quanto deveria. Neste sentido, o problema de pesquisa consiste em responder a seguinte pergunta: a outorga onerosa cobrada na licitação para concessão regionalizada dos SAE de alguns municípios do estado do Rio de Janeiro – antes atendidos pela CEDAE – é aderente ao mecanismo de *Franchise Bidding Solution (FBS)* proposto por Demsetz (1968) como instrumento regulatório?



## **3. Objetivos**

### **3.1. Objetivo geral**

O objetivo principal deste trabalho é analisar se a outorga onerosa cobrada na licitação para concessão regionalizada dos SAE de alguns municípios do estado do Rio de Janeiro – antes atendidos pela CEDAE – é aderente ao *Franchise Bidding Solution (FBS)* proposto por Demsetz (1968) como instrumento regulatório.

### **3.2. Objetivos específicos**

Quanto aos objetivos específicos estão: *i)* apresentar alguns entendimentos teóricos a respeito da cobrança pela outorga em licitações; *ii)* apresentar o arranjo regulatório da outorga onerosa na licitação para concessão dos SAE dos municípios do Estado do Rio de Janeiro, antes atendidos pela CEDAE; *iii)* avaliar se a outorga onerosa cobrada na licitação atende a alguma finalidade regulatória.

Para alcançar os objetivos propostos, o estudo analisará como as disposições normativas, editalícias e contratuais relacionadas à outorga onerosa se alinham às suas finalidades regulatórias à luz do mecanismo de *Franchise Bidding Solution (FBS)*.

## **4. Metodologia**

Este estudo adota como estratégia de pesquisa o estudo de caso por se entender que a problemática requer a investigação de um caso individual. Para Stake (2005), o estudo de caso como estratégia de pesquisa caracteriza-se justamente pelo interesse do pesquisador em casos individuais e não pelos métodos de investigação, pois, como explica Hartley (2004), um estudo de caso analisa uma unidade específica como um sistema delimitado, cujas partes são integradas.

Neste sentido, busca-se analisar se a outorga onerosa cobrada na licitação para concessão regionalizada dos SAE de alguns municípios do estado do Rio de

Janeiro – antes atendidos pela CEDAE – é aderente ao mecanismo de *Franchise Bidding Solution (FBS)* proposto por Demsetz (1968) como instrumento regulatório, para, com base da literatura e nos documentos, entender quais são as finalidades regulatórias desse mecanismo. Trata-se de estudo de caso instrumental pois, como denota Alves-Mazzotti (2006), neste método de produção de conhecimento científico, o interesse no caso deve-se à crença de que ele facilita a compreensão de algo mais amplo, uma vez que ele pode servir para fornecer *insights* sobre o assunto. A escolha deste caso como objeto de análise se deve pelas seguintes razões: ter sido a maior concessão de infraestrutura de saneamento da história do país; foi uma das primeiras concessões após as recentes alterações no marco regulatório; e por ter arrecadado R\$ 22,7 bilhões em valor de outorga.

Esse estudo de caso consiste em uma pesquisa qualitativa do tipo exploratória com o intuito de responder, a partir de um estudo de caso instrumental, a pergunta de pesquisa proposta. Segundo Gil (2002), quando o assunto é pouco explorado na literatura e é difícil de se formular hipóteses precisas e operacionalizáveis, a pesquisa exploratória tem como objetivo principal aprimorar ideias ou descobrir intuições, fornecendo elementos para que se formulem problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. Desse modo, a pesquisa exploratória é flexível e não requer, necessariamente, a elaboração de hipóteses a serem testadas no trabalho, se restringindo à definição dos objetivos e à busca de informações sobre determinado assunto (CERVO; BERVIAN; SILVA, 2007). Para estes autores, esse tipo de pesquisa realiza descrições da situação, pois o que se busca é descobrir as relações existentes entre seus elementos.

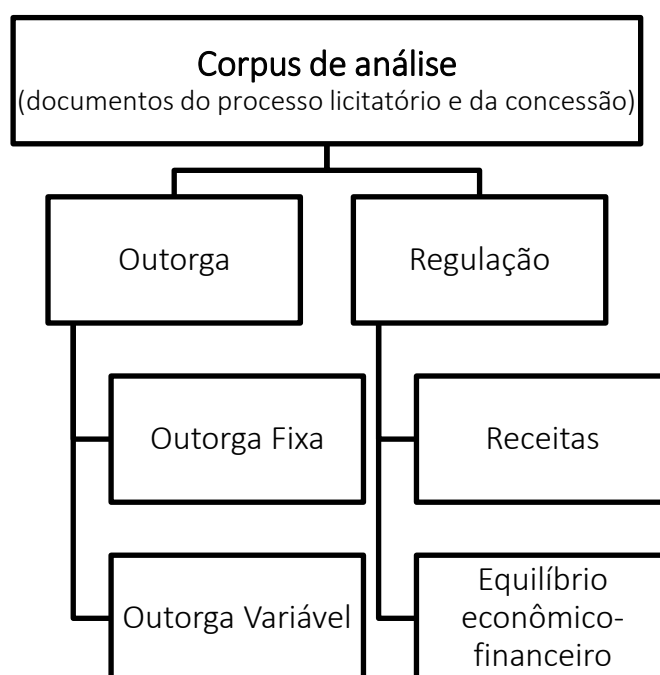
A pesquisa tem natureza qualitativa e o método de abordagem em relação ao problema proposto é o indutivo, pois, a partir de um caso particular, o que se busca é chegar a conclusões que podem ser extrapoladas para outros casos análogos de modo que elas sejam mais amplas do que as das premissas sobre as quais se basearam (PRODANOV; FREITAS, 2013). Para isso, foi realizado levantamento bibliográfico e análise documental em que a revisão bibliográfica busca identificar como a cobrança pela outorga em licitações vem sendo sistematicamente compreendida e a análise documental busca compreender a realidade, adotando-se a análise de conteúdo categorial para análise dos dados. Dentro dessa perspectiva, como destaca Franco (2003), a análise de conteúdo passou a ser utilizada para produzir inferências acerca de dados verbais e/ou simbólicos obtidos a partir de

observações de interesse de determinado pesquisador, sendo que o significado de um objeto pode ser absorvido, compreendido e generalizado a partir de suas características definidoras e pelo seu *corpus* de significação.

Embora a análise de conteúdo permita o uso de técnicas estatísticas, desde frequência de aparições de palavras até análise fatorial (BARDIN, 2009; OLIVEIRA, 2008, CAREGNATO; MUTTI, 2006), deu-se enfoque neste estudo para a análise qualitativa. Nesse caso, a análise “considera a presença ou a ausência de uma dada característica de conteúdo ou conjunto de características num determinado fragmento da mensagem” (LIMA *apud* CAREGNATO; MUTTI, 2006), não tendo sido, portanto, feita uma análise de frequência no conteúdo dos documentos analisados.

Dentro daquilo que é relevante para o problema de pesquisa, foi feita a busca por documentos legais e infralegais que fazem referência ao caso escolhido para o estudo, em especial, a revisão de documentos do procedimento licitatório e da concessão. A partir desse *corpus* de dados, empregou-se a análise de conteúdo documental por meio de operações de desmembramento do texto em unidades – em categorias – constituído por agrupamento das unidades de registro (URs). Dessas unidades de registro se faz a segmentação do conjunto do texto, podendo ser uma palavra, uma frase ou um parágrafo (OLIVEIRA, 2008) conforme esquematizado na Figura 1.

**Figura 1 - Categorias definidas para agrupamento das URs**



**Fonte:** elaboração própria.

Após o agrupamento das URs, os dados foram analisados.

Inicialmente buscou-se encontrar as relações entre os termos relacionados ao problema de pesquisa e as disposições contratuais, contrastando com a forma na qual a questão é tratada na literatura especializada. Essa metodologia atende ao propósito de um estudo exploratório, e, embora esse método não permita formar conclusões acerca da efetividade e impactos do instrumento, o que requer outros métodos de abordagem científica, ele permite compreender como a outorga onerosa foi utilizada no certame licitatório e como esse instrumento tem sido abordado na literatura.

O texto está estruturado da seguinte forma: além dessa parte introdutória, o estudo possui uma sessão destinada à revisão da literatura, apresentando como a outorga onerosa é utilizada nas licitações de saneamento básico, subdividindo essa sessão em capítulos. Considerando que os SAE são uma categoria de serviços de saneamento básico, o primeiro capítulo da sessão trata do saneamento básico como serviço público, fazendo um breve histórico das políticas de saneamento no Brasil e apresentando, a partir da sua natureza econômica, porque esses serviços se sujeitam à regulação estatal. Na sequência, é apresentado o *Franchise Bidding Solution (FBS)*, explicando sua origem e suas finalidades. O capítulo seguinte trata da contratação dos serviços de saneamento básico, apresentando como o titular do serviço seleciona um prestador. Como a questão da cobrança pela outorga suscita controvérsias, a seguir são apresentadas duas correntes, sendo uma contrária e outra favorável a essa prática. Por fim, a última subseção aborda, em apertada síntese, alguns modelos regulatórios dos serviços de saneamento básico.

A sessão seguinte é destinada a parte empírica do estudo, subdividida em dois capítulos. O primeiro descreve como o edital e a minuta do contrato dispõem sobre a cobrança de outorga fixa e variável, com destaque para a dinâmica da outorga fixa na licitação, tendo em vista que essa foi a variável utilizada para fins de escolha do licitante vencedor. O segundo trata das funções da AGENERSA, a agência reguladora estadual que, no desenho regulatório proposto (ainda que flexível para comportar outras formas), deve fiscalizar a prestação os serviços. Essa sessão se justifica porque essa agência reguladora, ainda que não diretamente envolvida na licitação, tem responsabilidades envolvendo o valor da outorga. Por fim, a última sessão apresenta as conclusões.

## **5. Outorga onerosa nas licitações de saneamento básico**

### **5.1. O Saneamento Básico como Serviço Público**

Como destacado por Lima e Vargas (2004), o modelo de organização e gestão dos SAE no Brasil, após quase vinte anos de gestão centralizada<sup>8</sup> com o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), foi sendo gradativamente reestruturado e, na última década do século passado, algumas políticas avançaram visando a descentralização, privatização e reorganização do aparato jurídico e administrativo para regular o setor. Contudo, como destacado por Galvão Junior e Monteiro (2006), a extinção do PLANASA em meados dos anos de 1980 criou um vácuo institucional nas políticas públicas para o setor que perdurou até 2007. Com a publicação da Lei nº 11.445/2007, o marco legal foi instituído e, a partir dele, elaborado o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB). Entretanto, como demonstrado por Sousa e Costa (2016), a centralidade das CESB na prestação dos serviços foi mantida. Em 2020, a Lei nº 14.026/2020 desafiou essa centralidade das CESBs, sinalizando o desejo do legislador de reforçar os objetivos pretendidos no desenho de uma política pública estruturada em contexto de busca por competitividade, atração de investimentos privados e redefinição dos papéis historicamente atribuídos aos agentes do setor (ARAUJO; FAJARDO, 2021).

Os SAE abrangem um conjunto de atividades interdependentes envolvendo captação, tratamento, adução e distribuição de água, bem como o tratamento e disposição final do esgoto. Para prestação destes serviços são necessários grandes investimentos em ativos específicos<sup>9</sup> para constituição de infraestrutura organizada

---

<sup>8</sup> Como apresentado por Galvão Junior e Monteiro (2006), o PLANASA, por meio de condições de acesso aos financiamentos fornecidos pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), condicionou que os municípios repassassem o patrimônio e as instalações existentes dos serviços de água e esgoto às Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), relegando a eles o único papel de delegatários da gestão dos serviços às CESBs por meio de contratos, privando os municípios de qualquer controle sobre a execução dos serviços, a exemplo da política tarifária e das decisões sobre investimentos. Apesar disso, o PLANASA foi, desde então, o principal programa responsável pelo significativo aumento no atendimento à população por abastecimento de água.

<sup>9</sup> A especificidade de ativos, segundo Williamson (1985), diz respeito ao quanto o investimento é específico para a atividade a que se destina e o quão custosa seria em termos da perda do valor a eventual necessidade de realocação do ativo.

na forma de redes<sup>10</sup>, haja vista que muitas destas atividades são desenvolvidas por meio de malhas dutoviárias (GUERRA; VÉRAS, 2021). Gómez-Ibáñez (2006, tradução livre) destaca que em indústrias de infraestrutura de rede, como é o caso dos SAE, existe tendência à monopolização porque essas infraestruturas são constituídas e exploradas por firmas que operam como monopólios naturais. Mankiw (2017), ao discorrer sobre monopólios dessa natureza, usa exatamente os serviços de distribuição de água como exemplo dizendo que, para levar água aos moradores de uma cidade, a empresa precisa construir uma rede de tubulações.

Os monopólios naturais surgem de forma espontânea devido às características do mercado e às condições econômicas e tecnológicas presentes, cabendo destacar não apenas os serviços de distribuição de água, como apresentado por Mankiw (2017), mas também os de esgotamento sanitário como exemplos de mercados onde os monopólios naturais podem surgir, pois ambos são caracterizados por altos custos fixos de construção e manutenção de redes de tubulações e estações de tratamento.

O saneamento básico, assim como outros serviços públicos de infraestrutura, é caracterizado pela presença de custos fixos elevados em capital específico, como por exemplo, construção e manutenção de reservatórios, estações de tratamento de água e esgoto, redes de distribuição e coleta e equipamentos. Além de custos incrementais, os quais envolvem custos de curto prazo, como materiais de tratamento, energia, depreciação de instalações. Os custos fixos são mais significativos que os incrementais e isso faz com que o conjunto de vetores de produção relevantes recaia sobre a faixa em que o custo médio é declinante (TUROLLA; OHIRA, 2005, p. 4).

Como esses custos são elevados, se duas ou mais empresas competissem no mercado<sup>11</sup> prestando esses serviços, cada uma delas teria dificuldade em se manter economicamente viável, já que a arrecadação seria dividida entre elas. Dessa forma, o custo médio total de operação da infraestrutura é menor se só uma firma atender a este mercado<sup>12</sup>. Dessa forma, o custo médio total de operação da infraestrutura é menor quando apenas uma firma atende ao mercado. Essa situação decorre de características econômicas típicas da indústria, as quais são marcadas, como já destacado, por importantes custos fixos, alta intensidade de capital, longos prazos de

---

<sup>10</sup> Essas indústrias envolvem redes que distribuem produtos ou serviços no espaço geográfico e, na maioria dos casos, essas redes são intensivas em capital e os investimentos são em ativos duráveis e imóveis (GÓMEZ-IBÁÑEZ, 2003, tradução livre).

<sup>11</sup> Quando duas ou mais empresas competem entre si no mercado para prestação desses serviços, cada uma delas precisa constituir sua infraestrutura e assumir todo o custo fixo da construção da rede.

<sup>12</sup> A duplicação destas redes não seria eficiente e, portanto, é indesejável, não havendo razão para se ter várias firmas competindo neste mercado, porque a produção é mais eficiente quando feita por apenas um produtor (FOELLM; MEISTER, 2005).

maturação, assim como investimentos em ativos específicos, havendo custos irre recuperáveis – *sunk cost* (PIRES; CAMPOS FILHO, 2002). Em mercados com essas características, é usual (e mais econômico) que, em uma determinada região, os serviços sejam prestados por apenas uma empresa. Contudo, é importante destacar que, apesar de serem criados de forma espontânea, os monopólios naturais podem ser regulados pelo poder público para garantir a qualidade dos serviços e evitar abusos de preços.

Winston (2006, tradução livre) aponta que, quando existe apenas um produtor, o equilíbrio na alocação de recursos não é um eficiente de Pareto<sup>13</sup>, configurando falha de mercado<sup>14</sup>. Quando existe essa “falha”, Pindyck e Rubinfeld (2013) pontuam que o mercado competitivo não regulamentado seria ineficiente, ou seja, não maximizaria os excedentes do consumidor e do produtor em conjunto. A firma, na condição de monopolista, se não for regulada, pode operar em níveis subótimos, se apropriando de parcela do excedente do consumidor e gerando peso morto<sup>15</sup> (GÓMEZ-IBÁÑEZ, 2003, tradução livre). Essa estrutura teórica de mercado, qual seja, do monopólio natural, tem sido utilizada para justificar a regulação dos serviços de saneamento básico.

## **5.2. O *Franchise Bidding Solution* (FBS)**

Em muitos países europeus, os serviços de rede eram fornecidos por empresas públicas ou privadas fortemente regulamentadas. No entanto, com a privatização e liberalização, os governos e reguladores buscaram ampliar a competição (FOELLMI; MEISTER, 2005). Como alternativa à regulação *ex post*, atribuiu-se ao Estado a função de selecionar um prestador de serviços por meio de leilão em que se cobra do vencedor um certo valor pelo direito de outorga – o que é conhecido na literatura de leilões como *competition for the market*. Um dos principais defensores dessa corrente

---

<sup>13</sup> “Alocação de bens em que ninguém consegue aumentar o próprio bem-estar sem que seja reduzido o bem-estar de outra pessoa” (PINDYCK; RUBINFELD, 2013, p. 596).

<sup>14</sup> “O paradigma das falhas de mercado examina a operação da economia e prescreve uma intervenção governamental quando os mercados ‘falham’ por motivos de eficiência econômica ou equidade” (WALLIS; DOLLERY, 1999, p. 9, tradução livre).

<sup>15</sup> O peso morto, como definido por Pindyck e Rubinfeld (2013), consiste na perda líquida de excedente total que é gerado por ineficiências de determinada estrutura de mercado quando comparado com uma situação de concorrência perfeita.

teórica foi Edwin Chadwick, a qual foi posteriormente desenvolvida por Harold Demsetz. Este economista considerava que, quando se está diante de um monopólio natural, os potenciais interessados em prestar o serviço podem disputar em leilões por meio de lances para obter o direito de suprir toda a demanda e, com isso, apenas uma empresa explora o serviço (VISCUSI, HARRINGTON JR.; VERNON, 2005, tradução livre). Ao haver competição entre as empresas interessadas em prestar o serviço, elas têm mais incentivos para oferecer preços mais baixos, o que pode resultar em menor capacidade de fixação de preços pelo concessionário.

O *Franchise Bidding Solution (FBS)* foi, portanto, uma estratégia proposta por Harold Demsetz (1968) para superar as dificuldades regulatórias em situações de monopólios naturais. Essa solução, também conhecida como regulação baseada em leilão, propõe uma alternativa baseada na “*competition for the market*”, partindo do pressuposto de que não é possível haver a “*competition in the market*”<sup>16</sup>. Nesse caso, as empresas, ao invés de competir no mercado, competem pelo direito de operar nesse mercado, oferecendo lances em um leilão para obter o direito exclusivo de operar nesse mercado por um período específico. Isso é feito através de um processo de leilão, em que os interessados em prestar o serviço, com base em critérios estabelecidos como qualidade dos serviços, preço e capacidade financeira, concorrem entre si. Durante o leilão, os licitantes oferecem lances para obter a concessão e o vencedor é aquele que oferece o maior valor pela outorga, que é o pagamento pelo direito de explorar economicamente a atividade. A principal vantagem de usar o *FBS* é que ela cria uma alocação mais eficiente de recursos, pois a empresa com o lance mais alto geralmente é aquela que pode fornecer o melhor serviço ao menor custo. Além disso, permite mais competição entre as empresas, pois elas podem disputar oferecendo lances pela oportunidade de operar com exclusividade em um mercado. O *FBS*, como mecanismo de seleção de concessionárias, pode ser utilizado para reduzir o peso morto<sup>17</sup> em um monopólio natural, como no caso dos serviços de saneamento básico.

---

<sup>16</sup> Existem duas principais formas de promover competição: licitação de franquias (*Franchise Bidding Solution - FBS*), conhecida como competição para o mercado (“*competition for the market*”), e competição de produto-mercado, conhecida como competição no mercado (“*competition in the market*”). A indústria de abastecimento de água conta com mais experiências com a abordagem de licitação de franquias (FOELLMU; MEISTER, 2005).

<sup>17</sup> O peso morto é o custo adicional associado a uma estrutura de mercado monopolista, como a falta de competição e a ineficiência na alocação de recursos.



Nas concessões de serviços públicos, como bem explicado por Teixeira (2018), o poder concedente pode cobrar certo valor pelo direito de outorga, logo, as licitações em que há a cobrança de outorga para concessão de serviços públicos, o leilão se baseia na estratégia do *FBS*, já que esse instrumento em licitações também consiste em uma forma de selecionar a empresa que irá prestar o serviço público em regime de monopólio natural a fim de garantir a qualidade do serviço, preços justos e capacidade financeira da empresa. Nesse contexto, a outorga representa o valor que o licitante vencedor deverá desembolsar em favor do poder concedente, representando uma forma de mitigar os efeitos derivados do poder de mercado da concessionária, o que se justifica, isoladamente ou em conjunto com a regulação tarifária, pelo aspecto econômico e apresenta-se como forma de intervenção regulatória que busca, além de selecionar a melhor proposta via mecanismo de leilão, evitar a apropriação de eventuais lucros extraordinários pela concessionária.

### **5.3. Contratação dos serviços de saneamento básico**

Tendo em vista que os serviços de saneamento, além da sua relevância social, podem também ser considerados típico exemplo de monopólio natural, Marco Aurélio de Barcelos Silva (2020) defende que, quando se está diante de um mercado com essas características, a natureza do empreendimento afasta a competição no mercado, tornando-se constitucionalmente aceitável que o serviço passe a ser controlado pela técnica regulatória do art. 175<sup>18</sup> e caracterizado como serviço público. Com isso, afasta-se tais atividades da livre iniciativa, sujeitando-as ao regime jurídico administrativo, ou seja, do regime da *publicatio*.

Nesse sentido, a Lei Federal nº 8.987/1995 forneceu uma definição legal para o instituto da concessão, estabelecendo que a concessão de serviço público é a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação na modalidade de concorrência ou diálogo competitivo, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado (art. 2º, inciso II) (BRASIL, 1995). Disso se extrai que a

---

<sup>18</sup> Por se tratar de serviço público, nos termos do art. 175 da Constituição, cabe ao titular, na forma da lei, prestar o serviço, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sendo que, quando delegado, este ato deve ser precedido de licitação.

delegação da prestação de serviços públicos deve ser precedida de licitação, destacando-se que, dentre os aspectos regulatórios introduzidos pela Lei nº 14.026/2022, a obrigação da realização de procedimento licitatório para concessão de serviços de saneamento básico é o dos mais relevantes (CARVALHO, 2021).

Como já apresentado, a licitação pelo direito de outorga permite que haja competição *ex ante* entre potenciais licitantes pelo direito de servir ao mercado como monopolista. Chadwick (1859 apud MOUGEOT; NAEGELEN, 2011) é conhecido como criador do princípio de *competition for the market*, o qual foi aprimorado por Demsetz (1968 apud MOUGEOT; NAEGELEN, 2011). Ainda assim, embora este economista defendesse que, uma vez adotada a *FBS*, a regulação *ex post* de serviços públicos seria desnecessária, com o tempo percebeu-se que os leilões pelo direito de servir o mercado como monopolista ajudam a limitar as rendas de monopólio e selecionar o concessionário mais eficiente, mas não eliminam a necessidade da regulação *ex post* (MOUGEOT; NAEGELEN, 2011). Na economia regulatória contemporânea, o leilão é percebido como uma ferramenta importante para complementar a regulação dos monopólios naturais, ao invés de simplesmente ser uma alternativa a outras formas de regulação.

Como destacado por Mougeot e Naegelen (2011), a licitação é utilizada para aprimorar a regulação. Williamson (1976) também apontou que a licitação para outorga deve ser acompanhada por um contrato que especifique como as mudanças no ambiente devem ser gerenciadas, o que é conhecido na área de gestão como governança contratual e no direito das concessões como a aplicação do princípio da mutabilidade contratual. Desta forma, a licitação não serve apenas para selecionar a melhor proposta, mas também tem finalidades regulatórias, especialmente como forma de restrição de entrada no mercado. Além disso, a licitação também é um processo fundamental para garantir a transparência e a isonomia no fornecimento de serviços públicos, em que, com a participação de empresas qualificadas e com os melhores preços e condições para o usuário, se assegura uma prestação dos serviços feita de forma eficiente e eficaz. Como demonstrado por Sundfeld (2019), os licitantes possuem diferenças em termos de capacidades empresariais, o que permite que os fluxos de caixa projetados com base em seus planos de negócio apresentem resultados diferentes, fazendo com que seja possível haver certa competitividade no leilão na medida em que os licitantes podem fazer propostas diferentes.

A dinâmica econômica das contratações públicas identifica quatro tipos de leilões: (i) leilões de viva-voz inglês (ascendente) e (ii) holandês (descendente); e leilões de envelope fechado de (iii) primeiro e (iv) segundo preços. Geralmente, os critérios econômicos de disputa do leilão são: menor preço-teto por serviço, menor pagamento do setor público ao agente privado ou maior pagamento do agente privado ao setor público (outorga) (CAMACHO; RODRIGUES, 2014). De acordo com a legislação brasileira, a sistemática teórica que é mais compatível com o funcionamento das licitações para concessão de serviços públicos é aquela de primeiro preço do tipo envelope fechado. Neste modelo, os participantes apresentam suas propostas ao leiloeiro em envelope lacrado e, nesse caso, não havendo conluio, os participantes não recebem sinais diretos das avaliações dos demais acerca do objeto. Após a avaliação dos lances, o leiloeiro atribui o lance ao participante que ofereceu o maior lance (THEYS *et al.*, 2010, tradução livre).

A Lei Federal nº 8.987/1995 admite como critérios de seleção de licitantes, dentre outros, tanto o de menor valor da tarifa do serviço quanto o de maior oferta pela outorga, bem como a combinação destes critérios (SILVA, 2020). Ao discorrer sobre eles, Vêras e Resende (2021) defendem que, apesar do critério de julgamento de menor valor da tarifa ser capaz de atingir propósitos políticos imediatos, ele pode até mesmo prejudicar a modicidade tarifária e a sustentabilidade econômica dos projetos. Isso porque, como pontua Guasch (2004, tradução livre), ao analisar as concessões no setor de água do Brasil e de diversos outros países da América Latina e do Caribe, verifica-se maior índice de renegociações contratuais em que o critério de seleção de propostas se baseou na menor tarifa em relação àqueles em que o critério de seleção teve como critério o de maior valor pela outorga<sup>19</sup>.

Quando a competição se estabelece exclusivamente com base no maior desconto e em lances únicos, os licitantes podem oferecer descontos bastante agressivos. Diversas razões podem explicar esses deságios tais como percepções mais otimistas em relação à demanda projetada, expectativas mais otimistas com relação aos ganhos de eficiência, menor custo de capital do que aquele considerado pelo estruturador do projeto, dentre outros, e estes descontos excessivos podem prejudicar o fluxo de caixa do projeto, dificultando sua financiabilidade (SUNDFELD, 2019), bem como comprometendo a adequada e contínua prestação dos serviços. Por

---

<sup>19</sup> No primeiro caso, o índice foi de 81,9%, enquanto no segundo foi de 66,6% (GUASCH, 2004, tradução livre).

isso, não apenas Vêras e Resende (2021) e Guasch (2004), mas também outros estudiosos da temática como Camacho e Cruz (2020), Sberze e Pereira (2021) e Siemiatycki e Farooqi (2012) têm defendido o uso do critério de maior oferta pela outorga como o mais efetivo para seleção de propostas em licitações para contratação de concessionárias de serviços públicos em setores como, por exemplo, o de rodovias, destacando suas vantagens econômicas e regulatórias.

#### **5.4. Outorga onerosa em licitações: “tributação oculta” ou contrapartida?**

A outorga de concessão<sup>20</sup> é uma forma de desafetação de serviços públicos, transferindo-os do campo do direito público para o do direito privado. Essa transferência deriva de uma licitação em que o titular do serviço, por meio de licitação, escolhe uma empresa para ser concessionária e, por meio de um contrato administrativo de longo prazo, essa concessionária assume obrigações de construir, manter e/ou operar a infraestrutura pública, prestando o serviço, muitas das vezes em regime de monopólio, e sendo remunerada pelo usuário do serviço (PEDRO; RIBEIRO, 2016). Apesar dessa outorga não produzir modificações no regime jurídico que preside a prestação do serviço público, ou seja, o serviço prestado continua sendo considerado público, o gerenciamento do serviço passa a ser feito por uma empresa privada que atua na qualidade de concessionária de serviços públicos (JUSTEN FILHO, 2003a).

Nestas licitações, a escolha da concessionária responsável por prestar o serviço público é realizada pelo poder concedente. Ele pode exigir que o vencedor do certame pague um valor pelo direito de explorar economicamente a atividade que foi afastada do domínio da livre iniciativa pelo Estado. Esse valor, conhecido como outorga onerosa, é pago como contrapartida pelo direito de explorar a atividade. Durante a licitação, as empresas habilitadas irão concorrer pelo objeto da concessão com base em seu modelo econômico, encargos estabelecidos no edital, potencial de

---

<sup>20</sup> É importante notar que o termo "outorga de concessão" é diferente do termo "outorga onerosa em concessões", que é o conceito abordado neste estudo. A outorga de concessão, como bem destaca Justen Filho (2003b, p. 4), se refere ao objeto da licitação e do contrato para a exploração de um serviço público, transferindo temporariamente patrimônio estatal para particular. Já a outorga onerosa em concessões se refere ao valor que deve ser pago pelo licitante vencedor como contrapartida da transferência de patrimônio estatal.

receita e outras variáveis financeiras e econômicas que possam afetar a concessão (SUNDFELD, 2019). Contudo, se por um lado o pagamento pela outorga da concessão remunera os titulares dos serviços, por outro, ele retira recursos de um setor que pode ser deficitário e carecer de investimentos (GALVÃO JÚNIOR; MONTEIRO, 2006).

Encontra-se na literatura que o pagamento pela outorga de concessão de serviços públicos transfere recursos privados para os cofres públicos e, ao submeter a licitação ao critério de maior oferta, assim como a previsão contratual de participação do poder concedente nos resultados da exploração, tem-se como resultado tarifas mais elevadas, produzindo um efeito equiparável ao de um “tributo oculto” como apresentado por Justen Filho (2003a) ao dizer que

[...] a concessão de serviço público presta-se à produção de um efeito de transferência de recursos privados para os cofres públicos. Tal se produz pela previsão de que a tarifa a ser cobrada dos usuários incorporará verbas destinadas ao poder concedente. Esse resultado se obtém por duas vias. Há, em primeiro lugar, a reprovável prática de submeter a licitação ao critério de maior oferta. Assim, o concessionário desembolsará em prol do poder concedente uma importância a título de "pagamento" pela outorga. Ademais disso, existe a generalizada previsão da participação do poder concedente nos resultados da exploração. Em termos práticos, isso significa a elevação da tarifa para abranger não apenas o custeio direto e imediato dos serviços públicos, mas também uma espécie de plus-valia em prol do Estado. Assim, a tarifa paga pelo usuário é não apenas uma contraprestação pelos serviços a ele oferecidos, mas também um pagamento em benefício dos cofres públicos. Trata-se de uma forma indireta e oculta de apropriação da riqueza privada pelo Estado, que não se subordina ao regime tributário. Os valores correspondentes a essa tributação oculta são transferidos para a tarifa e exigidos dos usuários sem submissão ao regime jurídico correspondente (JUSTEN FILHO, 2003a).

Além disso, o autor ainda considera que, em grande parte dos casos, os elevados valores das tarifas públicas são o resultado da avidez estatal por recursos, fazendo com que parte significativa das tarifas se direcionem à satisfação dos encargos gerados pela cobrança por parte do poder concedente de encargos pela outorga.

Nessa mesma linha, Machado (2004) considera que esse valor é tomado como uma “vantagem” que é oferecida pela concessionária ao poder concedente. Entendendo que a prestação de serviços públicos é, por natureza, atribuição estatal, Machado (2004) ainda defende que o ordenamento jurídico impõe ao Estado o dever de prestá-los pelo menor custo possível para satisfazer o interesse público e, por isso, nada justificaria que esse mesmo Estado se valha de sua condição de titular do dever de prestar serviços públicos para que, ao conceder a prestação do serviço a um

particular, o qual irá cobrar tarifas dos usuários, exija uma outorga, já que na tarifa estará embutido o valor pago ao Estado pela outorga.

Pires do Rio e Sales (2009), ao analisarem algumas concessões municipais de serviços de saneamento, apontam que em alguns municípios que adotaram o critério de maior oferta pela outorga para a escolha do vencedor do certame, a concessionária acabou sendo onerada, impossibilitando que as tarifas pudessem ser reduzidas para beneficiar os usuários (PIRES DO RIO; SALES, 2009). Nessa mesma linha, Galvão Jr. e Monteiro (2006), ao analisarem as renovações de concessões, argumentam que o déficit de cobertura dos serviços dos sistemas de saneamento coloca em dúvida os ganhos sociais e ambientais efetivos da exigência de pagamento pela outorga, principalmente nos casos em que o município utiliza a concessão como uma forma de transferir recursos da concessão dos serviços de saneamento para o orçamento fiscal.

Apesar destes entendimentos apresentados, convém destacar que o patrimônio estatal transferido ao particular mediante contrato de concessão, ainda que apenas temporariamente, possui um valor econômico, pois, como leciona Neves (2013), o contrato de concessão é um ativo intangível<sup>21</sup> proveniente da aquisição do direito de exploração da infraestrutura concedida. Esse patrimônio estatal transferido consiste, em parte, no direito de auferir receitas com a exploração econômica de atividade considerada serviço público, a qual está pautada não apenas no direito de cobrar dos usuários pelos serviços prestados, mas também, como mostra Rillo (2019), no direito de explorar economicamente atividades provenientes de projetos associados. Como o valor da outorga<sup>22</sup> da concessão provém da precificação desse ativo intangível, ele guarda relação com o fluxo de caixa líquido que é esperado com

---

<sup>21</sup> O direito de receber o valor da outorga onerosa é resultante de processos licitatórios onde o concessionário entrega, ou promete entregar, recursos econômicos em troca do direito de explorar o objeto de concessão ao longo do prazo. A OCPC 05 (item 10 a 15), ao tratar do registro contábil da outorga, destaca que ela é devida no início da concessão, nos casos em que o preço da delegação dos serviços públicos é pago no início da concessão, de uma única vez ou, em vários pagamentos por prazo menor que o prazo da própria concessão (COMITÊ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS, 2010). Nesse sentido, uma vez que os contratos de concessão proporcionam aos concessionários o direito de exploração dos ativos, mas não a propriedade dos bens, há a caracterização de ativo intangível.

<sup>22</sup> O direito de receber o valor da outorga onerosa é resultante de processos licitatórios onde o concessionário entrega, ou promete entregar, recursos econômicos em troca do direito de explorar o objeto de concessão ao longo do prazo. A OCPC 05 (item 10 a 15), ao tratar do registro contábil da outorga, destaca que ela é devida no início da concessão, nos casos em que o preço da delegação dos serviços públicos é pago no início da concessão, de uma única vez ou, em vários pagamentos por prazo menor que o prazo da própria concessão (COMITÊ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS, 2010). Nesse sentido, uma vez que os contratos de concessão proporcionam aos concessionários o direito de exploração dos ativos, mas não a propriedade dos bens, há a caracterização de ativo intangível.

a concessão, o qual se conforma, em síntese, a partir das receitas geradas tanto pela cobrança de tarifa dos usuários quanto das receitas acessórias auferidas com a exploração de atividades correlatas, deduzindo-se os desembolsos necessários.

Logo, o valor deste ativo pode ser calculado com base na teoria de avaliação de empresas (*valuation*), em particular, com base na abordagem do fluxo de caixa descontado (VASCONCELOS, 2008), tanto que o valor mínimo da outorga, segundo o entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>23</sup> apresentado no trabalho de Teixeira (2018), é expresso pelo Valor Presente Líquido (VPL)<sup>24</sup> deste fluxo de caixa e o valor efetivo da outorga provém das ofertas recebidas no leilão, correspondendo ao valor do ativo intangível trespassado pelo poder concedente ao licitante vencedor<sup>25</sup>. Desse modo, o valor mínimo da outorga corresponde ao valor do VPL – quando é positivo – do fluxo de caixa descontado com base na taxa de desconto estabelecida (custo de capital). Nesses casos, se não houvesse o pagamento pela outorga, a concessionária teria lucros acima dos padrões de mercado<sup>26</sup>.

As reflexões sobre a natureza econômico-financeira e contábil do valor da outorga onerosa são importantes para entender como ela se relaciona com o patrimônio transferido. Essa lógica econômico-financeira se alinha com a interpretação jurídica de Oliveira (1994) ao dizer que a exigência feita pelo Estado de um pagamento pela outorga em concessões não é comparável à cobrança de particulares por serviços prestados. A outorga é uma receita originária decorrente da exploração de bens públicos, diferente de receitas derivadas como é o caso dos tributos, contrariando o entendimento de Justen Filho (2003) e Machado (2004) de que a outorga onerosa é uma forma de "tributação oculta".

---

<sup>23</sup> Acórdãos 034.023/2010-0, 032.786/2011-5, 3.232/2011, 3.233/2011 e 3.234/2011–TCU–Plenário.

<sup>24</sup> O VPL é calculado descontando os fluxos de caixa futuros da concessão, incluindo receitas e despesas, e descontado usando uma taxa que corresponde ao custo de oportunidade do capital, ou seja, o retorno que poderia ser obtido em outro investimento de risco semelhante. Esse parâmetro financeiro é utilizado tanto pelo poder concedente quanto pelos investidores para avaliar o potencial de retorno do projeto, permitindo comparar diferentes projetos e identificar qual deles oferece o maior potencial de retorno. De acordo com essa perspectiva, os estruturadores de projeto calculam uma taxa mínima de atratividade, por vezes baseada no Custo Médio Ponderado de Capital (CMPC), que é a taxa de desconto que reflete o custo médio dos diferentes tipos de capital (*equity* e dívida) que serão utilizados para financiar um projeto. Essa taxa é frequentemente utilizada para descontar os fluxos de caixa e obter o VPL (VASCONCELOS, 2008).

<sup>25</sup> A natureza contábil-financeira deste ativo está amparada pelas normas IFRIC 12 do *International Financial Reporting Interpretations Committee (IFRIC)* e IAS 38 do *International Accounting Standards Board (IASB)*.

<sup>26</sup> Quando o VPL é positivo, o negócio é capaz de gerar ganhos acima dos padrões de mercado e o valor mínimo da outorga corresponde a esse excedente, evitando que o parceiro privado tenha vantagens excessivas com a concessão (SUNDFELD, 2019).

Na experiência das licitações de concessões, em certo momento também se incorporou a ferramenta da outorga variável, que incide anualmente na receita (em alguns casos a receita bruta, em outros a receita líquida) da concessionária. Esta ferramenta é útil em projetos em que a modicidade tarifária ou receitas acessórias levem a concessionária a faturar mais do que o previsto na modelagem do poder concedente. Assim, um percentual do faturamento, pré-estabelecido em contrato, será repassado anualmente ao poder concedente sob a premissa que a concessão é uma parceria entre o privado e o público e deve ser instigado o potencial de arrecadação, principalmente o acessório. Com a outorga variável, a outorga fixa diminui (e vice-versa) porém, o equilíbrio econômico-financeiro é mantido (SUNDFELD, 2019).

Embora o papel da concorrência pública seja provocar a maior competição possível pela concessão, outorgas fixas pré-estabelecidas em edital servem para definir o piso da disputa, evitando que empresas sem conhecimento do objeto ou que não possuam capital suficiente para a operação do ativo se aventurem no empreendimento. Esse mecanismo, supostamente, evita que uma empresa não qualificada ou sem capital ganhe a concessão e, dentro de pouco tempo, tenha que devolvê-la para o Estado, gerando gastos públicos fora do previsto e mais trabalho para reliciar. A exemplo do modelo de privatização dos setores de energia e telefonia, o pagamento de outorga pela concessão tem sido utilizado em diversos contratos de prestação de serviços autossustentáveis de água e esgoto no Brasil (GALVÃO JÚNIOR; MONTEIRO, 2006), assim entendidos como aqueles em que a prestação do serviço é custeada exclusivamente por meio do pagamento da tarifa pelo usuário do serviço.

### **5.5. Modelo regulatório dos serviços de saneamento básico**

Em uma relação contratual, os interesses são divergentes, o que leva ao surgimento do "problema de agência". Este é um problema econômico que ocorre quando os resultados de uma das partes dependem do comportamento da outra parte envolvida na relação contratual, ou seja, quando uma das partes, o agente, é o responsável por tomar decisões e atuar em nome da outra parte, o principal, e as decisões deste agente podem não estar alinhadas com os objetivos do principal.



Como apresentado por Berg e Tschirhart (2008, tradução livre), a teoria da agência<sup>27</sup>, que é a que apresenta este problema, sugere que em contratos de concessão a concessionária é vista como o "agente" e o poder concedente, como o "principal", já que a concessionária tem o objetivo de maximizar o lucro, enquanto o regulador tem o objetivo de maximizar o bem-estar social. Quando a concessionária toma decisões que são prejudiciais ao principal, ocorre o chamado "risco moral"<sup>28</sup>, uma vez que além dos interesses divergentes, nessas situações também existem informações assimétricas.

A regulação é necessária para garantir que os problemas econômicos presentes nas relações contratuais sejam mitigados e que os interesses dos usuários dos serviços sejam protegidos. Isso inclui garantir a eficiência na produção, a prestação adequada e continuada do serviço e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do negócio, como destacado por Rocha e Brito (2020). Apesar disso, a instituição da regulação do saneamento no Brasil é bem recente e, embora já existisse em alguns locais, passou a ser obrigatória com a promulgação da Política Nacional de Saneamento (PNS). No setor de saneamento básico, a presença de entidades reguladoras manteve-se baixa até 2007, ano de promulgação da Lei nº 11.445/2007, que tornou obrigatória a regulação dos serviços de saneamento básico em todo o país (QUEIROZ, 2016), por entidade autônoma e distinta do Poder Concedente.

A literatura, como apresentado por Camacho e Rodrigues (2014), descreve dois modelos de regulação que podem ser adotados: a regulação por contrato ou a regulação discricionária feita por agência reguladora independente. Na regulação contratual, a estrutura tarifária e as obrigações prestacionais são definidas pelo contrato, enquanto na regulação por meio de agência essas questões são definidas pela agência reguladora de acordo com os preceitos contidos em normas e regulamentos. Há ainda o modelo híbrido, o qual, por sua vez, combina os dois

---

<sup>27</sup> A teoria da agência é um conjunto de ideias que busca explicar como os indivíduos ou organizações (agentes) tomam decisões em nome de outras pessoas ou organizações (principais).

<sup>28</sup> A teoria do risco moral (*moral hazard*) é um conceito desenvolvido na economia, especificamente na área da microeconomia, que se concentra nas implicações dos problemas de alinhamento de interesses entre agentes e principais em relações contratuais. O termo "risco moral" foi popularizado pela primeira vez pelo economista americano George Akerlof em seu artigo de 1970 "*The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism*". Akerlof explicou como a falta de informação pode levar a problemas de qualidade em mercados onde as partes envolvidas têm objetivos diferentes, causando assim desequilíbrios e ineficiências econômicas (Klann, Gomes, Greuel, & Bezerra, 2014).

modelos regulatórios e que, como pontuado por Olivia e Wu (2017), tem se tornado o mais utilizado por governos de países em desenvolvimento para regular prestadores privados dos serviços de fornecimento de água, eletricidade e outros serviços públicos.

O modelo institucional em que as agências reguladoras brasileiras estão estruturadas é único, aproximando-se do modelo híbrido em que a regulação se adequa aos arranjos institucionais de cada localidade, envolvendo a combinação de um contrato formal com as normas editadas por uma agência reguladora independente, o que garante às organizações as virtudes da transparência, tecnicidade, rapidez e objetividade das decisões, bem como autonomia administrativa, orçamentária e financeira, conforme exigido pela teoria regulatória. A lógica é de que a existência de um contrato reduz o comportamento oportunista das partes e a presença de uma agência reguladora fornece a discricionariedade necessária para lidar com problemas decorrentes da incompletude contratual (OLIVIA; WU, 2017), assim como atua na fiscalização da execução contratual.

## **6. Estudo do caso da Outorga onerosa na Concessão dos SAE no Rio de Janeiro**

### **6.1. Cobrança pela outorga**

Conforme definido pelo Estado do Rio de Janeiro (2020a) no item 1.2.48 do edital de licitação, a outorga fixa é o pagamento que deve ser feito pelo licitante vencedor ao Estado do Rio de Janeiro em troca do direito de explorar a concessão. Esse valor, de acordo com o item 1.1.53 do edital, é determinado pelo licitante em sua proposta comercial e é o critério utilizado para julgar a licitação, sendo vencedor aquele que oferecer o maior valor. O valor mínimo dessa outorga fixa foi estabelecido pelo Estado do Rio de Janeiro (2020a) no item 5.2 do instrumento convocatório para cada um dos quatro blocos e corresponde ao valor presente líquido (VPL) das receitas auferidas com a prestação dos serviços ao longo do prazo contratual (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2020b; 2020c; 2020d; 2020e), sendo que, nos termos do item 21.4 do edital, as propostas comerciais com valores inferiores a esse mínimo estabelecido

para cada bloco seriam desclassificadas, assim como as propostas manifestamente inexequíveis ou financeiramente incompatíveis com o objeto da licitação (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2020a).

O instrumento convocatório estabeleceu que no dia 30 de abril de 2021, a Comissão Especial Mista de Licitação se reuniria na sede da bolsa de valores brasileira em São Paulo, a B<sup>3</sup>, para realização da Sessão Pública de Abertura das propostas comerciais, conforme previsto no cronograma da licitação (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2021, 2020a). Nesta primeira etapa, ou seja, de abertura das propostas, as licitantes apresentadas na figura 2 foram consideradas aptas:

**Figura 2 - Licitantes Aptas**

Proponente	Participante	Blocos
CONSÓRCIO REDENTOR	XP INVESTIMENTOS	1, 2 e 4
RIO DE JANEIRO MAIS OPERAÇÕES DE SANEAMENTO	ITAÚ	1, 2 e 4
CONSÓRCIO AEGEA	ATIVA	1, 2, 4 e 3
IGUÁ PROJETOS	BTG PACTUAL	1 e 2

**Fonte:** Estado do Rio de Janeiro, 2021.

Seguindo o processo de leilão de primeiro preço do tipo envelope fechado, o Estado do Rio de Janeiro (2020a) definiu que as propostas comerciais recebidas seriam ordenadas de acordo com o valor apresentado, logo, a primeira colocada seria aquela proposta contendo o maior valor de outorga fixa. Após a abertura das propostas, a Licitante Consórcio AEGEA ofertou o maior valor de outorga fixa para os Blocos 1 e 4. Diante desse resultado, o consórcio decidiu retirar suas propostas comerciais para os Blocos 2 e 3. Como ela era a única proponente apta para o Bloco 3, não houve proposta comercial apresentada para esse bloco.

Para os Blocos 1 e 4, havia propostas comerciais com diferença de valor de até 20% e, nesse caso, conforme previsto no item 27.6 do instrumento convocatório, seguir-se-ia para a etapa de lances viva-voz entre os licitantes (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2020a). O edital definiu no item 27.7.1 algumas regras para que o processo de lances viva-voz fosse considerado válido, incluindo que cada lance deveria superar o valor da proposta comercial anteriormente apresentada e não eram permitidos

lances intermediários. Além disso, os lances devem seguir o valor mínimo de variação estabelecido pela comissão de licitação, usando como referência a maior proposta<sup>29</sup>.

O bloco 2 não teve etapa de lances viva-voz por não haver diferença significativa entre as propostas iniciais, enquanto os blocos 1 e 4 tiveram disputas entre diferentes licitantes. O leilão foi concluído com os resultados apresentados na figura 3.

**Figura 3 - Classificação Final de Propostas**

Bloco	Proponente	Participante	Valor	Ágio
1	CONSÓRCIO AEGEA	ATIVA	R\$ 8.200.000.000,00	103,13%
2	IGUÁ PROJETOS	BTG PACTUAL	R\$ 7.286.000.000,00	129,68%
4	CONSÓRCIO AEGEA	ATIVA	R\$ 7.203.000.000,00	187,75%

**Fonte:** Estado do Rio de Janeiro, 2021.

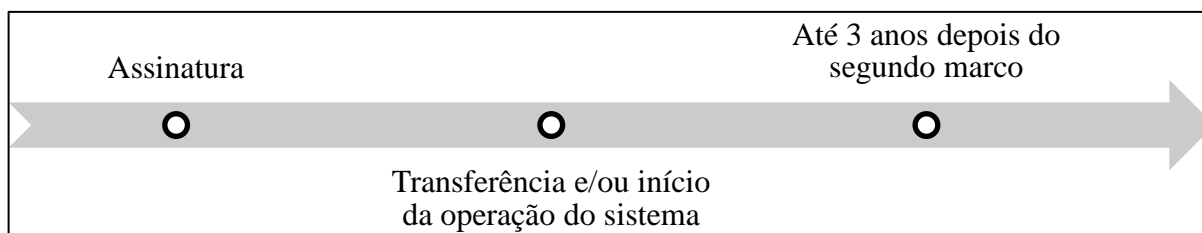
De acordo com o item 5.4 do edital, o pagamento da outorga fixa deve ser realizado pela concessionária ao Estado do Rio de Janeiro em três parcelas<sup>30</sup>, sendo a primeira delas, a qual corresponde a 65% do valor da outorga fixa, condição para assinatura do contrato. A segunda deve ser paga em até dois dias depois da emissão de termo de transferência do sistema e/ou ao início da operação do sistema pela concessionária. Por fim, a terceira deve ser paga em até três anos depois da emissão de termo de transferência do sistema e/ou ao início da operação do sistema pela concessionária, conforme ilustrado na Figura 4.

**Figura 4 - Marcos para pagamento das parcelas da outorga fixa<sup>31</sup>**

<sup>29</sup> Se não houver novos lances dentro do prazo estabelecido, a proposta com o melhor lance é declarada vencedora. Após essa etapa, as propostas são classificadas em ordem decrescente de acordo com o valor da outorga fixa. Em caso de empate, a comissão de licitação avalia as preferências estabelecidas na Lei nº 8.666/1993, e se o empate persistir, a classificação é realizada por sorteio.

<sup>30</sup> As parcelas da outorga fixa terão seus valores atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), se pagas após decorridos 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias a contar da data da apresentação da proposta comercial. A proporção da outorga fixa, prevista como condição para assinatura do contrato, deverá ser paga pela licitante adjudicatária do objeto da licitação no prazo de até 60 (sessenta) dias da convocação da licitante vencedora.

<sup>31</sup> Concorrência Internacional nº 01/2020 (item 5.4 do edital de licitação).



**Fonte:** Elaboração própria com base em: Estado do Rio de Janeiro, 2020.

A outorga variável é um pagamento mensal que deve ser realizado pela concessionária aos municípios e ao Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana (FDRM), conforme especificado no item 1.2.49 do edital<sup>32</sup>. Ela é calculada como um percentual da receita tarifária obtida das tarifas cobradas dos usuários localizados em seus territórios, sendo 3% da receita arrecadada na área municipal de cada município e 0,5% da receita arrecadada na área da região metropolitana.

## 6.2. Arranjo regulatório da outorga onerosa

O Estado do Rio de Janeiro, com a interveniência e anuência da Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (AGENERSA), celebrou com os municípios e a região metropolitana um contrato de gerenciamento, conforme estabelecido no item 1.2.22 do instrumento convocatório, estabelecendo uma relação interfederativa cujo objetivo é complementar o convênio de cooperação para regulamentar a transferência da organização e do gerenciamento da prestação regionalizada dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na área urbana dos municípios agrupados em blocos. Com isso, a AGENERSA se torna responsável pela fiscalização dos serviços, inclusive tarifária, e ainda é possível celebrar instrumentos de cooperação com as agências reguladoras dos titulares para descentralizar parcial ou totalmente as funções de fiscalização, na respectiva área em que se situa a agência reguladora (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2020a).

---

<sup>32</sup> Importante destacar que as receitas adicionais não são consideradas na base de cálculo da outorga variável (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2020a).

A AGENERSA é responsável por regular e fiscalizar os serviços de fornecimento de água e esgoto, conforme estabelecido na legislação, contratos de concessão e convênios. Conforme especificado no item 1.2.2 do edital, a agência tem como objetivo de regular, controlar e fiscalizar a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, ainda que possa ser substituída por outro órgão ou entidade reguladora estadual. As atividades regulatórias da agência são guiadas por instruções normativas, resoluções e deliberações, mas também deve seguir as normas de referência editadas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). A agência tem ainda autoridade de recomendar ou impor mudanças nos procedimentos, advertir e multar as concessionárias, a fim de garantir a prestação de serviços públicos adequados e de qualidade para a população.

Apesar da outorga onerosa ser um instrumento regulatório *ex ante*, ou seja, operar na fase licitatória como instrumento de seleção da melhor empresa para prestar o serviço, operando como regulação de entrada no mercado, a AGENERSA tem funções contratualmente estabelecidas no que diz respeito a governança dos pagamentos da outorga. A minuta do contrato estabelece que, caso haja indícios de desequilíbrio econômico-financeiro, a AGENERSA, a pedido da concessionária e com aprovação do Estado, poderá adiar o pagamento da outorga fixa, na medida necessária para compensar o desequilíbrio comprovado, mesmo antes da decisão final sobre o reequilíbrio econômico-financeiro pela agência reguladora. Se o desequilíbrio for causado por alterações nas metas de atendimento ou indicadores de desempenho devido à atualização dos planos municipais de saneamento ou do plano metropolitano de saneamento, ou por qualquer ação ou evento direta ou indiretamente causado pelos municípios ou região metropolitana, o valor da outorga variável será alterado como forma preferencial de reequilíbrio econômico-financeiro (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2020g).

O Estado do Rio de Janeiro (2020g), na cláusula 33.4.2 da minuta do contrato, estabelece que é possível estender a área de concessão, desde que haja viabilidade técnica, econômica e jurídica e que a adesão de outros municípios não afete negativamente o contrato, causando reequilíbrio que implique em redução das outorgas pagas pelas concessionárias ou aumento no valor das tarifas básicas. Além disso, nas subcláusulas consta ainda que a inclusão de novos serviços deve garantir que os municípios incluídos, assim como a região metropolitana, recebam o mesmo percentual de outorga variável já estabelecido no edital. Contudo, se o reequilíbrio

econômico-financeiro mostrar que a inclusão do serviço gerou resultados positivos para a concessionária, esses resultados serão repassados ao estado, aos municípios e à região metropolitana na forma de outorga fixa. Se for viável, a instituição de obrigação de pagamento de outorga variável será definida levando-se em consideração a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, sendo que os valores de outorga variável serão devidos ao município integrante da concessão e, se for o caso, ao FDRM.

A AGENERSA tem responsabilidade específica nos procedimentos de extinção de contrato em relação aos valores de outorga. De acordo com as cláusulas 39.5 e 39.6 da minuta do contrato, ao calcular a indenização, devem ser considerados os valores recebidos como outorga fixa ainda não amortizados. Esses valores só devem ser considerados no cálculo da indenização quando a rescisão for causada exclusivamente pelo Estado, os valores contabilizados como outorga variável não serão considerados para fins de cálculo da indenização.

## **7. Conclusões**

A Lei nº 14.026/2020 alterou o marco legal do saneamento básico (Lei nº 11.445/2007) para aumentar a participação privada e incentivar investimentos na infraestrutura de saneamento. A partir dessa medida, os responsáveis pela prestação dos serviços poderão delegá-los, mas para isso terão que realizar licitações, permitindo que tanto as CESBs quanto empresas privadas concorram pelo direito exclusivo de atender um determinado mercado. Com isso, os contratos de concessão para delegação dos SAE se tornam a principal instrumento para superar o modelo legal e regulatório instituído pelo Planasa. O edital de concessão dos SAE dos municípios do Estado do Rio de Janeiro atendidos pela CEDAE foi um dos primeiros após as alterações no marco legal do setor e exigiu do vencedor um pagamento pelo direito de outorga.

A exigência de pagamento pela outorga em licitações de concessão de serviços públicos possui razões tanto econômicas quanto jurídicas, ao passo que seu propósito é mitigar os efeitos negativos do comportamento monopolístico, sendo compatível com a Lei nº 8.987/1995 e estando ancorada na esfera patrimonial. A transferência do patrimônio estatal para a iniciativa privada consiste no direito de explorar

temporariamente uma atividade monopolística e auferir receitas. Ao cobrar uma outorga, o Estado não está se apropriando do patrimônio dos seus administrados, mas auferindo receita originária que é proveniente de uma transação econômica que envolve a transferência temporária de um ativo.

Monopólios naturais precisam ser regulados pelo Estado para evitar abusos de poder de mercado e apropriação de excedentes de lucros pelas concessionárias. Nesse caso, a regulação dos SAE se justifica por serem típicos monopólios naturais e, para corrigir essa falha de mercado, a FSB pode ser usada como um mecanismo de regulação *ex ante*, emulando uma competição via mercado. Portanto, a exigência de pagamento pela outorga da concessão pode ser utilizada não apenas como critério para selecionar a melhor proposta do leilão, gerando não apenas recursos para os titulares, mas também com finalidades regulatórias, como um mecanismo de regulação *ex ante* destes monopólios. O valor arrecadado pode ser usado para financiar outros projetos, o que a torna uma ferramenta útil para incentivar a adesão dos municípios à prestação regionalizada dos serviços em blocos economicamente viáveis. No entanto, é fundamental estabelecer um valor equilibrado e razoável, levando em conta as implicações financeiras e tarifárias.

A cobrança de outorga é uma ferramenta útil para mitigar os efeitos prejudiciais dos monopólios naturais e fomentar a concorrência entre as empresas que desejam oferecer serviços de saneamento, sendo inegável que a outorga desempenha um papel importante na promoção de uma maior eficiência econômica na prestação dos SAE. No entanto, é preciso ter cuidado ao desenhar o mecanismo de outorga, pois ele afeta a equação econômico-financeira do contrato. Embora o valor da outorga não esteja diretamente relacionado ao fluxo de caixa operacional do projeto, ele precisa ser compensado de alguma forma, o que pode resultar em pressões por elevação nas tarifas. É importante encontrar um equilíbrio ao estabelecer o valor da outorga, levando em consideração o contexto regulatório e econômico do setor, de modo a evitar efeitos negativos na viabilidade econômica do projeto e na capacidade da concessionária de investir em melhorias e inovações. As agências reguladoras também têm um papel importante na manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, assegurando a efetivação das metas e objetivos acordados, pois, a agência reguladora responsável deve garantir o equilíbrio econômico-financeiro, ao mesmo tempo que assegura que a concessionária conseguirá cumprir com as metas e objetivos estabelecidos no contrato.



O leilão para contratação da concessionária define questões regulatórias importantes como forma de regulação *ex ante*. Neste contexto, é importante que os formuladores de políticas públicas avaliem os aspectos regulatórios dos SAE e considerarem o papel da outorga onerosa em licitações como instrumento regulatório. Além disso, a ordem jurídica deve favorecer a ampla participação de interessados nas licitações, buscando atrair mais investimentos para o setor de saneamento básico. Se o processo de leilão não for desenvolvido corretamente, pode haver uma falta de competição. Também convém destacar que o *FBS* nem sempre é a melhor solução para todos os casos, sendo importante avaliar as características específicas do setor e do mercado para decidir se é a melhor abordagem. Além disso, é importante que o regulador garanta que os consumidores estão sendo protegidos e o interesse público atendido.

Convém ainda ressaltar que esse estudo se limitou a identificar como o instituto da outorga onerosa foi utilizado para contratação da concessão regionalizada dos SAE dos municípios fluminenses e da região metropolitana – antes atendidos pela CEDAE, não tendo objetivado avaliar a efetividade deste instrumento de acordo com suas funções regulatórias, o que pode ser objeto de outros estudos, adotando métodos de pesquisa capazes de avaliar a relação entre a exigência de outorga, tarifas e o desempenho do contratado na prestação do serviço.

## 8. Referências

ALVES-MAZZOTTI, A. J. Usos e abusos dos estudos de caso. *Cadernos de Pesquisa*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 129, p. 637-651, se./dez. 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cp/a/BdSdmX3TsKKF3Q3X8Xf3SZw/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 6 out. 2022.

ANDRADE, N. R.; FREITAS, R. V. Maior Valor da Outorga em concessões: ainda uma discussão só jurídica? *Forum*, 2021. Disponível em: <[https://www.editoraforum.com.br/noticias/maior-valor-da-outorga-em-concessoes-ainda-uma-discussao-so-juridica-coluna-direito-da-infraestrutura/#\\_ftnref2](https://www.editoraforum.com.br/noticias/maior-valor-da-outorga-em-concessoes-ainda-uma-discussao-so-juridica-coluna-direito-da-infraestrutura/#_ftnref2)>. Acesso em: 15 maio 2022.

BERG, S. V.; TSCHIRHART, J. *Natural monopoly regulation: principles and practice*. 3ª. ed. Nova York: Cambridge University Press, 2008.

BORJA, P. C. Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 432-447, 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sausoc/a/gn7vpPFZYBHq6s6JVtHCHbw/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 22 out. 2022.

BOUVIER, B. B. et al. Marcos regulatórios estaduais em saneamento básico no Brasil. *Rev. Adm. Pública (RAP)*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 207-227, jan./fev. 2009. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/nbMYKyxTZrVYRCdCbRyn9Kc/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 13 out. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 8 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União (DOU)*, Brasília, DF, 13 fev. 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm)>. Acesso em: 18 set. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. *Diário Oficial da União (DOU)*, Brasília, DF, 5 jan. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm)>. Acesso em: 18 set. 2022.

BRASIL. *Plano Nacional de Saneamento Básico*. Ministério do Desenvolvimento Regional. Brasília, DF, p. 240. 2019.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico. *Diário Oficial da União (DOU)*, Brasília, DF, 15 jul. 2020. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm)>. Acesso em: 18 set. 2022.

CAMACHO, F. T.; CRUZ, C. O. Toll road sector in Brazil: Regulation by contract and recent innovations. *Competition and Regulation in Network Industries*, v. 0(0), p. 1-18, 2022. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/17835917221087897>>. Acesso em: 21 abr. 2022.

CAMACHO, F. T.; RODRIGUES, B. C. L. Regulação econômica de infraestruturas: como escolher o modelo mais adequado? In: SOCIAL, B. N. D. D. E. E. *Revista do BNDES* 41. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. p. 257-288. Disponível em: <[https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/1921/2/RB41\\_final\\_A\\_P\\_BD.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/1921/2/RB41_final_A_P_BD.pdf)>. Acesso em: 18 jun. 2021.

CARVALHO, A. A. REGULAÇÃO ECONÔMICA E CONTRATOS SOB O NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO: ESTUDO DE CASO DA CONCESSÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE MACEIÓ. *Dissertação apresentado ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.*, Brasília, DF, 2021. Disponível em: <[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6642/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o\\_Alfredo\\_Carvalho\\_vFINAL%20%281%29.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6642/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o_Alfredo_Carvalho_vFINAL%20%281%29.pdf)>. Acesso em: 16 out. 2022.

COMITÊ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS. OCPC 05 - Contratos de Concessão, 2010. Disponível em: <[http://static.cpc.aatb.com.br/Documentos/141\\_OCPC\\_05\\_rev%2014.pdf](http://static.cpc.aatb.com.br/Documentos/141_OCPC_05_rev%2014.pdf)>. Acesso em: 3 abr. 2022.

DEMSETZ, H. Why Regulate Utilities? *Journal of Law and Economics*, v. 11, n. 1, p. 55-65, abr. 1968. Disponível em: <<https://www.sfu.ca/~wainwrig/Econ400/documents/demsetz68-JLE-utilities.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2023.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Edital de Concorrência Internacional Nº 01/2020. Concessão da Prestação Regionalizada dos Serviços Públicos de Fornecimento de Água e Esgotamento Sanitário e dos Serviços Complementares dos Municípios do Estado Do Rio De Janeiro. *Processo nº 120207/000707/2020*, Rio de Janeiro, 2020a. Disponível em: <<http://www.concessaosaneamento.rj.gov.br/documentos/grupo1/EDITAL.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2023.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Plano de Negócios Referencial – Bloco 1. Projeto de concessão regionalizada dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário dos municípios do Estado do Rio de Janeiro atualmente atendidos pela CEDAE., Rio de Janeiro, 2020b. Disponível em: <[http://www.consultapublica.rj.gov.br/sites/ConsultaPublica/files/ArqPlanoNegocios/1\\_PN\\_0.pdf](http://www.consultapublica.rj.gov.br/sites/ConsultaPublica/files/ArqPlanoNegocios/1_PN_0.pdf)>. Acesso em: 25 jan. 2023.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Plano de Negócios Referencial – Bloco 2. Projeto de concessão regionalizada dos serviços de abastecimento de água e esgotamento

sanitário dos municípios do Estado do Rio de Janeiro atualmente atendidos pela CEDAE., Rio de Janeiro, 2020c. Disponível em: <[http://www.consultapublica.rj.gov.br/sites/ConsultaPublica/files/ArqPlanoNegocios/3PN\\_0.pdf](http://www.consultapublica.rj.gov.br/sites/ConsultaPublica/files/ArqPlanoNegocios/3PN_0.pdf)>. Acesso em: 26 jan. 2023.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Plano de Negócios Referencial – Bloco 3. Projeto de concessão regionalizada dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário dos municípios do Estado do Rio de Janeiro atualmente atendidos pela CEDAE., Rio de Janeiro, 2020d. Disponível em: <[http://www.consultapublica.rj.gov.br/sites/ConsultaPublica/files/ArqPlanoNegocios/5PN\\_0.pdf](http://www.consultapublica.rj.gov.br/sites/ConsultaPublica/files/ArqPlanoNegocios/5PN_0.pdf)>. Acesso em: 25 jan. 2023.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Plano de Negócios Referencial – Bloco 4. Projeto de concessão regionalizada dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário dos municípios do Estado do Rio de Janeiro atualmente atendidos pela CEDAE., Rio de Janeiro, 2020e. Disponível em: <[http://www.consultapublica.rj.gov.br/sites/ConsultaPublica/files/ArqPlanoNegocios/7PN\\_0.pdf](http://www.consultapublica.rj.gov.br/sites/ConsultaPublica/files/ArqPlanoNegocios/7PN_0.pdf)>. Acesso em: 26 jan. 2023.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Minuta de contrato de concessão dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios do bloco. *Anexo 01 - Edital n.º 01/2020*, Rio de Janeiro, 2020g. Disponível em: <<http://www.concessaosaneamento.rj.gov.br/documentos/grupo2/Contrato-de-Concessao.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2023.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Ata da Sessão Pública para Abertura dos Volumes 2 - Propostas Comerciais, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <<http://www.concessaosaneamento.rj.gov.br/publicacoes-oficiais/AtadaSessaoPublicadeAberturadosVolumes2.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2023.

FARIA, S. A.; FARIA, R. C. Cenários e perspectivas para o setor de saneamento e sua interface com os recursos hídricos. *Eng. Sanit. Ambient.*, v. 9, n. 3, jul./set. 2004. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/esa/a/kQXXx6QYghw8bMqV6x7ygHH/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 17 out. 2022.

FAROOQI, N.; SIEMIATYCKI, M. Value for Money and Risk in Public–Private Partnerships: Evaluating the Evidence. *Journal of the American Planning Association*, Chicago, IL, v. 78, n. nº 3, p. 286-299, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/01944363.2012.715525>>. Acesso em: 21 jun. 2021.

FOELLM, R.; MEISTER, U. Product-Market Competition in the Water Industry: Voluntary Non-discriminatory Pricing. *Journal of Industry, Competition and Trade*, v. 2, n. 5, p. 115-135, 2005. Disponível em: <<https://link.springer.com.ez29.periodicos.capes.gov.br/content/pdf/10.1007/s10842-005-3722-0.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2022.

FONTELLES, MAURO JOSÉ et al. Metodologia da pesquisa científica: diretrizes para a elaboração de um protocolo de pesquisa. *Revista Paraense de Medicina*, Belém, v. 23, n. 3, jul./set. 2009. Disponível em: <<http://files.bvs.br/upload/S/0101-5907/2009/v23n3/a1967.pdf>>. Acesso em: 8 out. 2022.

FORTINI, C.; AVELAR, M.; BORELLI, R. Modelos jurídico-institucionais para delegação dos serviços de água e esgoto e o chamado “Novo Marco Legal do Saneamento Básico”. In: FORTINI, C., et al. *Novo Marco Legal do Saneamento. Aspectos administrativos, ambientais, regulatórios e tributários*. 1ª. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021. Cap. 4, p. 83-104.

GALVÃO JR., A. D. C.; MONTEIRO, M. A. P. Análise de contratos de concessão para a prestação de serviços de água e esgoto no Brasil. *Engenharia Sanitaria e Ambiental*, Rio de Janeiro, p. 353-361, out./dez. 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/esa/a/nBNmrSqkq896GZt6wK4kngK/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2021.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa socia*. 6ª. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GÓMEZ-IBAÑEZ, J. A. *Regulating infrastructure: monopoly, contracts and discretion*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2003.

GÓMEZ-IBÁÑEZ, J. A. *Regulating Infrastructure: Monopoly, Contracts, and Discretion*. Cambridge, Massachusetts; London, England: Harvard University Press, 2003.

GUASCH, J. L. *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right*. Washington, D.C.: The World Bank, 2004.

GUERRA, S.; VÉRAS, R. Novo marco regulatório do saneamento. *Rev. Direito Econ. Socioambiental*, Curitiba, v. 12, n. 1, p. 196-215, jan./abr. 2021. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8147543.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2022.

HARTLEY, J. Case Study Research. In: CASSEL, C.; SYMON, G. *Essential guide to qualitative methods in organizational research*. London: Sage, 2004. Cap. 26, p. 323-333.

INSTITUTO TRATA BRASIL. *Benefícios Econômicos e Sociais da Expansão do Saneamento no Brasil*, 2018. Disponível em: <[http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/beneficios/sumario\\_executivo.pdf](http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/beneficios/sumario_executivo.pdf)>. Acesso em: 18 mai 2021.

JUSTEN FILHO, M. As Diversas Configurações da Concessão de Serviço Público. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, n. 1, p. 95-136, jan. / mar. 2003a. Disponível em: <<http://justenfilho.com.br/wp-content/uploads/2008/12/mjf60.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2022.

JUSTEN FILHO, M. *Teoria geral das concessões de serviços públicos*. São Paulo: Dialética, 2003b.

KLANN, R. C. et al. Influência do Risco Moral e da Accountability nas Tomadas de Decisões. *Revista Contabilidade Vista & Revista*, Belo Horizonte, v. 25, n. 1, p. 99-118, jan./abr. 2014. Disponível em: <[https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/2357/pdf\\_70](https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/2357/pdf_70)>. Acesso em: 25 jan. 2023.

LIMA, R. F.; VARGAS, M. C. Concessões privadas de saneamento no Brasil: bom negócio para quem. *Ambiente & Sociedade*, v. 7, n. 2, jul./dez. 2004. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/asoc/a/BXswdrST5DCbZFB6BvyQd9x/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 16 out. 2022.

LOUREIRO, G. K. Observações sobre a prorrogação de contratos de programa sob o Marco do Saneamento. *Texto para discussão. Fundação Getúlio Vargas (FGV). Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura (CERI)*, Rio de Janeiro, 2021. 14. Disponível em: <<https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2021-04/observacoes-sobre-a-prorrogacao-de-contratos-de-programa-sob-o-marco-do-saneamento.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2021.

LOUREIRO, G. K.; DUTRA, J. Observações sobre a prorrogação de contratos de programa sob o Marco do Saneamento. *Texto para discussão. Fundação Getúlio Vargas (FGV). Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura (CERI)*, Rio de Janeiro, 2021. 14. Disponível em: <<https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2021-04/observacoes-sobre-a-prorrogacao-de-contratos-de-programa-sob-o-marco-do-saneamento.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2021.

MACHADO, H. D. B. Tributação Oculta e Garantias Constitucionais. *Revista Fórum de Direito Tributário - RFDT*, Belo Horizonte, v. ano 2, n. 10, jul./ago. 2004. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/142/10656/20292>>. Acesso em: 3 abr. 2022.

MANKIW, G. N. *Princípios de microeconomia*. 6ª. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

MARCONI, M. D. A.; LAKATOS, E. M. *Fundamentos de metodologia científica*. 8ª. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MOUGEOT, M.; NAEGELEN, F. Franchise bidding, regulation and investment costs. *Rev. Econ. Design*, n. 15, p. 37–58, mar. 2011. Disponível em: <<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10058-008-0070-7.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2022.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. *REVISÃO DO PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO*. FUNDAÇÃO INSTITUTO DAS ÁGUAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Rio de Janeiro. 2022.

OLIVEIRA, R. F. *Receitas Públicas Originárias*. São Paulo: Malheiros, 1994. 91-93; 127-130 p.

OLIVIA, J.; WU, X. The hybrid model for economic regulation of water utilities: Mission impossible? *Utilities Policy*, p. 122-131, out. 2017. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.ez29.periodicos.capes.gov.br/science/article/pii/S0957178715300394/pdfft?md5=8863f7912a55f155d30128e257bb0d76&pid=1-s2.0-S0957178715300394-main.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2022.

PEDRO, L. M.; RIBEIRO, M. D. S. Análise da contabilização dos principais tipos de contratos de concessão rodoviária. *RIC - Revista de Informação Contábil*, Pernambuco, v. 10, n. 1, p. 78-88, jan./mar. 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/ricontabeis/article/viewFile/22263/18514>>. Acesso em: 3 abr. 2022.

PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L. *Microeconomia*. 8ª. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2013.

PIRES DO RIO, G. A.; SALES, A. V. D. S. Os serviços de água e esgoto no estado do Rio de Janeiro: regulação e privatização. *GEOgraphia*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, 2009. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13480/8680>>. Acesso em: 12 out. 2022.

PIRES, A.; CAMPOS FILHO, L. Investimentos em setores de infra-estrutura: a questão da regulação do monopólio natural e a defesa da concorrência. In: CASTRO, A. C.; (ORG.) *Desenvolvimento em debate*. Rio de Janeiro: Editora Mauad: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, v. 2, 2002. p. 281-303. Disponível em: <<http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/13468>>. Acesso em: 8 maio 2022.

QUEIROZ, V. C. AVALIAÇÃO DE FUNDOS COMO INSTRUMENTOS DE UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO: Aplicação para o Estado de Minas Gerais. *Dissertação apresentada ao Programa de Pós graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos.*, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <<https://www.smarh.eng.ufmg.br/defesas/1185M.PDF>>. Acesso em: 16 Out. 2022.

RILLO, R. A riqueza no esgoto: uma oportunidade para gerar receita, 2019. Disponível em: <<https://vernalhapereira.com.br/a-riqueza-no-esgoto/>>. Acesso em: 22 abr. 2022.

ROCHA, C. H. M. D.; BRITTO, P. A. P. D. Concessão de Infraestrutura de Transportes, Valor de Outorga e Regulação pela Outorga. *Revista Negócios em Projeção*, v. 11, n. 1, p. 1-14, 2020. Disponível em: <<http://revista.faculdadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao1/article/download/1570/1251>>. Acesso em: 3 abr. 2022.

SBERZE, O. D. R.; PEREIRA, T. S. Análise Econômica das Concessões Aeroportuárias em Relação aos Problemas Financeiros das Concessionárias. *Revista de Gestão, Economia e Negócios - REGEN*, v. 2, n. 1, p. 1-19, 2021. Disponível em: <<https://portal.idp.emnuvens.com.br/regen/article/view/5883>>. Acesso em: 3 abr. 2022.

SILVA, M. A. D. B. O mito dos serviços públicos: monopólios, estratégias interventivas e a regulação estatal da atividade econômica no Brasil. *Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, São Paulo, p. 179, 2020.

SOUSA, A. C. A.; COSTA, N. D. R. Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória. *História, Ciências, Saúde - Manguinhos*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 615-634, jul/set. 2016. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/hcsm/a/WWqtPW6LnkrVpbbdJqHMGJk/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 29 set. 2022.

STAKE, R. E. Qualitative case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. *The SAGE Handbook of Qualitative Research*. 3ª. ed. Thousand Oaks: Sage, 2005. p. 443-466.

SUNDFELD, A. A. As vantagens do VPL pela outorga como critério de julgamento na licitação para concessão. *Revista Brasileira de Infraestrutura - RBINF*, Belo Horizonte, v. ano 8, n. 16, p. 91-106, jul./dez. 2019. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/141/41864/90758>>. Acesso em: 3 abr. 2022.

TEIXEIRA, L. M. A. Proposta de mecanismo para mensuração de valor de outorga em concessões aeroportuárias. *Tese de Doutorado em Transportes*, Brasília, DF, Março 2018. Disponível em: <[https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/32625/1/2018\\_LeisyMikaellyAlvesTeixeira.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/32625/1/2018_LeisyMikaellyAlvesTeixeira.pdf)>. Acesso em: jun. jul. 2021.

THEYS, C. et al. The economics behind the awarding of terminals in seaports: Towards a research agenda. *Research in Transportation Economics*, v. 27, n. 1, p. 37-50, 2010. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S073988590900064X>>. Acesso em: 16 out. 2022.

TUROLLA, F. A. Política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas. *Texto para Discussão (TD) 922. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*, Brasília, DF, 2002. Disponível em: <[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2818/1/TD\\_922.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2818/1/TD_922.pdf)>. Acesso em: 17 out. 2022.

TUROLLA, F. A.; OHIRA, T. H. A Economia do Saneamento Básico. *III Ciclo de Debates do Grupo de Estudos em Economia Industrial, Tecnologia e Trabalho da PUC-SP*, São Paulo, 2005. Disponível em: <[https://www5.pucsp.br/eitt/downloads/III\\_CicloPUCSP\\_TurollaeOhira.pdf](https://www5.pucsp.br/eitt/downloads/III_CicloPUCSP_TurollaeOhira.pdf)>. Acesso em: 8 maio 2022.

VASCONCELOS, A. S. O Equilíbrio Econômico-Financeiro nas Concessões de Rodovias Federais no Brasil. In: UNIÃO, T. D. C. D. *Regulação de Serviços Públicos e Controle Externo*. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Fiscalização de Desestatização, 2008. p. 217-266. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/controlle-externo-da-regulacao-dos-servicos-publicos.htm>>. Acesso em: 26 jun. 2021.

VISCUSI, W. K.; HARRINGTON JR., J. E.; VERNON, J. M. *Economics of regulation and antitrust*. 4ª. ed. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2005.

WALLIS, J.; DOLLERY, B. *Market Failure, Government Failure, Leadership and Public Policy*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 1999.

WANG, G. W. Y.; PALLIS, A. A. Incentive approaches to overcome moral hazard in port concession agreements. *Transportation Research*, n. 67, p. 162-174, 2014. Disponível em: <<https://ideas.repec.org/a/eee/transe/v67y2014icp162-174.html>>. Acesso em: 9 abr. 2022.

WILLIAMSON, O. E. *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. [S.l.]: The Free Press, 1985.

YIN, R. K. *Case study research: design and methods*. 6ª. ed. London: Sage, 2018



### **Missão**

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

### **Visão**

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável