

Parcerias estratégicas no setor de saneamento básico

Autor(a): Fernando Vernalha Guimarães

Publicado em: 28 de abril de 2026

Publicação: jota_import

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/parcerias-estrategicas-no-setor-de-saneamento-basico>

Fonte original: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/farol-infraestrutura/parcerias-estrategicas-no-setor-de-saneamento-basico>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/parcerias-estrategicas-no-setor-de-saneamento-basico#ep-b82939be

Resumo

Criação de sociedades de propósito específico no saneamento básico tem sido uma solução recorrente e perfeitamente admitida pela legislação.

Texto integral

Muitos operadores dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário têm se valido de parcerias com terceiros voltadas à valorização de subprodutos – como o biogás proveniente do tratamento de esgoto, o lodo oriundo das estações de tratamento e, especialmente, a água de reúso produzida a partir de efluentes sanitários tratados. Em geral, operações de reaproveitamento de resíduos demandam o emprego de soluções e técnicas avançadas, que frequentemente extrapolam a capacidade técnica ou operacional dos operadores, ou ainda não se inserem em seu escopo principal de atuação. Neste contexto, a montagem de sociedades de propósito específico para instrumentalizar essas parcerias, com o objetivo de segregar riscos e singularizar a governança e as práticas empresariais relativas à exploração destes serviços derivados, tem sido uma solução recorrente e perfeitamente admitida pela legislação. A busca por soluções desta natureza tem sido cada vez mais comum não apenas entre operadores privados, mas entre empresas estatais de referência, cujo planejamento volta-se à diversificação de produtos e ao melhor reaproveitamento dos resíduos gerados. Neste sentido, as chamadas “parcerias estratégicas” com a iniciativa privada tem sido um recurso relevante para o desenvolvimento destes empreendimentos. Essas parcerias podem assumir diferentes formatos associativos, societários ou contratuais. Entretanto, conforme evidenciam as experiências do setor — algumas já consolidadas, outras em fase de implementação —, a constituição de sociedades de propósito específico (SPE), sob controle acionário do parceiro privado e com participação minoritária, porém relevante, da estatal, tem se destacado como modelo predominante para a exploração de novas frentes de negócio. Usualmente denominadas “empresas semiestatais” ou “empresas público-privadas”, a criação de SPEs por estatais não é novidade no setor. A título ilustrativo, uma das primeiras experiências foi materializada pela Companhia de Saneamento do Estado de São Paulo (SABESP) ainda em 2009, quando constituiu uma SPE, sob controle acionário privado, para produção, fornecimento e comercialização de água de reúso (“Aquapolo Ambiental S.A.”). No entanto, o tema passou a contar com respaldo legal expresso apenas com o advento da norma do art. 28, § 3º, inciso II, e § 4º, da Lei das Estatais. O objetivo do

legislador foi ampliar a segurança jurídica e superar controvérsias então existentes sobre a possibilidade jurídica desses arranjos, estabelecendo limites e requisitos à formação de parcerias. Mais recentemente, na esteira da reforma que o setor ainda atravessa, percebe-se uma crescente preocupação dos reguladores em criar balizas para o aproveitamento de recursos derivados do saneamento e, conseqüentemente, para sua exploração por parcerias estratégicas constituídas pelas estatais. Ao final de 2025, por exemplo, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) colocou em consulta pública minuta de norma de referência com propostas de diretrizes para o reúso não potável de água proveniente de efluentes sanitários (Consulta Pública nº 11/2025). A questão é que a constituição de SPEs pelas empresas estatais, com o objetivo de exploração de serviços derivados ou associados à prestação do serviço público de saneamento, não é algo trivial. A depender da modelagem adotada, há uma série de complexidades jurídicas inerentes. Há pelo menos duas questões jurídicas centrais a serem enfrentadas. A primeira diz respeito à caracterização da hipótese de dispensa de licitação para a escolha do parceiro privado. O art. 28, §§ 3º e 4º, da Lei das Estatais dispensa a licitação “nos casos em que a escolha do parceiro esteja associada a suas características particulares, vinculada a oportunidades de negócio definidas e específicas”. Embora os órgãos de controle já tenham formado interpretações sobre esses requisitos, não é raro que a amplitude semântica das expressões contidas na norma gere receio entre os agentes envolvidos quanto ao prosseguimento da operação sem prévia submissão a processo licitatório. Uma forma de mitigar essa insegurança e os possíveis riscos de responsabilização desses agentes seria a regulamentação, pelas instâncias internas da estatal, de uma governança aplicável à formação da parceria e à seleção da empresa parceira. A criação de um procedimento institucional e sua observância pelos agentes envolvidos tende a ampliar a legitimidade do processo de escolha e das justificativas em torno da criação da parceria. De todo o modo, a legislação é clara ao admitir a dispensa de licitação para a hipótese, assim como o é o entendimento jurisprudencial sobre o tema, permissivo da contratação direta. Logo, é inequívoco que a escolha do parceiro privado para a constituição destes arranjos não está submetida ao dever de licitar. A segunda questão relevante a ser enfrentada na constituição de modelos de negócio desta natureza reside na (i)legalidade da contratação direta da SPE pela empresa estatal que dela participa na condição de acionista minoritária, para viabilizar a exploração econômica dos recursos derivados do saneamento. Esta questão se põe nos casos em que a matéria prima a ser utilizada pela SPE para a sua exploração comercial se origina do tratamento de resíduos gerados pela operação do saneamento, usualmente contratado com empresas especializadas no mercado. É o caso do tratamento do lodo gerado pelos prestadores de serviços de saneamento. A opção em constituir uma SPE com vistas à extração de subprodutos comercializáveis do lodo elimina a necessidade de contratação dos serviços de tratamento do lodo no mercado. Essa circunstância pode ensejar leituras restritivas da contratação direta entre a empresa estatal e a SPE para esse fim, dada prevalência no passado de uma visão ortodoxa dos órgãos de controle quanto à incidência do dever de licitar à hipótese. Mas o entendimento dos órgãos de controle tem evoluído em relação ao tema. Há manifestação de órgão técnico do TCU (Processo nº 000.452/2018-1, Acórdão nº 585/2019) sustentando que análise da viabilidade jurídica de arranjos como esse deve considerar os interesses estratégicos subjacentes à constituição desses empreendimentos. Afinal, a criação de parcerias estratégicas é um modelo de negócio juridicamente viável e expressamente admitido pela Lei das Estatais. Se o objetivo da SPE transcende a mera prestação de serviços à companhia estatal, embora possa a abranger, e se justifica na exploração comercial de bens e produtos, o modelo afigura-se legítimo. É precisamente este o caso aventado acima, em que a contratação da

SPE pela estatal se dá num contexto de um arranjo empresarial voltado a explorar comercialmente os subprodutos do lodo, que transcende o escopo de seu tratamento. Nessa hipótese, a exploração econômica desses recursos somente se mostra viável mediante a contratação exclusiva da SPE, o que constitui condição sine qua non da própria parceria. Mas a parceria tem objeto mais amplo e se justifica no interesse de exploração comercial de subprodutos do lodo. Portanto, arranjos assim são perfeitamente viáveis, sendo que a contratação que se estabeleça entre a empresa estatal e a SPE não estará submetida ao dever de licitar, pois se integra a um empreendimento desenhado para a exploração de outras atividades, como a comercialização dos subprodutos do lodo. A consolidação de modelos de negócio voltados à valorização econômica de recursos derivados dos sistemas de saneamento representa uma oportunidade relevante para que as empresas estatais fortaleçam sua sustentabilidade econômico-financeira no novo ambiente regulatório do setor. A viabilidade dessas iniciativas, contudo, depende da adequada estruturação jurídica das parcerias e da superação de incertezas ainda existentes em torno do tema. Portanto, a construção de soluções institucionais que confirmem maior segurança jurídica a esses arranjos mostra-se essencial para estimular a inovação e permitir que o setor de saneamento explore, de forma eficiente, o potencial econômico associado aos recursos gerados em suas operações.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Parcerias estratégicas no setor de saneamento básico. *jota_import*, 28 abr. 2026. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/farol-infraestrutura/parcerias-estrategicas-no-setor-de-saneamento-basico>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/parcerias-estrategicas-no-setor-de-saneamento-basico>. Acesso em: 26 ago. 2026.

APA 7ª edição

Guimarães, F. V. (2026, April 28). Parcerias estratégicas no setor de saneamento básico. **jota_import**. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/farol-infraestrutura/parcerias-estrategicas-no-setor-de-saneamento-basico>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. 2026. "Parcerias estratégicas no setor de saneamento básico." **jota_import**, April 28. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/farol-infraestrutura/parcerias-estrategicas-no-setor-de-saneamento-basico>

BibTeX

```
@article{fernando-vernalha-guimar-es-parcerias-estrat-gicas-no-setor-de-sanea-2026,  
author = {Guimarães, Fernando Vernalha},  
title = {Parcerias estratégicas no setor de saneamento básico},  
journal = {jota_import},  
year = {2026},  
url = {https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/farol-infraestrutura/parcerias-estrategicas-no-setor-de-saneamento-basico},  
urldate = {2026-04-28}  
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/parcerias-estrategicas-no-setor-de-saneamento-basico>

PDF gerado em 2026-08-26 10:39 UTC