



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROMOÇÃO MPC Nº 00690/2019

Origem:	MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Destinatário:	TRIBUNAL DE CONTAS
Órgão:	COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO – CORSAN
Assunto:	PARCERIA PÚBLICA PRIVADA NO ESGOTAMENTO SANITÁRIO DE CIDADES DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE.

Eminente Conselheiro-Relator:

O processo epigrafado é trazido à consideração do Ministério Público de Contas, em cumprimento do estatuído no artigo 36, inciso II, do Regimento Interno desta Corte – RITCE.

I – Trata-se de Inspeção Especial autuada no âmbito da Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN, com o objetivo de examinar a realização de obras no esgotamento sanitário de nove cidades da região metropolitana, **por intermédio de Parceria Público-Privada (PPP)**, tendo por origem a Representação MPC Nº 017/2018.

Em 16/08/2019, foi publicado o Edital n.º 001/19 Concorrência Internacional, estabelecendo a data de abertura do certame em 25/11/2019, às 10 horas.





MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O objeto da contratação foi definido no edital:

“Concessão administrativa para a execução de obras de infraestrutura em esgotamento sanitário, complementando a infraestrutura instalada e/ou as obras executadas pela CORSAN, incluindo o crescimento vegetativo ao longo do contrato, melhorias e manutenção, a operação dos sistemas de esgotamento sanitário nos municípios de Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Eldorado do Sul, Esteio, Gravataí, Guaíba, Sapucaia do Sul e Viamão, bem como a realização de Programas Comerciais em Gestão do Parque de Hidrômetros e em Retirada de Fraudes e Irregularidades, ressalvado o exercício do Poder de Polícia stricto sensu”.

Portanto, a modalidade é a concessão administrativa **com prazo de vigência de 35 anos**, sendo o **valor do contrato estimado em R\$ 9,5 bilhões**¹. Conforme informado pela Companhia, a empresa contratada² deverá investir R\$ 1,86 bilhão, sendo que o investimento da CORSAN representará cerca de R\$ 470 milhões. A meta, segundo a Companhia, é universalizar 87,3% do tratamento de esgoto nos nove municípios da Região Metropolitana.

Em 15/08/2019, o diretor-presidente da CORSAN encaminhou ao Presidente da Corte de Contas o Ofício n.º 1164/2019/GP, disponibilizando, em meio magnético, cópia do procedimento administrativo PROA 1622870000136, que consiste na fase interna do projeto de PPP, destacando as alterações e considerações realizadas pela Companhia após a conclusão do Relatório de Auditoria. Referido documento foi juntado a este processo por determinação de Vossa Excelência.

II – Por intermédio da Informação Nº 53/2019 – SAE III a Área Técnica examinou os aspectos suscitados pela CORSAN, tecendo considerações em relação aos pontos a seguir destacados.

¹ Valor estimado do contrato: R\$ 9.555.218.198,00 (nove bilhões, quinhentos e cinquenta e cinco milhões, duzentos e dezoito mil, cento e noventa e oito reais) correspondente ao valor do somatório da contraprestação mensal a ser paga à CONCESSIONÁRIA durante o prazo contratual. Fonte: <http://parceriacorsan.com.br/consulta-publica/Anexo%20I%20-%20Contrato.pdf>.

² Sociedade de Propósito Específico constituída pelo vencedor da licitação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

No primeiro tópico do Informe Técnico, o Serviço de Auditoria Estadual III asseverou que as questões abordadas em procedimento de auditoria foram acolhidas e alteradas pela Companhia, não sendo encontradas inconformidades passíveis de apontamento.

Em relação ao cronograma de obras, a equipe de auditoria solicitou a demonstração da viabilidade do cumprimento do exíguo prazo de 11 (onze) anos para implantação de volume expressivo de obras, considerando que o eventual descumprimento de prazos poderia acarretar em **desequilíbrio da modelagem econômico-financeira do futuro contrato de concessão**, ensejando, inclusive, penalizações contratuais.

A CORSAN apresentou as quantidades de redes existentes nos municípios, as redes que serão executadas pela Companhia e aquelas de responsabilidade da futura empresa parceira, afirmando ser possível a execução de 800 metros de redes coletoras por mês. Por fim, refere que existe a previsão da execução dos serviços de forma escalonada nos segundos, terceiros e quatro anos da concessão, *“tempo suficiente para a elaboração e aprovação dos projetos e para que ocorra um aprendizado por parte da SPE para a correção de eventuais erros na execução contratual”*.

Não obstante as ponderações da CORSAN, a equipe de auditoria demonstra acertada preocupação em relação a possíveis atrasos, com consequências para a execução da parceria, conforme se destaca:

*Embora a Auditada tenha convicção de que a SPE cumprirá o cronograma de obras, a Equipe de Auditoria vê com preocupação esta situação. Existem diversos fatores que são imprevisíveis e que estão fora do controle das construtoras, e que podem afetar a produtividade da execução das obras. Dentre estes fatores estão o clima e as interferências com outras infraestruturas tais como redes de drenagem, de água, energia elétrica, distribuição de gás, telefonia, entre outras. As questões climáticas causam atrasos nos cronogramas devido à dificuldade ou até a impossibilidade de execução das obras durante os períodos chuvosos. **As interferências com infraestruturas podem ocasionar a necessidade de alterações dos projetos das redes de esgoto da PPP, inclusive durante as obras, causando de pequenos a grandes atrasos nos cronogramas.** (grifou-se).*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Destaca a Área Técnica o histórico de atrasos em contratos de execução de redes de esgoto pela CORSAN, acarretando a necessidade de prorrogações sucessivas nos cronogramas de implantação das obras, concluindo, em relação aos prazos da PPP:

*“Conclui-se que, tanto o **cronograma de implantação das obras de responsabilidade da Companhia, quanto da SPE a ser contratada, são bastante apertados, tendo em vista o grande volume de obras a ser executado. As consequências de possíveis atrasos impactam o equilíbrio econômico-financeiro do futuro Contrato e podem gerar penalizações contratuais**”.*

Outro aspecto importante abordado pela equipe de auditoria e questionado junto à Companhia diz com a **gestão do contrato da PPP**, etapa de fundamental relevância nos controles de contratos de concessão, considerando o prazo de 35 anos de relação com o parceiro privado.

Em resposta, a CORSAN elencou algumas medidas em andamento, tais como: criação de estrutura organizacional nominada Unidade de Negócios e Parcerias Estratégicas; reorganização das unidades regionais: Superintendência da Região Metropolitana e Superintendência da Região dos Sinos; melhoria organizacional e processos de gestão, além da contratação da PROCERGS para desenvolvimento de sistema.

Novamente a equipe de auditoria destaca que as providências adotadas pela Companhia se revelam insuficientes diante da complexidade da concessão e do prazo para abertura da Concorrência Internacional Nº 01/2019, que ocorrerá em 25/11/2019, concluindo:

Diante do fato de que a realização da Concorrência para a contratação da SPE estar a menos de trinta dias percebe-se que a estrutura interna para acompanhamento da execução da PPP por parte Companhia está numa fase muito incipiente, de apresentação de propostas de organização. Isso traz riscos para a CORSAN, pois se trata de um projeto estratégico para a Companhia e de grande monta e pode ser prejudicado pela falta de organização interna da CORSAN.

III – Considerando que os elementos colacionados no item precedente guardam relação com o prazo de conclusão da obra de **Estação**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

de Tratamento de Esgoto no Município de Canoas (município cujas obras de saneamento constarão da futura concessão administrativa), sendo que o procedimento licitatório foi concluído pela CORSAN, cabe referir que tramita Expediente neste *Parquet* que examina a matéria.

Portanto, este Ministério Público de Contas também têm preocupações em relação a não conclusão de obras relacionadas à futura concessão por meio de Parceria Público-Privada, fato que levou o *Parquet* a questionar sobre possíveis reflexos e quais aspectos, em tese, deverão ser dimensionados ou alterados para a viabilidade da concessão administrativa.

Sendo assim, em 1º/11/2019, por intermédio do Of. MPC/SEI nº 55/2019, o Ministério Público de Contas solicitou informações ao diretor-presidente da Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN, nos termos abaixo elencados. Em 19/11/2019, por intermédio do Of. 1477/2019 – GP, o Chefe de Gabinete da Presidência apresentou respostas aos questionamentos, conforme teor da Informação 125/2019-DEXP (fls. 2020 a 2022):

a) data de assinatura do contrato e autorização de início de obras, tendo em vista que o procedimento licitatório (Edital nº 065/2018) foi homologado em 15/08/2019;

O TC nº 218/19 ainda não foi assinado e, conseqüentemente, ainda não foi emitida a Ordem de Início para execução das obras.

b) procedimentos adotados pela CORSAN para o recebimento de recursos federais, especialmente se foram atendidas as condições estabelecidas pela Caixa Econômica Federal (CEF) em relação à adequação dos projetos e orçamento, considerando que o edital menciona como origem de recursos o Contrato de Repasse nº 0408.695-35/2013 (PAC-OGU);

O processo de reprogramação contratual junto à CAIXA ainda se encontra em andamento. A última comunicação eletrônica da CAIXA, CE GIGOV/PO 0415/2019, que solicitava alguns esclarecimentos e ajustes em projetos, principalmente em relação ao projeto estrutural, foi respondida em 14/11/2019, através do Ofício nº 353/2019-DEXP, cuja cópia segue em anexo.

c) considerando o disposto na alínea anterior, informar se já houve a liberação da Autorização para o Início de Objeto (AIO) por parte da CEF; em caso negativo, informar a existência de eventuais pendências pela CORSAN e em que consistem, mencionando qual a fase de tramitação dos projetos junto à CEF;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Conforme o normativo do Orçamento Geral da União, a Autorização de Início de Objeto (AIO), somente será concedida após a Verificação do Resultado do Processo Licitatório (VRPL), pela CAIXA, ressalvadas algumas exceções previstas no normativo, que, entretanto, não são possíveis de aplicação neste caso.

Portanto, para que seja concedida a AIO para este Termo de Compromisso, faz-se necessário que a CAIXA conclua o processo de reprogramação contratual, para que seja possível a análise da VRPL, para só então submeter o tema ao Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR, com vistas à emissão da AIP pelo Ministro da pasta.

d) em caso de não recebimento da AIO pela CEF, informar quais as alternativas previstas pela CORSAN para a execução da obra;

A CORSAN iniciará o empreendimento com adiantamento de recursos próprios, prevendo que seja ressarcida com recursos do Orçamento Geral da União (OGU). Entretanto, em caso de cancelamento do Termo de Compromisso pela União, **a obra deverá ser executada com recursos próprios da Companhia, ou fontes alternativas.** (grifou-se).

e) considerando que o Município de Canoas será atendido pelas obras de esgotamento sanitário por meio de futura concessão através de Parceria Público-Privada (Concorrência Internacional nº 01/2019), informar os reflexos da realização desta obra no modelo adotado, assim como, em caso de não recebimento dos recursos do PAC, quais aspectos devem ser dimensionados ou alterados para a viabilidade da concessão administrativa;

Conforme já informado, a Companhia iniciará o empreendimento com recursos próprios e, em caso de não repasse dos recursos do OGU pela União, **deverá aportar recursos próprios ou buscar fontes alternativas de financiamento para a conclusão das obras.** Entretanto, não haverá impacto em relação à concessão administrativa, uma vez que a execução da Ampliação e Modernização da Estação de Tratamento de Esgotos ETE Mato Grande já consta na modelagem como de responsabilidade da CORSAN. (grifou-se).

f) outros aspectos que considerar pertinentes em relação ao tema.

Cabe informar que o Termo de Contrato nº 218/2019 deverá ser formalizado até o final deste ano e que o **início efetivo das obras da ETE ocorra em janeiro de 2020.** (grifou-se).

Analisando-se as respostas elaboradas pela Diretoria de Expansão (DEXP/CORSAN), resta confirmado que o contrato da obra da ETE Mato Grande não foi assinado, não ocorreu a Ordem de Início para execução das obras, tampouco foi emitida a Autorização de Início de Objeto (AIO), haja vista que o processo de reprogramação contratual ainda se encontra em análise (ajustes nos projetos) junto à Caixa Econômica Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

A CORSAN afirmou, por intermédio do Diretor de Expansão, que “a Companhia iniciará o empreendimento com recursos próprios e, em caso de não repasse dos recursos do OGU pela União, **deverá aportar recursos próprios ou buscar fontes alternativas de financiamento para a conclusão das obras**”. (grifou-se). Neste aspecto, é imperioso destacar que poderá ocorrer a perda de recursos do OGU, em face da não conclusão e inadequação dos projetos apresentados à Caixa Econômica Federal.

Também foi informado que não haverá impacto em relação à concessão administrativa, uma vez que a execução da Ampliação e Modernização da Estação de Tratamento de Esgotos ETE Mato Grande já consta na modelagem como de responsabilidade da CORSAN, sendo que o início efetivo das obras deverá ocorrer em janeiro de 2020.

Em relação ao prazo de início da referida obra, conforme destacado pela equipe de auditoria (Informação Nº 53/2019 – SAE II – fl. 2013), a Companhia informou a previsão da “**execução dos serviços de forma escalonada, sendo que no município de Canoas as obras iniciarão no segundo ano de concessão...**” (grifou-se).

Todavia, em resposta a este *Parquet*, afirma a CORSAN que as obras deverão iniciar em janeiro de 2020. Note-se que se trata de obra de grande impacto na concessão e que ainda permanece sem definição acerca da origem dos recursos que efetivamente a custearão.

IV – Em que pesem os esclarecimentos apresentados, que evidenciam as situações anteriormente destacadas, permanecem aspectos importantes que devem ser aprofundados em procedimento de auditoria, especialmente no que se refere **aos investimentos públicos (realizados, em andamento e que serão realizados)** nos municípios selecionados para a implantação do projeto, destacando-se os recursos que deverão ser aportados pela empresa que venha a ser contratada pelo poder público.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Neste aspecto, cumpre assinalar que na Representação MPC Nº 017/2018, exarada em 28/06/2018, em que foi requerida a instauração dessa inspeção especial, o *Parquet* assim se manifestou:

Em suma, a legitimidade dos atos voltados ao esgotamento sanitário em cidades da região metropolitana de Porto Alegre, por intermédio de Parceria Público-Privada, não prescinde da apresentação de estudos atualizados que demonstrem os recursos públicos já investidos e a investir nos municípios elencados, inclusive por meio de financiamentos, além de amplo diagnóstico do sistema de esgotamento sanitário.

Com efeito, no curso da inspeção especial, tem-se que não houve a demonstração clara e inequívoca dos investimentos com recursos públicos realizados pela CORSAN e os que ainda serão concluídos para que haja estrita compatibilidade e aderência aos termos da modelagem econômica da futura concessão administrativa, por meio de PPP.

Acerca do tema, cabe salientar que aportou neste *Parquet* documento disponibilizado pelo SINDIÁGUA-RS³ em que, dentre outros aspectos, enfoca a questão dos investimentos públicos já realizados e a realizar pela CORSAN nos municípios que serão atendidos no âmbito da concessão administrativa (fls. 2023 a 2031).

Afirma a entidade sindical que os investimentos com recursos públicos, de origem federal ou com recursos próprios da Companhia, seriam bem superiores ao valor anunciado (R\$ 370 milhões), comprometendo a equação inicial de **investimentos públicos e investimentos privados em esgotamento sanitário**, ensejando, portanto, a revisão dos termos previstos na Concorrência Nº 01/2019.

Também o documento menciona que a Diretoria da CORSAN, em 17/07/2019, em reunião com a Junta de Coordenação Financeira (Ata Nº 30/2019), teria aprovado recursos na ordem de R\$ 488.235.473,00 para

³ Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Purificação de Água e em Serviços de Esgoto do Rio Grande do Sul.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

investimentos na futura Parceria Público-Privada, conforme documentos de fls. 2027 e 2028.

V – Registre-se que o Relatório de Inspeção Especial examinou detidamente a questão econômico-financeira⁴, concluindo pela viabilidade do projeto, sendo posteriormente procedidas alterações pela CORSAN, conforme afirma a equipe de auditoria (Informação Nº 53/2019 – fl. 2010).

Entretanto, se efetivamente forem alocados mais recursos públicos (obras realizadas, em andamento e a realizar) em obras de esgotamento sanitário nos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre integrantes da PPP, poderá impactar a modelagem do negócio. Por oportuno, conforme destacado pela equipe de auditoria (fl. 1279):

Nesse sentido, mediante critérios técnicos e objetivos, a metodologia do VFM propicia à Administração Pública condições de decidir adequadamente se vale a pena desenvolver um projeto por meio de PPP, no caso em tela, a operacionalização dos serviços de esgotamento sanitário dos 9 municípios integrantes da região metropolitana de Porto Alegre.

Diante de todo o exposto, em face da relevância e do impacto social do tema, à luz dos elementos disponíveis, e **diante de possibilidade de eventuais prejuízos ao interesse público**, conclui-se que é de fundamental importância que sejam claramente demonstrados os **efetivos recursos públicos que serão aportados na concessão administrativa**, aspecto que, dentre outros, balizará a necessidade de investimentos privados e, conseqüentemente, também o lucro da empresa privada na futura concessão. Acrescenta-se que eventual apresentação a *posteriori* de aspectos divergentes em relação aos investimentos, após a contratação da PPP, em sendo insubsistentes, produziria, em tese, efeitos de difícil reversão, consumando dano ao patrimônio e ao interesse público.

⁴ Item 1.6. Análise Econômico-Financeira e Value for Money da Parceria Público-Privada (fls. 1272 a 1296).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

VI – Isto posto, o Ministério Público de Contas, considerando a relevância do tema, com o propósito de fortalecer o controle sobre os programas de Estado e tendo em conta que a coibição e a censura dos atos potencialmente lesivos aos ditames que regulam a atividade administrativa se encerram no conjunto das competências desse Tribunal (art. 71 da CR), requer:

1º) **cientificação** do atual Gestor da Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN acerca da Informação Nº 53/2019 – SAE III (fls. 2010 a 2016).

2º) **determinação** para que a Direção de Controle e Fiscalização adote as providências necessárias à complementação da análise técnica, considerando os aspectos delineados nos itens III e IV precedentes, considerando que a Informação Nº 53/2019 – SAE III, em tese, não exaure todos os elementos passíveis de verificação.

3º) **determinação** à Direção de Controle e Fiscalização para que, na hipótese de identificar a existência de prejuízos ao regular prosseguimento do certame, tendo em vista os aspectos anteriormente delineados, sem prejuízo de outros fatos que vierem a ser apurados em procedimento de fiscalização, submeta, de imediato, tal ocorrência à apreciação do Conselheiro-Relator para que, nos termos regimentais,

determine, com fulcro no inciso XI do artigo 12 do RITCE⁵ e artigo 42 da Lei Orgânica do TCE⁶, como **medida**

⁵ “Art. 12. Além das outras competências previstas neste Regimento e das que lhe vierem a ser atribuídas por resolução, compete ao Relator (...)

XI – havendo fundado receio de grave lesão a direito ou risco de ineficácia da decisão de mérito, determinar de ofício ou mediante provocação, independentemente de inclusão em pauta, medidas liminares acautelatórias do erário em caráter de urgência, consistentes, dentre outras providências protetivas do interesse público, na suspensão do ato ou do procedimento questionado;”.

⁶ “Art. 42 O Tribunal de Contas, no exercício de suas competências, ao verificar a ocorrência de irregularidades ou ilegalidades, aplicará as sanções previstas nesta Lei, em especial, quando for o caso, no inciso VII do artigo 33, e adotará outras providências estabelecidas no Regimento Interno ou em Resolução, garantindo o direito à ampla defesa e ao contraditório”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

acautelatória ao Erário, que o Gestor da Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN **abstenha-se de homologar⁷ a Concorrência nº 01/2019**, até ulterior pronunciamento da Corte sobre a matéria.

4º) **ampliação do período de exame** da presente inspeção especial, contemplando também os exercícios de **2019 e 2020**.

5º) **Intimação** dos Gestores aos quais sejam atribuídas as responsabilidades após a elaboração de novo Informe Técnico, em homenagem ao contraditório e a ampla defesa, para que, querendo, manifestem-se sobre as irregularidades decorrente da análise complementar ora proposta.

Após a análise do Serviço Instrutivo acerca dos eventuais esclarecimentos que, em decorrência, venham a ser prestados, assim como possível apreciação e determinação de Vossa Excelência, os autos poderão retornar ao Ministério Público de Contas para a manifestação regimentalmente capitulada.

À sua elevada consideração.

MPC, em 21 de novembro de 2019.

DANIELA WENDT TONIAZZO,
Procuradora-Geral Substituta.

⁷ Considerando que a data de abertura do certame está prevista para 25/11/2019.