



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PARECER MPC nº 7342/2023

Processo nº	019728-0200/21-7
Relator:	Gabinete Cezar Miola
Tipo:	Processo de Contas Especiais
Órgão:	CORSAN - CIA. RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO

PROCESSO DE CONTAS ESPECIAIS. REPRESENTAÇÃO MPC. DESESTATIZAÇÃO DA COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO. COMPLEMENTAÇÃO DA ANÁLISE TÉCNICA. MANUTENÇÃO INTEGRAL DA MEDIDA CAUTELAR ATÉ JULGAMENTO DE MÉRITO OU, SUBSIDIARIAMENTE, ALTERAÇÃO DE SEUS TERMOS PARA INCLUIR, COMO CONDIÇÃO PARA SUA REVOGAÇÃO, A ADOÇÃO DE GARANTIAS SUBSTITUTIVAS AO ERÁRIO. RATIFICAÇÃO DO PARECER MPC Nº 4393/2023. MÉRITO. HIPÓTESE DE JULGAMENTO DE MÉRITO. TRANSFORMAÇÃO DA DECISÃO CAUTELAR EM DEFINITIVA, COM SEUS CONSEQUÊNCIAS.

I – Retorna para manifestação deste Ministério Público de Contas, nos termos do artigo 36, inciso II, do RITCE, o processo que versa sobre as medidas que visam à desestatização da Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN, decorrente da aprovação da Lei Estadual nº 15.708, de 16 de setembro de 2021, instaurado por determinação da Presidência da Corte, em 12/07/2021, tendo como origem a Representação MPC nº 010/2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

II – Em 05/05/2023, a Conselheira-Substituta, Relatora ao apreciar o Parecer MPC Nº 4393/2023, em decisão monocrática, determinou: (grifos originais):

- a) o **traslado de cópia do referido opinativo para os autos do Processo nº 1696-0200/22-0**, a fim de que, naqueles autos, seja examinada a matéria alusiva ao pedido de levantamento do sigilo;
- b) considerando os indicativos de situação que possa eventualmente configurar descumprimento de decisão exarada por este Tribunal de Contas e especialmente, considerando o teor da Ordem de Serviço nº 01/2023/DP, a **emissão de alerta ao Estado e à Companhia para que se abstenham de praticar atos de comunicação com a empresa adquirente que possam caracterizar antecipação da transferência do controle à iniciativa privada**, sob pena de remessa de eventuais novos substratos aqui presentes à Polícia Civil, bem como ao Ministério Público do Estado, a fim de que, no âmbito de suas competências, avaliem a viabilidade de instauração de expedientes próprios e apuração das respectivas responsabilidades;
- c) a **intimação do Estado e da CORSAN, para, querendo, em cinco dias úteis, juntarem os documentos comprobatórios** relacionados às notícias recentemente veiculadas na imprensa, de prejuízo diário aos cofres públicos; bem como, anexarem as provas que demonstrem danos aos municípios contratantes e aos usuários dos serviços, decorrentes da demora na finalização dos atos voltados à desestatização da Companhia;
- d) transcorrido o prazo e havendo manifestação, a **imediate intimação dos terceiros interessados, do amicus curiae e do Ministério Público de Contas** para que, no prazo comum de cinco dias úteis, apresentem suas razões e provas, no exercício dos direitos de contraditório e ampla defesa; e
- e) a **emissão de alerta à CORSAN** acerca da necessidade de manutenção dos serviços de água e esgotamento sanitário, assim como dos investimentos indispensáveis ao cumprimento de suas obrigações, sob pena de eventuais responsabilizações, a serem apuradas por este Tribunal de Contas em expediente próprio.

Saliento que, oportunamente, serão avaliadas as demais matérias e proferida a decisão acerca da manutenção, ou não, da medida acautelatória atualmente vigente (peça 4796315). (...)

Transcorridos os prazos determinados, aportaram aos autos as manifestações do Governo do Estado (PGE/CORSAN), dos terceiros interessados (Sindiágua e SENGE) e do *amicus curiae* (deputado estadual Jeferson Fernandes). Também sobreveio manifestação do Consórcio AEGEA, admitido como terceiro interessado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Feitas as considerações preliminares, segue manifestação deste Ministério Público de Contas acerca dos autos.

III – ESCLARECIMENTOS APRESENTADOS PELO GOVERNO DO ESTADO – PGE E CORSAN

Em apertada síntese, o Governo do Estado teceu considerações em relação aos possíveis danos causados à coletividade decorrente da paralisação do processo de desestatização, assim como reafirmou a correção do *valuation* da Companhia, anexando **Nota Técnica elaborada pelo Banco Genial**, em que se aponta equívoco no relatório apresentado pelo SENGE, especialmente no que se refere à utilização incorreta da taxa de desconto WACC calculada.

Neste aspecto, asseverou (grifos originais):

Por consequência, o resultado do WACC calculado pela SINTEC foi de apenas 6,34% e o valor encontrado para a CORSAN foi de R\$ 7,26 bilhões. Com a correção, a WACC encontrada é de 9,29% e o resultado da avaliação deveria ser de R\$ 3,49 bilhões. Ou seja, o valor correto representa apenas 48% do valor concluído no relatório e é abaixo do valor de venda da Corsan, que foi de R\$ 4,15 bilhões.

(...)

Faz-se importante ainda ressaltar que o WACC utilizado de 6,34% não poderia estar correto, pois não há qualquer projeto relevante nas diversas áreas de infraestrutura no Brasil que tenha sido licitado com um custo de capital tão baixo nos últimos anos.

Concluiu: *“Assim, com todas as vênias, não há falar, como opina o Ministério Público de Contas em seu parecer, que remanescem aspectos que demandam maior aprofundamento da análise pelo controle externo”.*

Em que pesem os judiciosos argumentos apresentados pelo Governo do Estado, este Agente Ministerial mantém o entendimento sobre a necessidade de maior aprofundamento da matéria pela Área Técnica. Isso porque, além dos aspectos abordados no Parecer MPC Nº 4393/2023, a **Nota Técnica elaborada pelo Banco Genial**, que aponta inconsistências nos relatórios apresentados pelos sindicatos, foi **contraditada por novo**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

documento disponibilizado pelo SENGE: “Resposta ao Documento Produzido pelo Banco Genial”, também juntado aos autos.

No que se refere às questões mencionadas pelo Governo do Estado relacionadas a possíveis prejuízos ao interesse público, é importante destacar que este *Parquet* não as desconhece. Entretanto, como manifestado no Parecer MPC Nº 4393/2023, a conclusão do processo de desestatização da Companhia deve estar em **perfeita sintonia com o resguardo do Erário e com o atendimento ao interesse público.**

IV – MANIFESTAÇÃO DOS TERCEIROS INTERESSADOS

1. Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Purificação e Distribuição de Água e em Serviços de Esgoto do Estado do Rio Grande do Sul – SINDIÁGUA

Em síntese, o sindicato discorda da alegação de possíveis prejuízos que possam decorrer da postergação da assinatura do contrato, afirmando que o Estado permanece realizando investimentos. Destaca os resultados apresentados pela Companhia no último período: *“Como se vê, houve um investimento de R\$ 679 milhões nos 12 últimos meses – 30% a mais do que o realizado no mesmo período do ano de 2022 e, repita-se, quase 70% do patamar ideal de \$ 1 bilhão por ano”*.

Também elenca aspectos abordados na Nota Técnica elaborada pelo Banco Genial, afirmando que *“seu exame demonstra, igualmente, a adoção de critérios técnicos equivocados e que causam enorme prejuízo ao Estado, reduzindo o valor da avaliação da Corsan”*.

Em complemento, destaca aspectos que constaram do Parecer Ministerial e que não foram abordados pelo Governo do Estado, tais como: validade dos termos aditivos, efetiva cobertura de esgotamento sanitário e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

plano de investimentos (CAPEX). Por derradeiro, ao final da petição, relaciona vários pontos em que haveria necessidade de reexame pela Área Técnica.

2. Sindicato dos Engenheiros do Rio Grande do Sul (SENGE/RS)

Em síntese, a entidade sindical discorre sobre dois temas principais, quais sejam: o *valuation* da Companhia e a inexistência de danos à coletividade decorrente da paralisação do processo de privatização, afirmando a necessidade de manutenção da cautelar vigente.

O SENGE aponta inconsistências na Nota Técnica elaborada pelo Banco Genial, que indica a existência de erro no cálculo (*valuation*) utilizado nos relatórios contratados pelo sindicato, os quais foram juntados ao processo. Assim, novamente requereu a juntada do documento intitulado “Resposta ao Documento Produzido pelo Banco Genial”, elaborado pelo economista e professor André Locatelli.

Conforme destacado anteriormente, este *Parquet* mantém o entendimento sobre a necessidade de maior aprofundamento da matéria pela Área Técnica, considerando que aportou aos autos **Nota Técnica elaborada pelo Banco Genial, contraditada** por novo documento apresentado pelo sindicato, que suscita divergências em relação às premissas e cálculos corretos acerca do real valor da Companhia.

3. Consórcio AEGEA

Em 19/05/2023, nos termos do art. 125 do Regimento Interno do TCE, o Consórcio AEGEA postulou a habilitação ao processo na qualidade de terceiro interessado, manifestando-se acerca do item “d” do despacho prolatado pela relatora em 05/05/2023 (peça 5124383). Em 29/05/2023, o pedido foi deferido pela Conselheira-Substituta, Relatora.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Em linhas gerais, o Consórcio AEGEA defende a **legalidade do processo de desestatização** da CORSAN, porquanto aprovado pelo Poder Legislativo e “*chancelado pelo órgão técnico da Corte de Contas*”, aduzindo que o processo de *valuation* da Companhia foi resultante de longa avaliação, com assessoria do BNDES e com o suporte de diversas instituições atuantes na área. Defende, nesta senda, a inexistência de prova de vício que o macule, visto ter observado as normas regulamentares desta Corte de Contas.

Faz-se mister pontuar, neste tocante, que não se discute, no atual estágio em que se encontra a questão posta em exame, a legalidade, propriamente dita, da desestatização promovida pelo Governo do Estado, mas tão somente a **necessidade de exame dos atos que lhe dão concretude**.

A seguir, divide-se a análise em seis tópicos principais, sobre os quais se passa a discorrer.

3.1 Aspectos Relacionados à Presunção de Legitimidade e de Veracidade

Sob a ótica da AEGEA, a chancela dos órgãos técnicos guarda presunção de legitimidade e de veracidade, contudo, tais atributos dos atos administrativos são relativos, não apenas por se admitir a “prova em sentido contrário”, mas também para se reafirmar que **a possibilidade de imediata produção de efeitos também se reveste de tal caráter relativizado**.

Ademais a peça produzida pela Área Técnica constitui elemento a ser apreciado em conjunto com o contexto probatório do processo, por conseguinte, a hipótese de considerá-la como se fosse a posição definitiva da Corte é que constituiria “***indevida e completa inversão da ordem processual e administrativa***”, em inconcebível subtração da jurisdição.

3.2 Alegação de Ausência dos Requisitos Autorizadores à Manutenção da Cautelar: Probabilidade do Direito e o Perigo de Dano



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Argumenta a AEGEA que a confirmação, pelo Poder Judiciário, acerca da inexistência dos requisitos à tutela de urgência (no que se refere à alegada obstaculização da formalização contratual), representa “**subversão da lógica da medida acautelatória**”, defendendo que a decisão judicial deve necessariamente repercutir na “*restrição imposta pelo TCE*”.

A argumentação não merece guarida. No caso dos autos, a **probabilidade do direito restou configurada em largo exame e exercício ponderativo**, o qual, como pontuado pelo próprio Consórcio, inclusive considerou a realidade e as circunstâncias práticas que o caso demanda sejam perquiridas no que lhe concerne.

Destarte, da ampla análise empreendida por este Órgão Ministerial, restou demonstrado que em relação ao *valuation* remanescem **imprecisões quanto às premissas adotadas na precificação** (fator sustentado pelos terceiros interessados no presente feito), situação a demandar complementação técnica e ampliação do contraditório. Também há questões a elucidar quanto ao **efetivo percentual de cobertura de esgoto**, haja vista a discrepância e possíveis inconsistências destacadas ao longo do processo, situação abordada no Parecer MPC Nº 4393/2023.

Além disso, este Órgão Ministerial ressaltou **os bons resultados operacionais da Companhia verificados no exercício de 2022**, o que também demandaria, fossem **reavaliadas, com cautela, as premissas utilizadas no processo de precificação**, frente a possível incorreção na avaliação econômico-financeira, bem como a pontuada **ausência de cláusula contratual que previsse atualização monetária sobre o valor adjudicado**.

Portanto, contrariamente ao defendido pela postulante e frente aos elementos colacionados, a **probabilidade do direito** restou demonstrada em profundo exame acerca da conjuntura fático-jurídica subjacente ao processo de desestatização, e segue presente, ao entender deste Agente Ministerial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Feitas tais considerações, sublinhe-se que o **perigo de dano** também foi cuidadosamente avalizado por este Ministério Público de Contas, cujo reconhecimento consiste na possibilidade de a arrematação ora em exame formalizar-se por valor substancialmente inferior ao realmente devido, o que implicaria flagrante prejuízo ao erário.

3.3 Alegada Ausência de Riscos ao Erário

No que concerne à **alegada ausência de risco**, cumpre registrar que a possibilidade de retorno à situação anterior sustentada, em tese, pela AEGEA como fundamento à ausência do perigo de dano, com as restituições dos valores desembolsados e dos custos de operações envolvidos, afigurar-se-ia, na prática, medida deveras complexa – senão inviável – de ser implementada, situação que configura o risco mencionado.

3.4. Termos Aditivos e a Alegada Ausência de Riscos ao Estado

Exsurge-se fundada a preocupação deste *Parquet* quanto à **validade dos Termos Aditivos de Rerratificação de Contratos firmados pela CORSAN com Municípios**, ante a possibilidade de sua superveniente invalidação ensejar judicializações e consequentes danos ao Erário, contexto a desvelar insegurança jurídica no processo de desestatização, sobretudo por serem questões posteriores à formulação da proposta homologada. Some-se a isso o fato de que apenas menos da metade dos Contratos de Programa pela CORSAN com Municípios foram regularizados.

3.5 Considerações Sobre o Dano Reverso

Quanto ao alegado **perigo reverso**, argumenta o Consórcio que o fato de este próprio *Parquet* o ter reconhecido bastaria à revogação da cautelar. Deve-se atentar, no entanto, que dito perigo reverso deve – e o foi –, para o caso em exame, ser ponderado com o perigo advindo da formalização



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

do termo contratual, exercício que constou da análise empreendida por este Órgão Ministerial.

De qualquer sorte, faz-se mister pontuar que **o potencial perigo de dano reverso**, decorrente da manutenção da medida obstativa à formalização do instrumento contratual, **não consubstancia, isoladamente considerado, a irreversibilidade dos efeitos que essa mesma medida impõe.**

Com efeito, não se olvida que os alegados atrasos operacionais que a cautelar vigente atualmente ocasiona possam, de fato, afetar as políticas de investimento previstas. No entanto, isso, de forma alguma, significa que o atendimento a tais políticas – sejam de investimento, sejam de infraestrutura – tenha restado frustrado em sua completude em decorrência da medida expedida nestes autos. A propósito, estranharia supor que o planejamento de políticas de investimento de tal monta tenha desconsiderado o risco de paralisação temporária pela atuação – esperada – de órgãos de controle externo e do controle social.

Assim, não se vislumbra, contrariamente ao sustentado pelo Consórcio, perda de investimentos, visto que é razoável deduzir que a política de aporte de recursos atualmente obstada pela não assinatura do contrato poderá ser adequadamente redimensionada – se não já o está sendo – em decorrência dos atuais entraves processuais que não permitem sua concreção neste momento.

3.6 Inclusão do Consórcio AEGEA no Pólo Passivo da Ação Popular e a Relação com a Contracautela

Sustenta a petionária que a inclusão da AEGEA no polo passivo da Ação Popular na qual se discute a suposta defasagem na precificação da CORSAN “*atendeu à finalidade pretendida pelo MPC no sentido de tutelar os interesses do Estado, de modo que há robusta superação da discussão sobre uma ‘contracautela’*”, de modo a também atestar a suposta ausência de perigo



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

de dano. Data vênua, dita argumentação carece de consistência. A mera inclusão do Consórcio na relação jurídico-processual deduzida na Ação Popular em comento não produz nenhum direto e imediato efeito ou qualquer necessário influxo processual que expresse a assunção de responsabilidade, pela AEGEA, dos riscos correspondentes ao negócio.

Ademais, sustentar que somente na seara judicial haverá a devida “*cognição exauriente*”, sob o argumento de que os direitos e deveres processuais “*jamais seriam atendidos (...) por uma previsão de ‘contracautela’ nos termos sugeridos pelo MPC, sem segurança jurídica e procedimentos aptos a instrumentalizá-la de forma adequada*”, põe em xeque o devido processo legal controlador.

V – COMPLEMENTOS AOS TEMAS DESTACADOS NO PARECER MPC Nº 4393/2023

1. Plano de Investimentos (CAPEX) e Cobertura de Esgoto

A apuração do real **Plano de Investimentos (CAPEX)** necessário ao atendimento do Marco Legal do Saneamento é questão fundamental no processo de desestatização da Companhia, **dialogando com o efetivo percentual de esgotamento sanitário e, em última análise, com a precificação da empresa (valuation)**.

Assim, em complemento aos **aspectos destacados no tópico III, item 3 do Parecer MPC Nº 4393/2023**, neste momento processual faz-se necessário pontuar alguns aspectos que este *Parquet* julga merecedores de reexame pela Área Técnica do Tribunal de Contas.

Preliminarmente, cabe repisar que no mencionado parecer, diante das manifestações exaradas no processo, as quais, no entendimento deste Ministério Público de Contas, suscitaram dúvidas em relação ao **percentual de**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

universalização do esgoto e sua incontestável relação com o plano de investimentos e definição do *valuation*, este Agente Ministerial concluiu:

Conforme se denota do confronto entre as manifestações da equipe de auditoria, do terceiro interessado e do Governo do Estado, existem posicionamentos diferentes acerca do nível de universalização do esgoto, formação do plano de investimentos (CAPEX) e definição do *valuation*.

Neste aspecto, em que pesem os judiciosos argumentos apresentados pelo Governo do Estado, não é indene de dúvida a afirmação de que “o percentual do NUE (Nível de Universalização de Esgoto) não afeta a avaliação da Corsan”. Ao contrário, afigura-se lógico que quanto maior o nível de cobertura de esgoto existente, menor será a necessidade de investimentos, refletindo em maior precificação da empresa, tendo em vista o correspondente aumento de arrecadação que se projeta no tempo.

Em face do exposto, este *Parquet* mantém o entendimento que **remanescem dúvidas em relação aos efetivos percentuais de cobertura de esgoto e formação do CAPEX**, com seus **reflexos na precificação da Companhia**, situação que permite que se cogite de **possíveis distorções** capazes de comprometer o **nível de confiabilidade** dos reais investimentos necessários para o atendimento do marco legal do saneamento.

Sendo assim, em que pese o exame realizado pela Área Técnica no âmbito do processo nº 1696-0200/22-0 (Informação Nº 036/2022 – SAE-III), e neste processo (Informações Nºs 004/2022 e 004/2023 – SAE-III), no entendimento deste Ministério Público de Contas **remanescem questões que necessitam de maior aprofundamento pelo Serviço de Auditoria**, as quais, em apertada síntese, passam a ser demonstradas.

Conforme exame realizado pelo Serviço de Auditoria, por meio da Informação Nº 004/2022 – SAE-III, o CAPEX apurado com data-base em junho/2021 alcançava R\$ 13.137.409.999,42.

Posteriormente, com a atualização realizada em dezembro/2021, foram acrescentadas ações em face dos 74 (setenta e quatro) aditivos contratuais assinados, o valor alcançou R\$ 14.954.945.998,18. Contudo, o valor do CAPEX apresentado na audiência pública realizada em 1º/11/2022 foi na ordem de R\$ 13 bilhões (investimentos a serem realizados até 2033).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Após diligências junto à Companhia, concluiu a Área Técnica (Informação Nº 004/2022 – SAE-III):

Conclui-se que a Companhia apresentou um plano de investimentos que contempla todos os municípios atendidos, com contrato de programa em vigor. A maioria dos investimentos é direcionado para o tratamento de esgotos, tendo em vista o maior déficit no atendimento desta dimensão do saneamento básico. O somatório dos investimentos em cada município reflete o valor total anunciado pela Companhia para o atendimento do novo marco regulatório do saneamento. Por fim, entende-se que o plano de investimentos foi adequadamente equacionado.

Ressalta-se, porém, que dada a quantidade de municípios atendidos pela Companhia e o número de ações previstas, **não foi possível auditar individualmente as obras/ações apresentadas** (grifos acrescentados).

Diante do número de ações previstas nos municípios, compreende-se a dificuldade de auditá-las individualmente, entretanto, em nível amostral, existem aspectos merecedores de análise mais aprofundada. Neste ponto, em 20/06/2023, aportou a este Ministério Público de Contas documento¹ apresentado pelo SINDIÁGUA, em que a entidade sindical discorre sobre **possíveis distorções na apuração do CAPEX**, as quais, no entendimento deste *Parquet*, reclamam reexame pelo Serviço de Auditoria Estadual.

O sindicato assevera que nas planilhas CAPEX elaboradas em diferentes momentos, **“encontram-se ações denominadas ‘EXTRA CAPEX’ e que totalizam quase 279 milhões de reais e que mais uma vez não objetivam ampliação de cobertura de sistemas de esgotamento sanitário e nem de abastecimento de água”**. Portanto, são obras que não tem nenhuma vinculação com os contratos de programa com os municípios. (grifos originais).

Na sequência, o sindicato destaca situações ocorridas em alguns municípios, quais sejam: Santa Maria, Canoas, Rio Pardo, Rolante e Santa Rosa, onde estariam previstas obras viárias, pavimentação, drenagens pluviais,

¹ Ofício nº 121/2023 e anexo “Questões que obrigatoriamente necessitam ser reavaliadas neste processo de desestatização da Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN” (peças 5264072 e 5264073).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

parques, praças e lagos, que, como alegado, não se relacionam à universalização do saneamento.

O sindicato também destaca a ação de **substituição de hidrômetros**, passível de enfrentamento pela Área Técnica, haja vista que na primeira versão do CAPEX corresponderia a cerca de 6% do total de investimentos, sendo que, conforme discorre a entidade sindical, a Companhia já teria 100% da hidrometração das suas ligações. Além disso, haveria uma distorção na estimativa da vida útil dos hidrômetros, considerando a edição da Portaria nº 155/INMETRO, de 30/03/2022.

Novamente reportando-se a **possíveis inconsistências relacionadas ao Plano de Investimentos (CAPEX) e à efetiva cobertura de esgoto**, no Parecer Ministerial nº 4393/2023 (fls. 17 e 18), quando se confronta a conclusão da Área Técnica com os esclarecimentos prestados pelo Governo do Estado e pela CORSAN, foram destacadas **situações que denotam aparente contradição em relação ao uso de solução individual (SOLUTRAT) e obras em andamento.**

Portanto, em que pese se faça necessário diferenciar os conceitos de Plano de Investimentos (CAPEX) e nível de cobertura de esgoto, como pontuam o Serviço de Auditoria e o Governo do Estado, ainda assim há que se aprofundar o exame em relação ao **efetivo percentual de esgotamento sanitário realizado (ou a realizar considerando as ligações factíveis)** cotejando com o **necessário CAPEX** para se atingir a meta desejada de saneamento.

Diante do exposto, tem-se que o impacto das ações e situações acima noticiadas, requer exame e manifestação da Área Técnica no sentido de se perquirir o **real valor de investimentos necessários ao atendimento do Marco Legal do Saneamento em 31/12/2022 (CAPEX)**, considerando a sua relação direta com a precificação da Companhia (**valuation**).

2. Valor Econômico da Corsan – *Valuation*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Em complemento às **considerações lançadas no tópico III, item 4 do Parecer MPC Nº 4393/2023**, faz-se necessário pontuar alguns aspectos merecedores de exame pela Área Técnica do Tribunal de Contas, em que o realizado no processo nº 1696-0200/22-0, por intermédio da Informação Nº 036/2022 – SAE-III, e neste processo – Informação Nº 004/2023 – SAE-III.

Neste aspecto, cita-se como ponto importante no contexto da privatização da Companhia a matéria relativa à **Base de Ativos Regulatórios (BAR)** e sua possível relação com a precificação da empresa, surgindo dúvidas acerca do seu efetivo e conclusivo exame pela Área Técnica.

Em 07/12/2022, a Companhia Riograndense de Saneamento emitiu o seguinte Comunicado ao Mercado sobre o Laudo de avaliação da BAR:

A Companhia Riograndense de Saneamento - Corsan (“**Corsan**” ou “**Companhia**”) comunica que, conforme publicação nesta data no Diário Oficial do Estado do RS, entrou em vigência a Resolução Decisória nº 667/2022 (“**RED nº 667/2022**”), emitida pela Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (“**AGERGS**”).

A RED nº 667/2022 aprova a Nota Técnica 2/2022-DT, que, por seu turno, apresenta a validação dos ativos imobilizados em serviço, definindo o valor de R\$ 5.772.691.289,95 (cinco bilhões, setecentos e setenta e dois milhões, seiscentos e noventa e um mil, duzentos e oitenta e nove reais e noventa e cinco centavos) para a Base de Ativos Regulatórios (“**BAR**”) da Corsan nos municípios conveniados com a AGERGS.

Faz-se referência ao Laudo de Avaliação da Base de Ativos Regulatórios emitido pela Deloitte, que, conforme informado em Comunicado ao Mercado no dia 17 de setembro de 2021 (e disponível neste link), apurou valor de aproximadamente R\$ 6,972 milhões na data-base de 31 de março de 2020 e embasou a presente validação. A BAR validada pela AGERGS corresponde, portanto, a cerca de 83% do total da BAR nos municípios atendidos pela Corsan apurada pela Deloitte. Apresentamos abaixo tabelas de conciliação entre a validação da BAR pela AGERGS e o referido Laudo:

(Valores expressos em R\$, milhões)

BAR AGERGS - Laudo Deloitte, Validada 5.704

BAR AGERGS - Validação adicional após certificação 69

Total validado AGERGS 5.773



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

BAR AGERGS - Laudo Deloitte, Validada 5.704

BAR Outras agências - Laudo Deloitte 1.268

Total Laudo Deloitte 6.972

Cabe esclarecer também que as Bases de Ativos Regulatórios de dois municípios relevantes, Canoas e Esteio, atualmente conveniados à AGERGS, não foram objeto de análise - pois, à época da emissão do Laudo, eram reguladas por outra entidade. Os valores de BAR líquida apurados pela Deloitte nesses municípios, na data-base do Laudo, eram de, respectivamente, R\$ 462,5 milhões e R\$ 20,2 milhões.

A Nota Técnica 2/2022-DT, aprovada pela RED nº 667/2022, dispõe ainda que “a partir da blindagem da BAR, nova apuração deve ser feita considerando-se apenas o período incremental, considerando-se os bens em elegíveis e não elegíveis, devem ser identificados e avaliados. Contudo, os ativos não elegíveis não devem contemplar a BAR”.

A Companhia manterá o mercado e a sociedade em geral informados a respeito de atualizações nos assuntos que envolvem a BAR.

Porto Alegre, 7 de dezembro de 2022.

Douglas Ronan Casagrande da Silva Diretor Financeiro e de Relações com Investidores

Sobre o tema, este Ministério Público de Contas teve acesso à Nota intitulada “**Qual o impacto que a privatização da CORSAN pode trazer para o Setor**”², de autoria do Analista da Genial Investimentos, Vitor Sousa, publicada em 29/11/2022 e atualizada em 08/12/2022.

No citado documento são tecidas considerações em relação ao valor mínimo a ser pago pelo vencedor, destacando-se:

*“O valor mínimo a ser pago pelo vencedor é de R\$4,1 bilhões. A empresa fechou o último trimestre com um endividamento de R\$1,6 bilhões. Sendo assim, o **valor mínimo da transação** (Valor da Firma = Valor de Mercado + Dívida Líquida) será de R\$5,7 bilhões vs uma **Base de Ativos Regulatória de R\$8,2 bilhões**. Ou seja, no cenário-base da privatização, o múltiplo VF/BRR seria de 0,7x”. (grifos acrescentados).*

*Em nossa leitura, um case de privatização como esse deveria ser precificado, em teoria, em **pelo menos 1x VF/BRR**. Tal nível de avaliação representaria um patamar em que a empresa operaria com*

² <https://analisa.genialinvestimentos.com.br/acoes/copasa/saneamento-qual-impacto-que-a-privatizacao-da-corsan-pode-trazer-para-o-setor/>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

níveis mínimos de eficiência. Ou seja, custos operacionais, perdas, indicadores de qualidade em linha com aqueles pré-determinado pelo regulador em suas revisões tarifárias. Entretanto, em um processo competitivo, não é incomum o resultado em um patamar muito superior a este (1,5x – 2,5x VF/BRR) tendo em vista a possibilidade do ofertante operar com indicadores de eficiência **melhores** do que aqueles imbutidos em sua tarifa ou por poder alavancar a rentabilidade do negócio com serviços além daqueles inicialmente considerados no processo de licitação (coleta de lixo, co-geração de energia elétrica, reciclagem, etc).

Posteriormente, em artigo publicado em 20/12/2022, após o fechamento do leilão de privatização da Companhia, o mesmo analista teceu considerações em relação à operação: “O que achamos da Privatização da Corsan”³, destacando, inicialmente o ajuste realizado no que se refere à BAR:

Edit: ajustamos o múltiplo à Base de Ativos Regulatória da transação a Base de Ativos Regulatória anunciada em Dezembro/22 (e não aquela que está publicada no site, de R\$8,5 bilhões em números de 2019). A BAR de Dez/2022 não considera a base de algumas cidades cujo a regulação não era feita pela ARGERS (Agência Reguladora do Estado). Pedimos desculpas pelo equívoco.

Em síntese, o artigo foi concluído nos seguintes termos:

*Resumindo: foi um leilão com um único interessado e com baixa competição. De acordo com a nossa leitura, o múltiplo da transação foi de 1,3x EV/BRR 22E (de acordo com a última Base de Ativos Regulatória divulgada em dezembro/22 de R\$5,77 bilhões). Consideramos também R\$2 bilhões em passivos previdenciários e trabalhistas a serem somados ao atual endividamento da empresa. Em linhas gerais, o múltiplo da transação pode ser considerado razoável, **mas abaixo dos múltiplos similares no segmento de distribuição de energia elétrica e dos prêmios em leilões recentes de saneamento.** (grifos acrescentados).*

Diante do exposto, em que pesem os elementos acima colacionados, entende este *Parquet* que o tema validação da **Base de Ativos Regulatórios (BAR)** deve ser objeto de exame pela Área Técnica do Tribunal de Contas no intuito de se perquirir acerca de eventuais inconsistências e sua

³ <https://analisa.genialinvestimentos.com.br/acoes/sabesp/saneamento-o-que-achamos-da-privatizacao-da-corsan/>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

relação com a precificação da empresa, tendo presente a Resolução Decisória nº 667/2022 de autoria da AGERGS e considerando o teor do Comunicado ao Mercado emitido pela CORSAN em 07/12/2022.

Ação Popular nº 5224617-24.2022.8.21.0001

Como é de conhecimento público, o debate acerca do *valuation* da Companhia foi judicializado no âmbito da Ação Popular nº 5224617-24.2022.8.21.0001. Neste sentido, como assevera o Governo do Estado, é inconteste que **restou desprovido** o Agravo de Instrumento nº 5258136-42.2022.8.21.7000 (alegação de prejuízo ante a subprecificação do valor econômico-financeiro conferido à empresa).

Entretanto, no julgamento do Agravo de Instrumento já referido, houve manifestação do Desembargador Eduardo Uhlein, propondo a **conversão do julgamento em diligência**, justamente com a finalidade de *“requisitar-se, ao Egrégio Tribunal de Contas do Estado, a remessa de cópia do expediente nº 1696-0200/22-0, especificamente os documentos relacionados às avaliações econômico-financeiras relativas à desestatização da CORSAN e posterior análise do valuation empreendida pela equipe técnica da Corte de Contas quando do exame da minuta do Edital do leilão da Companhia”*.

No mesmo sentido, é importante destacar a manifestação do Desembargador Francesco Conti, em voto parcialmente divergente, para determinar, de ofício, a inclusão do Consórcio AEGEA como corréu em razão do litisconsórcio passivo necessário, o que restou provido.

Primeiramente, com respeitosa vênua ao ilustre Desembargador Eduardo Uhlein, penso que a diligência relativa à requisição das avaliações econômico-financeiras sobre a desestatização da CORSAN em poder do Tribunal de Contas, ainda que visando angariar informações relevantes, implicaria morosidade no julgamento e não resolveria o imbróglia neste momento processual, dado o caráter eminentemente técnico da discussão sobre a precificação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

No entanto, **a informação em questão é de inegável relevância para o desate da lide**, devendo ser providenciada no curso da instrução processual por requerimento das partes ou determinação do juízo, de modo a permitir a formação de convicção sobre a adequada valoração da Companhia, inclusive mediante avaliação especializada dos documentos por perito, se for o caso. (grifos acrescentados).

Destarte, como se percebe, também no âmbito judicial a questão relativa à precificação da Companhia **não restou resolvida no mérito, podendo apresentar outro deslinde no julgamento da Ação Popular.**

VI – DA COMPETÊNCIA PARA O JULGAMENTO

O princípio do juiz natural, de matriz constitucional⁴, visa a assegurar que a decisão seja proferida pelo magistrado/colegiado que detenha a competência legalmente, ou seja, constitui garantia contra juízo ou tribunal de exceção para julgar determinadas matéria, preservando a imparcialidade que deve nortear a decisão.

Nessa linha, o *Parquet* externa posicionamento com relação a dois aspectos que apresentam potencial de vir em prejuízo ao interesse público, conforme o trâmite que se adote neste momento processual.

Inicialmente, notícias veiculadas recentemente dão conta de que o Estado teria ingressado com pedido de revogação da cautelar em vigor.

Com efeito, houve protocolo de requerimento com essa finalidade, tendo sido autuado o processo “suspensão de cautelar” nº 026995-0200/23-9, com base em dispositivo do Regimento Interno do Tribunal de Contas que confere à Presidência da Corte a competência para apreciação:

Art. 17 Além de outras competências previstas neste Regimento, compete ao Presidente, nos termos da lei ou de resolução:

⁴ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXVII - não haverá juízo ou tribunal de exceção;

(...)

LIII - ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

XXXI - suspender, **em caráter excepcional, havendo urgência**, a execução de medida acautelatória concedida ou de efeito suspensivo agregado a recurso, submetendo o ato a referendo do Tribunal Pleno na sessão ordinária subsequente;

Em que pese se entenda legítimo que os interessados busquem meios para viabilizar a solução e atendimento de seus pleitos, o dispositivo invocado não se amolda à situação fática. A sua finalidade é a de assegurar a efetividade da jurisdição da Corte em uma situação, além de urgente, excepcional (como a impossibilidade de o “juiz natural” exarar uma decisão tempestiva), e não a de sucedâneo recursal, em desvio do devido processo legal.

O segundo ponto se refere ao denominado princípio da duração razoável do processo, igualmente de estatura constitucional⁵.

O presente processo tramita há mais de ano, em função de sua complexidade e da extensão dos autos, pelo que é desejável que sejam evitadas medidas que possam vir a alongar demasiadamente a apreciação da matéria.

Nesse sentido, eventual declinação ao Tribunal Pleno importaria risco à razoável duração do processo, em face da necessidade de os demais magistrados, inclusive, pedirem vista dos autos, visando a propiciar a adequada formação de convicção.

VII – Em face do exposto, considerando a relevância do tema, com elevado impacto social e econômico, este *Parquet* mantém o entendimento de que **remanescem aspectos que demandam maior aprofundamento da análise pelo controle externo, em complemento aos temas abordados nas Informações nºs 04/2023 e 05/2023 do Serviço de Auditoria Estadual III.**

⁵ Constituição Federal, Art. 5º

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Para este desiderato devem ser considerados todos os documentos e informações carreados aos autos, **inclusive o teor das manifestações juntadas após a decisão interlocutória proferida pela relatora em 05/05/2023** (peça 5124383).

Como mencionado no Parecer MPC Nº 4393/2023, a **prudência** recomenda, mormente em se tratando de tema eminentemente **técnico** e extremamente **complexo**, que, neste momento processual, seja aprofundado o exame da matéria, com **ampliação do contraditório**.

Em relação à questão do sigilo das informações e do processo, tendo presente que a Conselheira-Substituta Relatora, no âmbito do processo nº 1696-0200/22-0, determinou a intimação do Governo do Estado e da CORSAN para que se manifestassem acerca do tema, com posterior análise da Área Técnica, cabe referir que o opinativo deste *Parquet* ocorrerá naquele processo.

Destarte, tem-se que admitir a continuidade incondicionada (sem contracautelas) do procedimento, com a assinatura do contrato de compra e venda e a efetiva transferência das ações, **havendo questões remanescentes relacionadas ao efetivo índice de esgotamento sanitário e ao plano de Investimentos (CAPEX), que, em última análise, repercutem na precificação da empresa (valuation)**, seria não somente aceitar-se o **risco de dano ao Erário** como privar da necessária **segurança jurídica** a desestatização pretendida.

No que se refere à possível exigência de contracautelas mencionadas por este Agente Ministerial no Parecer MPC Nº 4393/2023, cabe ressaltar que as questões de ordem trabalhista restaram, em tese, superadas, ainda que parcialmente, pela recente mediação ocorrida no Tribunal Regional do Trabalho. Isso porque, em 09/06/2002, foram acordadas garantias provisórias de emprego, com a definição de estabilidade de 18 (dezoito) meses



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

a partir da possível assinatura do contrato entre o Governo Estado e o Consórcio AEGEA, além de outras disposições presentes no Acordo Coletivo de Trabalho (ACT).

Todavia, quanto aos riscos de eventual desfazimento do negócio, como antes referido, a inclusão da AEGEA no polo passivo da Ação Popular, ainda que, em tese, possa mitigá-los, não constitui assunção de responsabilidade por eles.

VIII – Isto posto, o Ministério Público de Contas opina nos seguintes termos:

1º) **Manutenção da medida acautelatória, ratificando-se** o teor do Parecer MPC Nº 4393/2023, considerando que as questões postas exigem aprofundamento de análise; **ou**, caso se entenda em sentido diverso, **subsidiariamente**, por

2º) **Alteração dos termos da medida cautelar, para incluir, como condição para sua revogação, a ser apreciada pela relatoria, a implementação, como medida substitutiva de garantia, à guisa de contracautela**, com manifestação do Controlador e do Gestor da Companhia Riograndense de Saneamento atestando a suficiência dos seus termos, da

assunção expressa e formal, por parte do **Consórcio AEGEA, dos riscos** antes referidos, notadamente aqueles decorrentes de eventual desfazimento do negócio em razão de decisão (judicial ou do TCE) superveniente, incluindo o **compromisso** de, até a decisão de mérito deste processo, **não alienação** de patrimônio imobilizado da Companhia e **não adoção** de medidas cujo desfazimento possa implicar passivos ao Erário e à Companhia, de ordem patrimonial, fiscal e previdenciária, bem como de **atualização monetária** do valor ofertado por ocasião do leilão, até o momento da efetiva assinatura do contrato;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

3º) **Determinação** para que a Direção de Controle e Fiscalização **atualize e complemente a análise técnica**, tendo presentes os aspectos delineados nos itens III, IV, V, VI e IX do Parecer MPC Nº 4393/2023 e as questões abordadas nos itens III, IV, V e VII deste Parecer (contemplando também as demais petições e documentos juntados após a decisão interlocutória proferida em 05/05/2023), bem como os termos das garantias a que se refere o item 2º acima.

4º) **Intimação** dos responsáveis para que, querendo, apresentem os esclarecimentos pertinentes, conforme artigo 12, inciso IV, do RITCE.

5º) Alternativamente, caso se entenda por adentrar ao **mérito**, opina este *Parquet* pela TRANSFORMAÇÃO DA DECISÃO CAUTELAR EM DEFINITIVA, COM SEUS CONSECTÁRIOS.

Por derradeiro, na eventualidade de instauração de novo processo de desestatização, impõe-se que sejam feitas as correções necessárias, atualizada a situação da cobertura dos serviços e refeitas as análises que embasam o *valuation*, tendo por parâmetro os dados atualizados da Companhia, remetendo-se-o para prévia apreciação do Tribunal de Contas, mediante processo específico, autuado nos termos da Resolução nº 1.157/2022.

6º) Ciência ao Poder Legislativo, à Contadoria e Auditoria-Geral do Estado e ao Poder Judiciário.

É o Parecer.

MPC, data de assinatura digital.

GERALDO COSTA DA CAMINO
Procurador-Geral

Assinado digitalmente.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

126/165/16