

PPP LAB SANEAMENTO

Instrutores

- Roberto Tadeu Souza Júnior (Auditor Público Externo do TCE-RS e especialista em PPP e Concessões - FESPSP)
- Nelson Nei Granato Neto (Economista e Mestre em Desenvolvimento Econômico - UFPR e Assessor da Presidência do IRB)

ESTUDO DE CASO¹:

PROJETO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DA COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO (CORSAN): ATUAÇÃO DO ÓRGÃO DE CONTROLE EXTERNO

Roberto Tadeu Souza Júnior

Tendo em vista a necessidade de melhoria na prestação dos serviços de esgotamento sanitário, cujos índices de cobertura historicamente situam-se em níveis bem abaixo das metas estabelecidas em seus contratos de programa, a CORSAN optou pela parceria público-privada como meio de alavancar recursos e conferir maior agilidade operacional no atendimento de suas municipalidades.

O primeiro programa de PPP lançado pela estatal gaúcha no decorrer de 2019 objetivou a melhoria, manutenção e operação dos serviços de esgotamento sanitário de 09 importantes municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), que juntos totalizam 1,5 milhão de habitantes. O projeto também previu a transferência de serviços comerciais relativos à gestão do parque de hidrômetros e a elaboração de programas de combate a fraudes em água e esgoto.

A PPP foi estruturada em um prazo de 35 anos, com o valor total do contrato estimado em R\$ 9,4 bilhões, sendo previstos investimentos públicos e privados

¹ Adaptado pelo autor

respectivamente da ordem de R\$ 471,5 milhões e R\$ 1,75 bilhão, perfazendo um total aproximado de R\$ 2,2 bilhões. No que se refere à universalização dos serviços, foi fixada a meta de 87,3% do tratamento de esgoto até o 11º ano do contrato, destacando-se que na data do projeto a média dos municípios abrangidos no programa girava em torno de 20%.

Importante registrar que referido projeto teve início ainda em 2011 por intermédio de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), cujas propostas recebidas foram analisadas com o auxílio da consultoria PricewaterhouseCoopers (PWC), contratada no decorrer de 2012 e que atuou de maneira conjunta com o Grupo de Trabalho especialmente designado pela CORSAN para acompanhar o desenvolvimento de tais atividades. Em síntese, o contrato firmado com a PwC previu a análise comparativa e de viabilidade dos estudos recebidos via PMI, a montagem do plano de negócio e a respectiva elaboração e acompanhamento do procedimento licitatório, tendo sido aditado por 04 (quatro) vezes consecutivas, com sua vigência sendo estendida até junho de 2018.

Afora a natural complexidade do projeto em tela, diversos fatores corroboraram com o seu longo tempo de maturação, dentre os quais a necessidade de convencimento dos municípios envolvidos, que necessitavam de autorização legislativa para aderirem ao programa proposto pela CORSAN. Soma-se a isso a suspensão temporária da PPP ao final de 2014, quando a administração da empresa decidiu, à época, realizar os investimentos previstos na parceria exclusivamente a partir de recursos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU) e da segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC II), todavia, retomando o projeto ainda no primeiro semestre do ano subsequente.

Com os estudos finalizados e o modelo de negócio já definido, em outubro de 2017 a CORSAN disponibilizou para consulta pública as minutas de edital e contrato, tendo recebido 366 manifestações das quais 109 foram acolhidas pelo Grupo de Trabalho. Na sequência, realizou audiência pública, escolhendo como sede do evento a cidade de Canoas, justamente a municipalidade que enfrentava as maiores dificuldades quanto à aprovação de lei autorizativa.

Enquanto os técnicos da empresa e da consultoria PwC trabalhavam nos últimos ajustes do projeto, mais especificamente nas modificações oriundas da consulta e da audiência pública, o Ministério Público de Contas do Rio Grande do Sul (MPC-RS) ingressou com Representação no Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS), demandando o exame pelo Serviço de Auditoria competente de diversos aspectos relacionados ao projeto da PPP.

Por intermédio da Representação MPC nº 17/2018, o *Parquet* recepcionou denúncia formulada pelo Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Purificação e Distribuição de Água e em Serviços de Esgoto do Estado do Rio Grande do Sul (SINDIÁGUAS), a qual versava sobre possíveis irregularidades decorrentes da intenção da empresa em realizar obras de esgotamento sanitário por intermédio de parceria público-privada.

De maneira resumida, os principais questionamentos contidos na Representação do MPC-RS podem ser itemizados da seguinte forma:

- a) Índícios de possíveis divergências entre os índices de cobertura do esgotamento sanitário definidos na minuta do edital e a efetiva situação dos municípios abrangidos no projeto, tendo como consequência a superestimação dos valores de investimentos privados previstos e do respectivo valor da contraprestação a ser paga pelo parceiro estatal;
- b) Desconsideração dos investimentos públicos já em andamento no que tange às necessidades futuras de investimento privado, reforçando a sugerida desatualização dos indicadores de cobertura informados no edital;
- c) Necessidade de comprovação técnica e operacional da escolha dos municípios da RMPA para comporem a PPP em detrimento das municipalidades localizadas no interior do Estado, onde os índices de cobertura são sabidamente inferiores;
- d) Análise da gestão da empresa quanto ao recebimento e destinação das verbas oriundas do PAC II, com vistas à identificação dos reais motivos que levaram a

companhia a perder tais recursos e seus respectivos reflexos na execução das obras de saneamento atreladas à PPP.

Sobre esse último item, cumpre destacar que se por um lado a União contingenciou fortemente à época o repasse de recursos federais, por outro a companhia já apresentava um forte histórico de projetos básicos deficientes e aditamentos contratuais, que acabavam por prejudicar os cronogramas originalmente previstos.

Posteriormente, o MPC-RS também sugeriu que a análise da Auditoria contemplasse o acompanhamento das autorizações legislativas por parte dos municípios envolvidos, com destaque para eventuais mudanças nos planos municipais de saneamento, nos fundos de gestão compartilhada e nos contratos de programa vigentes.

No geral, observa-se que o pedido do MPC-RS fazia referência a análise de atos administrativos pretéritos à publicação do edital licitatório, os quais deveriam sustentar sua viabilidade técnica, operacional e financeira, mantendo o futuro certame em consonância com os princípios constitucionais da legitimidade, eficiência e economicidade.

Por outro lado, eventuais inconformidades que viessem a ser evidenciadas pela auditoria dificilmente encontrariam adequado respaldo jurídico para adoção de medida acautelatória, uma vez que a licitação ainda se encontrava em sua fase interna, não tendo ocorrido até aquele momento a publicação do respectivo edital.

Ressalta-se que o TCE-RS ainda não dispunha de norma específica voltada para fiscalização de PPPs e concessões comuns, com o exame da matéria ocorrendo na maioria das vezes somente após a publicação do edital licitatório. Apenas em outubro de 2019 o TCE-RS publicou Resolução própria normatizando a fiscalizações de tais processos, incluindo a formalização de acompanhamento concomitante desde a etapa de planejamento da licitação, bem como estabelecendo prazos de análises mais compatíveis com a complexidade da matéria.

Por oportuno, registra-se ainda que a pequena quantidade de projetos de desestatização certificada até aquele momento, em especial no que se refere a projetos de PPP, justificava uma menor atenção do Órgão de Controle Externo frente a outras demandas mais prementes. Passados aproximadamente 15 (quinze) anos desde a edição

da Lei Federal nº 11.079/04, nenhum contrato de parceria público-privada ainda havia sido celebrado no Estado do Rio Grande do Sul, inclusive no que tange aos executivos municipais.

Material para consulta:

Edital e demais documentos da licitação:

<http://www.editalis.corsan.com.br/index.php?op=1&edital=3881>

Audiência e Consulta Pública:

<https://parceria.corsan.com.br/news/consulta-e-audiencia-publicas/>

Representação MPC-RS nº 17/2018

[http://portal.mpc.rs.gov.br/portal/page/portal/MPC/informativos/Repr017_SaneamentoBasico%20\(Exp.%202104\).doc](http://portal.mpc.rs.gov.br/portal/page/portal/MPC/informativos/Repr017_SaneamentoBasico%20(Exp.%202104).doc)

Oficina de planejamento de uma auditoria de conformidade-

O caso da CORSAN

Nelson Nei Granato Neto

Nos termos da NBASP/ISSAI 400, a auditoria de conformidade é “*a avaliação independente para determinar se um dado **objeto** está em conformidade com **normas aplicáveis identificadas como critério**”*. Ainda na mesma norma, estabelece-se que o planejamento de uma auditoria de conformidade, a definição do **escopo** do trabalho passa por dois passos: 1º) a delimitação completa do objeto a ser analisado; e 2º) a identificação das leis e regulamentos adequados aplicáveis à análise do objeto. Após a definição do escopo, outra etapa deste planejamento é a definição da **abordagem** da auditoria, que é a descrição dos procedimentos necessários para a coleta e análise de evidências que respondam às questões levantadas no escopo do trabalho.

A Administração Pública, sobre a qual se debruça o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas, é um organismo complexo e com inúmeros problemas: as entidades fiscalizadoras nunca vão dar conta de todos os problemas que forem identificados. Assim, um problema fundamental para a realização de trabalhos de auditoria de conformidade é a definição de parâmetros para identificar e priorizar objetos para serem fiscalizados.

A NBASP/ISSAI 4000 traz o requisito 107, que estabelece o dever do auditor **definir o objeto** a ser avaliado. Para isso, a norma coloca as “áreas significativas” (enunciado 67) como diretriz para o estabelecimento de parâmetros para a seleção e priorização de objetos, entre eles “os riscos de não conformidade assinalados por terceiros”. Tal é o caso do presente estudo de caso: o TCE-RS foi demandado pelo MPC-RS para avaliar alguns pontos do projeto do PPP da CORSAN (companhia de saneamento básico do estado).

Definido o objeto, parte-se para a **identificação dos critérios adequados** aplicáveis (NBASP/ISSAI 4000, requisito 110). Critérios adequados são um conjunto de leis e regulamentos aplicáveis ao objeto sob análise que atendam aos seguintes atributos:

Tabela 1 – Atributos de um critério de conformidade adequado

Relevante	É útil para tomada de decisão do usuário previsto
Completo	Não omite fatores relevantes que poderiam alterar a decisão do usuário previsto
Confiável	Um outro auditor aplicando o mesmo critério chegaria à mesma conclusão
Neutro	Leva a uma conclusão objetiva, livre de viés
Compreensível	Leva a uma conclusão que o usuário previsto compreende
Útil	Leva a conclusões que atendem às necessidades do usuário previsto
Comparável	É consistente com os critérios utilizados nas auditorias anteriores
Aceito	Especialistas externos, entidades auditadas, poder legislativo, mídia e público em geral concordam
Disponível	O usuário previsto entende o trabalho realizado

Perceba que muitos atributos desejáveis aos critérios (como a relevância, a completude e a compreensibilidade) dependem da definição do usuário previsto do relatório (o que é relevante para o usuário previsto? O que seria um conjunto completo de critérios para ele? Ele compreende os critérios utilizados?). A definição do usuário previsto ainda não muito comum no âmbito dos Tribunais de Contas. Como o Ministério Público de Contas é o demandante desta fiscalização, é de se esperar que esta instituição seja o principal usuário previsto dos relatórios produzidos.

A norma coloca a qualificação “adequada” ao conjunto de critérios, uma vez que o Tribunal de Contas nem sempre dispõe de todos os recursos necessários para avaliar a conformidade do objeto em relação a todas as normas e regulações aplicáveis. Assim, é necessário estabelecer parâmetros para definir os critérios mais relevantes e que atendam a todos os atributos esperados de um conjunto de critérios aplicáveis ao objeto.

Por fim, outra etapa importante do planejamento de um trabalho de fiscalização é o detalhamento da abordagem. Ou seja, trata-se de descrever os procedimentos que serão necessários para coletar e analisar evidências que respondam às questões levantadas no trabalho, que no caso da auditoria de conformidade são: (i) analisar se o objeto está em conformidade com o critério; e (ii) identificar quem são as pessoas responsáveis pela possível inconformidade.

Deste modo, com base nas questões levantadas pelo Ministério Público, pede-se aos participantes da oficina que sigam os seguintes passos, que emulam os princípios do

planejamento de uma auditoria de conformidade dado o objeto (descrito junto com cada questão de auditoria):

1º passo	Quais são os critérios aplicáveis? Dado o objeto de análise, identifique os critérios de conformidade (normas, leis e regulamentos) aplicáveis.
2º passo	Destes critérios aplicáveis, quais são adequados para condução deste trabalho? Dado o conjunto de critérios identificados no passo anterior, identifique aqueles que são adequados (ou seja, aqueles que possuem todos os atributos descritos na Tabela 1) para a condução. Foque atenção na relevância do critério como parâmetro para selecionar um em detrimento de outros. Considere como relevante aqueles critérios que: (i) sejam “importantes” para a análise (especialmente aqueles que são considerados “importantes” para o usuário previsto do relatório); e (ii) tenham maior probabilidade de estar inconforme (dado o conhecimento que se tem acerca do objeto).
3º passo	Abordagem – Descrição dos procedimentos. Para cada critério adequado identificado no passo anterior, descreva quais são os procedimentos necessários para coletar e analisar evidências que respondam às seguintes perguntas (que são os objetivos da auditoria de conformidade): (i) o objeto está em conformidade com o critério?; e (ii) quem é responsável pela possível inconformidade?

Questão levantada pelo Ministério Público	Objeto de análise	Normas e regulamentos aplicáveis	Critérios adequados	Abordagem
Indícios de possíveis divergências entre os índices de cobertura do esgotamento sanitário definidos na minuta do edital e a efetiva situação dos municípios abrangidos no projeto, tendo como consequência a superestimação dos valores de investimentos privados previstos e do respectivo valor da contraprestação a ser paga pelo parceiro estatal;	Minuta do edital – índices de cobertura			

Desconsideração dos investimentos públicos já em andamento no que tange às necessidades futuras de investimento privado, reforçando a sugerida desatualização dos indicadores de cobertura informados no edital;	Minuta do edital - consideração dos investimentos públicos já realizados			
Necessidade de comprovação técnica e operacional da escolha dos municípios da RMPA para comporem a PPP em detrimento das municipalidades localizadas no interior do Estado, onde os índices de cobertura são sabidamente inferiores;	Motivação da companhia escolher uns municípios em detrimento de outros			
Análise da gestão da empresa quanto ao recebimento e destinação das verbas oriundas do PAC II, com vistas à identificação dos reais motivos que levaram a companhia a perder tais recursos e seus respectivos reflexos na execução das obras de saneamento atreladas à PPP.	Gestão das verbas oriundas do PAC II			

Realização:



 Instituto Serzedello Corrêa
Escola Superior do Tribunal de Contas da União

Apoio:



Este PPP LAB virtual tem o objetivo de ser uma atividade participativa e colaborativa. Para tanto, utilizaremos uma ferramenta de colaboração online chamada Metro Retro. Talvez alguns não a conheçam e, portanto, disponibilizamos um Passo a Passo para se cadastrar e ingressar na ferramenta. Explicamos também o seu funcionamento básico. Solicitamos que todos já estejam cadastrados, testem e se familiarizem com o Metro Retro até o início da atividade. É fácil e simples! No começo do PPP LAB os instrutores explicarão a dinâmica da atividade já com todos logados.