



AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO RIO GRANDE DO SUL
Av. Borges de Medeiros, 659 - 12º andar - Bairro Centro - CEP 90020-023 - Porto Alegre - RS - www.agergs.rs.gov.br
CNPJ 01.962.045/0001-00

VOTO
CONSELHO SUPERIOR

Data: 15/03/2022

Processo: 000916-39.00/21-7

Assunto: Comprovação de capacidade econômico-financeira da CORSAN

Conselheiro Relator: Paulo Roberto Petersen

Conselheiro Revisor: Luiz Henrique Mangeon

I – RELATÓRIO

Trata o presente expediente de comprovação da capacidade econômico- financeira da Companhia Riograndense de Saneamento - CORSAN - para o cumprimento das metas de universalização do abastecimento de água e esgotamento sanitário, como estabelecem a Lei Federal nº 11.445/2007 e o Decreto Federal nº 10.710/2021.

O processo foi iniciado pela Diretoria de Tarifas e Estudos Econômico-Financeiros da AGERGS em 05 de julho de 2021 para tratar do referido Decreto, que regulamenta o Art. 10-B¹ da Lei, estabelecendo a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de universalização previstas no Art. 11-B² da mesma Lei, considerados os contratos regulares em vigor.

Em resposta a questionamento da Diretoria-Geral da AGERGS, a CORSAN informa que sobre os procedimentos adotados ou programados para o cumprimento das obrigações decorrentes da promulgação do Decreto pretenderá se valer da disposição do Art. 22 do citado diploma - capacidade presumida em caso de desestatização -, caso a proposta de privatização que o Acionista manifestou interesse em realizar seja aprovada pelo Poder Legislativo do Estado. Contudo, de modo a evitar eventuais questionamentos e visando à máxima cautela, deverá, ainda, submeter à Agência o plano por município e a respectiva comprovação da capacidade econômico-financeira pelo grupo econômico, nos termos determinados pelo normativo em comento e em observação ao prazo lá previsto.

¹ Art. 10-B. Os contratos em vigor, incluídos aditivos e renovações, autorizados nos termos desta Lei, bem como aqueles provenientes de licitação para prestação ou concessão dos serviços públicos de saneamento básico, estarão condicionados à comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada, por recursos próprios ou por contratação de dívida, com vistas a viabilizar a universalização dos serviços na área licitada até 31 de dezembro de 2033, nos termos do § 2º do art. 11-B desta Lei.

Parágrafo único. A metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada será regulamentada por decreto do Poder Executivo no prazo de 90 (noventa) dias.

² Art. 11-B. Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento. [...]

Em 01 de setembro de 2021 a Diretoria de Tarifas emite a Informação nº 100/2021-DT contendo a verificação dos referenciais mínimos dos indicadores econômico-financeiros da Companhia, primeira etapa de avaliação.

Segundo o Decreto, a avaliação da capacidade econômico-financeira será feita pela entidade reguladora em duas etapas sucessivas:

“Art. 4º [...]

I - na primeira etapa, será analisado o cumprimento de índices referenciais mínimos dos indicadores econômico-financeiros; e

II - na segunda etapa, será analisada a adequação dos estudos de viabilidade e do plano de captação.

Parágrafo único. A não aprovação do prestador na primeira etapa dispensa a análise referente à etapa seguinte.

Art. 5º Para a aprovação na primeira etapa [...], o prestador deverá comprovar que os indicadores econômico-financeiros do grupo econômico a que pertence atendem aos seguintes referenciais mínimos:

I - índice de margem líquida sem depreciação e amortização superior a zero;
II - índice de grau de endividamento inferior ou igual a um;

III - índice de retorno sobre patrimônio líquido superior a zero; e IV - índice de suficiência de caixa superior a um.

§ 1º A verificação do atendimento aos índices de que trata o caput será feita por meio da análise das demonstrações contábeis consolidadas do grupo econômico a que pertence o prestador, elaboradas segundo as normas contábeis aplicáveis, referentes aos últimos cinco exercícios financeiros já exigíveis e devidamente auditados. [...]”

Da análise efetuada, a Diretoria de Tarifas conclui pelo atendimento aos requisitos mínimos estabelecidos, e recomenda:

“1. Que seja decidido sobre a capacidade econômico-financeira do prestador do serviço no que tange à primeira etapa, dado o cumprimento de índices referenciais mínimos;

2. Dar andamento na segunda etapa, na qual será analisada a adequação dos estudos de viabilidade e do plano de captação;

3. Que o Conselho Superior emita Resolução Decisória sobre o tema, conforme previsto no artigo 15^{º3}.”

³ Art. 15. Caberá à entidade reguladora competente para fiscalizar cada contrato de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário decidir sobre a capacidade econômico-financeira do prestador do serviço.

⁴ Art. 11-B. [...]

§ 1º Os contratos em vigor que não possuírem as metas de que trata o caput deste artigo terão até 31 de março de 2022 para viabilizar essa inclusão.

Em 19 de outubro de 2021, a Diretoria de Assuntos Jurídicos, mediante a Informação nº 142/2021-DJ, aponta que a avaliação da capacidade econômico-financeira da CORSAN está inserida na previsão de aditamento dos contratos de programa em vigor, que deverá ocorrer até 31 de março de 2022 (art. 11-B, § 1^o) para o fim da inserção, dentre outros dispositivos, das novas metas de universalização do abastecimento de água e esgotamento sanitário, o que constitui condição para a continuidade dos contratos.

Para isso, a Lei nº 11.445/07, com as alterações da Lei nº 14.026/20, estabeleceu no art. 10-B que os contratos em vigor (de programa ou de concessão), aditivos e renovações estão condicionados à comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada, por recursos próprios ou de terceiros, mediante metodologia definida em regulamento, que veio a ser estabelecido no Decreto nº 10.710, de 31 de maio de 2021.

O decreto estabelece desafios relevantes para as prestadoras dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, bem como para as agências subnacionais, que ficaram responsáveis pela avaliação da capacidade econômico-financeira da empresa em tempo exíguo. Esse exame, que na segunda etapa envolve grande demanda para as agências, pois exige a análise de cada contrato firmado pela prestadora com os municípios, bem como o de uma série de documentos elencados no art. 11 do Decreto. Assim, compete às agências decidir definitivamente até 31 de março de 2022 sobre a capacidade econômico-financeira e, conseqüentemente, sobre a regularidade ou não dos contratos, sob pena de tais ajustes serem considerados irregulares, como dispõe o art. 20, *caput*⁵.

Conclui considerando que não é cabível a decisão do Conselho Superior acerca do atendimento dos índices integrantes da primeira etapa do exame, quer porque não há previsão regulamentar, quer porque não houve até aquele momento requerimento da CORSAN à AGERGS. Contudo, aponta indispensável o diálogo prévio com a CORSAN acerca do procedimento que pretende adotar, pois se reflete no prazo para a apresentação do requerimento, nos documentos que serão apresentados e examinados pela Agência e, ao final, na decisão do Conselho Superior.

Em 31 de dezembro de 2021, a CORSAN protocola o Ofício 1771/2021-GP com o requerimento de comprovação da capacidade econômico-financeira, considerados os contratos regulares em vigor, anexando a documentação exigida nos termos no Decreto Federal nº 10.710 de 31 de maio de 2021.

Em 10 de janeiro de 2022 a Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura, protocola o Ofício SEMA nº 019/2022. Por esta correspondência, o Estado do Rio Grande do Sul, controlador da CORSAN, apresenta requerimento para análise e ateste da capacidade econômico-financeira da sociedade de economia mista, nos termos do Art. 22 do Decreto Federal. Refere que a metodologia pode ser comprovada de modo ordinário ou ser presumida para o caso da empresa estatal estar submetida a processo de desestatização – como é o caso da CORSAN – e que a Companhia já encaminhou a esta Agência toda documentação exigida. Anexa os documentos que atestam a capacidade econômico-financeira presumida, dentre eles:

a. Minuta do prospecto preliminar da oferta pública de distribuição primária e secundária de ações ordinárias de emissão da CORSAN e demais documentos que comprovam os atos necessários à desestatização;

⁵ Art. 20. Serão considerados irregulares os contratos de programa de prestação de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário caso o prestador não comprove sua capacidade econômico-financeira nos termos do disposto neste Decreto. [...]

- b. Lei Estadual nº 15.708/21 que autoriza o Poder Executivo do Estado a promover as medidas de desestatização;
- c. Projeto de Lei que trata da regionalização do saneamento básico, criando duas Unidades Regionais de Saneamento Básico, uma composta pelos municípios que mantêm contratos de programa vigentes;
- d. Refere que os aditivos aos contratos feitos que dão conta do atendimento às metas de universalização pelos contratos de concessão que substituirão os contratos de programa já foram encaminhados à Agência.

Em 11 de fevereiro de 2022, atendendo demanda de informações complementares da Diretoria Jurídica da AGERGS, a CORSAN declara, mediante o Of. nº 103/2021-GP, estar executando as ações preconizadas no sentido de promover a realização de um IPO (*Initial Public Offering / Oferta Pública de Ações*) da Companhia.

Destaca a contratação conjunta entre o Estado do Rio Grande do Sul e CORSAN com o BNDES, para a prestação dos serviços de assessoria técnica no processo de implementação do projeto de desestatização. Derivado deste objeto, o Banco atuou em comitê de seleção para a contratação de instituições financeiras visando à estruturação e coordenação do processo de oferta pública inicial das ações. Adicionalmente a CORSAN efetivou a contratação de serviços técnicos de assessoria jurídica especializada. Desses procedimentos resultou o Prospecto Preliminar arquivado junto à Comissão de Valores Mobiliários – CVM - encaminhado a esta AGERGS.

Em que pese tenha havido a postergação da Oferta Pública de Ações, nos termos de Fato Relevante divulgado pela Companhia em 25/01/2022, em nada houve prejuízo quanto à atribuição conferida aos bancos coordenadores da Oferta e aos assessores jurídicos, assim como ao mandato concedido ao BNDES para atuar como assessor da operação, seguindo a Companhia e seu acionista controlador com os procedimentos para realizar a desestatização no prazo de que trata o artigo 22 do Decreto Federal nº 10.710/2021. Anexa os documentos correspondentes.

Em 03 de março de 2022 a Diretoria de Qualidade dos Serviços da AGERGS emite a Informação nº 20/2022-DQ com o objetivo de subsidiar a Diretoria de Tarifas com um panorama, por município regulado atendido pela CORSAN, da composição de soluções individuais e coletivas de esgotamento sanitário, o que permitirá estimar os investimentos necessários para universalização dos serviços em ambos os cenários propostos. O foco da análise foi o Esgotamento Sanitário, uma vez que, em termos de Abastecimento de Água, os indicadores de qualidade apontam para um atendimento satisfatório, salvo situações pontuais, que podem vir a serem analisadas posteriormente.

No “Cenário 1” foram utilizadas as informações apresentadas no Plano Estadual de Saneamento do Rio Grande do Sul (PLANESAN-RS), cuja elaboração ainda se encontra em andamento. Levou-se em conta a utilização de soluções individuais seguindo os percentuais apresentados na tabela abaixo, no que se refere a universalização do esgotamento sanitário. Considera-se que o percentual remanescente será atendido por sistema coletivo.

Cenário 1: Alinhamento com o PLANESAN-RS

Porte populacional (hab)	Percentual de atendimento da população urbana por Soluções Individuais (%)
Até 5.000	100%
Entre 5.000 e 20.000	50%
Entre 20.000 e 50.000	30%
Maior que 50.000	10%

No "Cenário 2" foram utilizadas as informações preliminares apresentadas pela CORSAN, as quais representaram contribuições da Companhia ao próprio PLANESAN-RS.

Cenário 2: Alinhamento com a proposta da CORSAN

Porte populacional (hab)	Percentual de atendimento da população urbana por Soluções Individuais (%)
Até 30.000	100%
Entre 30.000 e 60.000	40 a 70%
Maior que 60.000	até 40%

Com base nos dois cenários supracitados, elaborou planilha que apresenta as informações compiladas, por município, relativas aos parâmetros utilizados pelo PLANESAN-RS e pela CORSAN na elaboração de sua proposta, bem como as implicações de cada cenário na universalização do esgotamento sanitário, no âmbito dos municípios regulados pela AGERGS. Demonstra que percentuais de atendimento por soluções individuais ou coletivas nos cenários propostos em grande parte dos municípios regulados são diferentes. Considerando os 285 municípios regulados pela AGERGS, em 161 há um alinhamento entre os cenários, já 124 municípios apresentam resultados divergentes.

Dos resultados, obteve-se também o percentual da população com solução individual, nos dois cenários, considerando somente a população urbana dos municípios regulados pela AGERGS. A tabela a seguir apresenta estes resultados, levando como referência o valor da população urbana total regulada pela AGERGS de 5.035.452 habitantes.

Atendimento com Sistema Individual - Municípios Regulados pela AGERGS

	População (habitantes)	Percentual
Cenário 1 (PLANESAN-RS)	1.410.525	28,01%
Cenário 2 (CORSAN)	1.924.156	38,21%

Por fim, ressalta que os cenários elaborados são somente ilustrativos, com o objetivo de contribuir para uma análise macro da capacidade econômico-financeira da Companhia. A implementação das soluções individuais de Esgotamento Sanitário nos municípios, em qualquer percentual, depende da aprovação da adoção desse tipo de solução pelo município, do atendimento aos requisitos dos órgãos ambientais competentes, entre outros critérios, a serem avaliados caso a caso.

Quanto às metas de universalização, foram consideradas como determina o [Art. 11-B da Lei nº 11.445/07](#) (atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033).

A Diretoria de Tarifas emite a Informação nº 19/2022-DT com a verificação da comprovação da capacidade econômico-financeira da CORSAN. Faz uma revisão do arcabouço legal, onde expõe que o Artigo 22 do Decreto nº 10.710/21 explicita as condições para comprovação da capacidade econômico-financeira presumida.

“Art. 22. Caso sejam submetidas a processo de desestatização, empresas públicas ou sociedades de economia mista estaduais e distritais que prestem serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário com base em contrato de programa celebrado nos termos do disposto na Lei nº 11.107, de 2005, terão sua capacidade econômico-financeira presumida, desde que atendidas as seguintes condições:

I - apresentação de requerimento pelo controlador, até 31 de janeiro de 2022, às entidades reguladoras competentes para decidir sobre a capacidade econômico-financeira da empresa pública ou sociedade de economia mista, acompanhado de comprovação da contratação dos estudos e dos atos necessários à desestatização junto à instituição financeira, com mandato para venda em caso de viabilidade econômica da operação;

II - autorização legislativa geral ou específica para a desestatização, até 31 de dezembro de 2022;

III - atendimento às metas de universalização pelos contratos de concessão que substituirão os contratos de programa para prestação de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, a serem celebrados em conjunto com a desestatização;

IV - realização do processo de desestatização de modo compatível com as estruturas de prestação regionalizada, nos termos do disposto no inciso VI do caput art. 3º da Lei nº 11.445, de 2007; e

V - conclusão da desestatização até 31 de março de 2024.

§ 1º O disposto neste artigo não impede que as empresas públicas e sociedades de economia mista de que trata o caput comprovem sua capacidade econômico-financeira nos termos do disposto neste Decreto.

§ 2º Ressalvada a possibilidade de comprovação de capacidade econômico-financeira nos termos do disposto no § 1º, o desatendimento a quaisquer das condições estabelecidas no caput ensejará a perda dos efeitos da presunção relativa e o reconhecimento da ausência de capacidade econômico-financeira da respectiva empresa pública ou sociedade de economia mista.

§ 3º Na hipótese prevista no § 2º, o prestador que não tiver observado o prazo para a apresentação do requerimento previsto no art. 10 não terá nova oportunidade para demonstrar sua capacidade econômico-financeira.

(grifo nosso)"

Ressalta que os documentos e as informações objeto do presente processo foram fornecidos pela própria CORSAN, sendo esta responsável pela veracidade e confiabilidade das informações prestadas, e que as informações encaminhadas pela Companhia foram submetidas à análise prévia das duas etapas discriminadas no Artigo 4º. Pela empresa de auditoria independente AudiLink Auditores e Consultores, na primeira etapa, e pela certificadora independente Alvarez e Marsal Consultoria em Engenharia, na segunda etapa, em observância aos incisos V e VIII do Artigo 11 do Decreto.⁶

Apresenta a análise do atendimento aos índices referenciais mínimos da primeira etapa, onde demonstra que os valores das medianas calculadas estão adequados às metas, atendendo aos parâmetros previstos e possibilitando a avaliação da segunda etapa.

Na análise da adequação da segunda etapa, refere que a CORSAN, com apoio da certificadora independente, que a auxiliou no desenvolvimento do modelo e do fluxo de caixa consolidado projetado, assim como os fluxos de caixa projetados por município, conforme estabelece o Decreto nº 10.710/21. As projeções foram feitas a partir de 2022 até o ano de 2062 - esse prazo foi previsto em função do contrato de programa mais longo vigente atualmente que é com o Município de Ijuí, e foi utilizado um WACC (Weighted Average Cost of Capital) de 8,23% a.a. - que é condizente com a média apurada no mercado para outros prestadores de serviço de água e esgoto. Apresenta os demais critérios utilizados e, após as análises, conclui que os estudos de viabilidade e do plano de captação estão adequados. A adequação é condicionada ao IPO (*Initial Public Offering*), à captação junto ao BNDES, à emissão de debêntures incentivadas e à verificação dos custos e despesas projetados. Caso não ocorra a materialização das condições supracitadas, haverá comprometimento da capacidade econômico-financeira da prestadora e da análise apresentada.

Quanto ao percentual atendido por solução individual de esgotamento sanitário, refere que, de acordo com o proposto pela CORSAN, é de 38,21%. O levantamento efetuado pela Diretoria de Qualidade, complementado pela Diretoria de Tarifas, estima a capacidade econômico-financeira da CORSAN com a adoção do percentual recomendado pelo PLANSAB para atendimento pela solução individual, havendo uma diferença de 10,20% entre os dois. Conclui que a diferença entre as duas projeções de Capex é inferior ao VPL (valor presente líquido do projeto), o que denota a capacidade econômico-financeira da prestadora mesmo adotando os percentuais de cobertura definidos pelo PLANSAB.

Apresenta, por fim, a análise do Anexo II - Anexo Tarifário - que compõe as minutas de Termos Aditivos e Termos de Rerratificação que, inclusive já foram assinados por 74 municípios.

⁶ Art. 11. O prestador deverá apresentar o requerimento de comprovação de capacidade econômico-financeira acompanhado dos seguintes documentos:

[...]

V - laudo ou parecer técnico de auditor independente que ateste, sob sua responsabilidade, a adequação do demonstrativo de cálculo dos indicadores econômico-financeiros aos parâmetros e aos índices referenciais mínimos previstos no art. 5º; [...]

VIII - laudo ou parecer técnico de certificador independente que ateste, sob sua responsabilidade, a adequação dos estudos de viabilidade e do plano de captação às exigências previstas nos art. 6º a art. 8º e, quando aplicável, no inciso IV do **caput** e no § 1º do art. 9º.

[...]

Sobre esse ponto ressalta que o Decreto n° 10.710/21 determina que os aditivos somente deverão ser firmados após a comprovação da capacidade econômico-financeira⁷. Assim, considera os Termos de Rerratificação já assinados como simples anuência, descrita no inciso II do Artigo 11.

Art. 11. O prestador deverá **apresentar o requerimento de comprovação de capacidade econômico-financeira acompanhado dos seguintes documentos:** [...]

II - **minuta de termo aditivo que pretenda celebrar** para incorporar ao contrato as metas de universalização, **acompanhada de declaração de anuência do titular do serviço;** [...]

(grifo nosso)

Reproduz as Cláusulas do Anexo Tarifário com os apontamentos em que há necessidade de adequação. Salaria que devem ser realizadas as adequações apontadas em todas as minutas de termos aditivos e nos termos de rerratificação, uma vez que as alterações apresentadas constituem invasão das competências regulatórias desta Agência.

Refere ainda a Revisão Tarifária Ordinária de 2019, a qual considerou apenas a alíquota de contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL) no cálculo do WACC. Com a abertura de capital e a perda de imunidade tributária há que se readequar o cálculo da atual conjuntura e capacidade econômico-financeira da CORSAN. Entende que deve haver a devida atualização nos patamares legais em Revisão Tarifária Extraordinária que suceder ao IPO.

Diante do exposto, quanto aos aspectos econômico-financeiros, conclui:

- 1) Considerando as premissas e a ocorrência dos eventos prospectivos utilizados como base nos estudos e documentos fornecidos pela CORSAN, entende-se que houve a comprovação de sua capacidade econômico-financeira nos termos do artigo 4° do Decreto n° 10.710/2021;
- 2) Considerando que há necessidade de adequação das minutas de termos aditivos e dos termos de rerratificação, sugere que a informação elaborada (Informação DT n° 19/2022) seja encaminhada aos municípios conveniados com a Agência e à CORSAN, juntamente com a decisão do Conselho Superior da AGERGS, para ciência e retificação.

A Diretoria de Assuntos Jurídicos, na Informação n° 44/2022, apresenta uma revisão detalhada da legislação sobre o tema e suas implicações.

⁷ Art. 19. A comprovação de capacidade econômico-financeira nos termos do disposto neste Decreto é requisito indispensável para a celebração de termos aditivos para a incorporação das metas de universalização aos respectivos contratos de prestação de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário previstos no § 1° e no inciso III do § 2° do art. 11-B da Lei n° 11.445, de 2007.

Observa que a Lei nº 11.445/07 vedou a prestação dos serviços de saneamento básico mediante a celebração de novos contratos de programa, mantendo-se os contratos regulares até seu termo final, desde que com as novas metas. Contudo, no âmbito da desestatização das empresas estatais, a possibilidade de prorrogação da vigência desses contratos está prevista no art. 14⁸ da Lei n.º 14.026/2008.

Portanto, nessa específica hipótese, o contrato de programa, que será substituído por contratos de concessão por ocasião da desestatização, poderá ser prorrogado para a inclusão das metas, com a anuência dos municípios. Essa anuência será presumida caso os titulares dos serviços não se manifestem no prazo de 180 dias, contados da apresentação da minuta dos novos contratos.

Observa que conforme dispõe o art. 9º, § 1º, do Decreto⁹ o prestador deverá apresentar o fluxo de caixa para a prestação regionalizada e o fluxo de caixa de cada contrato regular dos municípios integrantes da estrutura. Além disso, a sociedade de propósito específico deverá ser constituída até 31 de dezembro de 2022.

Quanto ao exame jurídico que compete à Diretoria, os documentos examinados são os seguintes: contratos regulares em vigor e aditivos, minuta do termo aditivo para inclusão das metas e a declaração de anuência do titular.

Refere que o Art. 22 do Decreto menciona expressamente a possibilidade de presunção da capacidade econômico-financeira às empresas em processo de desestatização, que é o caso da CORSAN.

Quanto à legislação estadual, reporta-se ao processo de desestatização da Companhia, que resultou na aprovação das Leis nº 15.708/2021 e nº 15.795/2022.

⁸ Art. 14. Em caso de alienação de controle acionário de empresa pública ou sociedade de economia mista prestadora de serviços públicos de saneamento básico, os contratos de programa ou de concessão em execução poderão ser substituídos por novos contratos de concessão, observando-se, quando aplicável, o Programa Estadual de Desestatização.

§ 1º Caso o controlador da empresa pública ou da sociedade de economia mista não manifeste a necessidade de alteração de prazo, de objeto ou de demais cláusulas do contrato no momento da alienação, ressalvado o disposto no § 1º do art. 11-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, fica dispensada anuência prévia da alienação pelos entes públicos que formalizaram o contrato de programa.

§ 2º **Caso o controlador da empresa pública ou da sociedade de economia mista proponha alteração de prazo, de objeto ou de demais cláusulas do contrato** de que trata este artigo antes de sua alienação, deverá ser apresentada **proposta de substituição dos contratos existentes aos entes públicos que formalizaram o contrato de programa.**

§ 3º **Os entes públicos que formalizaram o contrato de programa** dos serviços terão o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contado do recebimento da comunicação da proposta de que trata o § 2º deste artigo, **para manifestarem sua decisão.**

§ 4º A decisão referida no § 3º deste artigo deverá ser tomada pelo ente público que formalizou o contrato de programa com as empresas públicas e sociedades de economia mista.

§ 5º A ausência de manifestação dos entes públicos que formalizaram o contrato de programa no prazo estabelecido no § 3º deste artigo configurará anuência à proposta de que trata o § 2º deste artigo. (Grifos nossos)

⁹ Art. 9º **A comprovação a que se refere o inciso I do caput do art. 6º poderá, em caráter excepcional, ser realizada por estrutura de prestação regionalizada, desde que:** I - exista prévia definição das estruturas de prestação regionalizada de que trata o inciso VI do caput do art. 3º da Lei nº 11.445, de 2007, que assegure a viabilidade técnica e econômico-financeira para a universalização dos serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário em todo o Estado ou Distrito Federal; II - o prestador detenha contratos que possam ser agrupados de modo a atender a todos os Municípios da estrutura de prestação regionalizada correspondente; III - o prestador assuma a obrigação de constituir sociedade de propósito específico para o atendimento da estrutura de prestação regionalizada que explorará; e IV - o fluxo de caixa global de cada estrutura de prestação regionalizada tenha valor presente líquido igual ou superior a zero. § 1º **Na hipótese prevista no caput, os estudos de viabilidade deverão demonstrar o fluxo de caixa global da estrutura de prestação regionalizada e o fluxo de caixa de cada contrato regular em vigor dos Municípios pertencentes à referida estrutura, já adaptados às metas de universalização de serviços, dispensada a exigência do inciso II do caput do art. 7º.** § 2º A sociedade de propósito específico de que trata o inciso III do caput deverá assumir os contratos de prestação de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário junto aos Municípios integrantes da respectiva estrutura de prestação regionalizada mediante sub-rogação contratual. § 3º A constituição da sociedade de propósito específico de que trata o inciso III do caput deverá ocorrer até 31 de dezembro de 2022. § 4º A estrutura de ativos, passivos, receitas e despesas transferidos para a sociedade de propósito específico deverá corresponder àquela estimada no fluxo de caixa global a que se refere o inciso IV do caput.

A Lei nº 15.795/22 cria as unidades regionais de saneamento básico - URSB, que constitui uma das modalidades de prestação regionalizada dos serviços. Esse diploma legal estabelece ainda questões relacionadas à finalidade e às competências da URSB, planos regionais e municipais, criação e atribuições da estrutura de governança, regulação e sustentabilidade econômico-financeira. E, especificamente neste aspecto, observa que o diploma contraria a Lei Federal nº 11.445/07, ao atribuir competência para a estrutura de governança decidir sobre os parâmetros tarifários e sobre os pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro como dispõem os art. 6º, § 2º e o art. 7º, § 3º, VI, respectivamente. Portanto, a alteração da lei estadual, nesses dispositivos, é necessária para evitar, no mínimo, a dubiedade que pode promover interpretações variáveis segundo interesses políticos, em prejuízo a um dos pilares da legislação nacional, que é a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços.

Para a apreciação jurídica da matéria em relação à comprovação da capacidade econômico-financeira efetiva da CORSAN, que consiste fundamentalmente nas minutas dos contratos de programa, é preciso fixar a competência da AGERGS para o exame desses documentos, uma vez que também abrangem municípios que delegaram a regulação a agências municipais e regionais. Logo, a AGERGS não deverá manifestar-se em relação aos municípios regulados por outras agências reguladoras, ainda que os municípios integrem o mesmo agrupamento da prestação regionalizada. Portanto, para a decisão válida da AGERGS, deverão ser excluídos da análise da capacidade econômico-financeira da Companhia os municípios que não têm convênio com a Agência, cabendo à ANA resolver sobre a eventual divergência de entendimento entre agências reguladoras.

A metodologia utilizada para a análise das minutas de aditivos foi o exame da minuta do Município de Passo Fundo, que deu anuência para o aditamento, e constitui escolha aleatória da Diretoria, desvinculada de qualquer aspecto específico. A análise feita para esse município servirá de padrão para o exame das minutas de aditivos dos demais municípios, sem prejuízo do tratamento jurídico de eventual especificidade.

Cabe ressaltar que, ao contrário do que dispõe o Art. 10-B da Lei n.º 11.445/07 e o Decreto nº 10.710/21, bem como a cartilha elaborada pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA - para o cumprimento do referido decreto, 74 municípios já firmaram aditivos aos contratos de programa antes da comprovação da capacidade econômico-financeira.

Todavia, para fins da comprovação de capacidade econômico-financeira, em especial a análise das minutas aos contratos, considerou-se o aditivo assinado como a anuência do titular às metas de universalização. Tal entendimento visa a prestigiar a finalidade do ato e o princípio da instrumentalidade das formas, uma vez que a anuência do município em relação às metas integra o aditivo assinado.

Diversos documentos juntados a este processo administrativo foram buscados pela Agência em páginas eletrônicas de consultorias contratadas pela Companhia, sem o encaminhamento formal à Agência que seria recomendável, não somente porque o ônus da instrução do processo é integralmente da CORSAN, mas como forma de cooperação com a agência reguladora conveniada com 288 municípios atendidos pela CORSAN.

A Diretoria apresenta a descrição das cláusulas das minutas dos termos aditivos que exigem correções ou recomendações de adequação, bem como as cláusulas do Contrato de Programa que também exigem alterações em face das modificações da Lei nº 11.445/07 verificadas ao longo de 15 anos de regulação desses contratos, com o objetivo de subsidiar os municípios conveniados com a AGERGS no exame das minutas.

Para os municípios de Gramado, Piratini e Vila Nova do Sul faz observações específicas sobre os Contratos vigentes, sugerindo que sejam oficiados para manifestação.

Por fim, diante do exposto, quanto aos aspectos jurídicos, opina por:

- 1) Reconhecimento do atendimento do art. 22, I, II e IV, do Decreto n. 10.710/2021 pela CORSAN;
- 2) Encaminhamento do presente parecer, junto com a decisão do Conselho Superior da AGERGS, bem como dos pareceres das demais Diretorias a todos os municípios conveniados com a Agência e para a CORSAN, com o entendimento de que os aditivos devem observar os apontamentos ora realizados para sua assinatura, visando à plena conformidade com a legislação, sem prejuízo da adoção das recomendações apresentadas por esta Diretoria;
- 3) Encaminhamento deste parecer para a FAMURS, SEMA e Tribunal de Contas do Estado, uma vez que este órgão também está examinando o processo de desestatização da Companhia;
- 4) Disponibilização dos pareceres técnicos no *site* da AGERGS para conhecimento geral dos municípios e demais interessados, ampliando a transparência da regulação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.
- 5) Encaminhamento de ofício específico aos municípios conveniados, lembrando sobre o prazo para a anuência aos aditivos, sob pena da respectiva presunção, bem como sobre a competência da AGERGS para a homologação dos aditivos após a assinatura das partes, conforme previsão do convênio de delegação da regulação.
- 6) Encaminhamento de ofício específico para os municípios de Gramado e Vila Nova do Sul para manifestação, no prazo de 10 dias, sobre as observações desta Diretoria aos contratos de concessão firmados com a CORSAN e ao Município de Piratini sobre o contrato de programa que não prevê o serviço de esgotamento sanitário.

Em 07 de março de 2002, mediante a Informação nº 22/2022-DQ, a Diretoria de Qualidade manifesta-se quanto à proposta de Termos Aditivos aos Contratos de Programa que a CORSAN vem firmando com os municípios e destaca o papel dos Planos Municipais de Saneamento Básico - PMSB. Os Contratos de Programa originais, que datam da promulgação da Lei 11.445/07, já estabeleciam que os investimentos em esgotamento sanitário seriam compatíveis com os Planos. O advento do Novo Marco Regulatório, representado pela Lei nº 14.026/20 não só ratificou essa cláusula como tornou a existência do Plano de Saneamento Básico condição de validade dos contratos sejam eles de Programa ou de Concessão.

Em relação à minuta de termo aditivo é prematuro fixar que o Anexo CAPEX estabeleça as obras de investimento de capital que serão realizadas pela CORSAN para a redução de perdas na distribuição de água tratada, bem como a melhoria da qualidade na prestação dos serviços; de eficiência e de uso racional da água; do uso de energia e de outros recursos naturais; do reuso de efluentes sanitários e; do aproveitamento de águas de chuva. A Norma de Referência ANA nº 2 traz no § 2º do art. 5º que essas metas de serão objeto de norma específica a ser editada pela ANA, devendo, portanto, haver a supressão da subcláusula primeira da cláusula 43, os itens das alíneas “b” a “g”. Também refere que a Subcláusula Quarta da Cláusula 43 do aditivo deve ser suprimida, pois tira a prerrogativa estabelecida em lei de que cabe ao município a formulação da política pública de saneamento básico.

Destaca ainda que na minuta não consta um instrumento fundamental das boas práticas em regulação denominado matriz de riscos. A existência dessa matriz é condição de validade dos contratos de delegação dos serviços públicos de saneamento básico, conforme disposto no inciso IV do art. 10-A da Lei nº 11.445/07.

“Art. 10-A. Os contratos relativos à prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão conter, expressamente, sob pena de nulidade, as cláusulas essenciais previstas no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, além das seguintes disposições: [...]”

IV - repartição de riscos entre as partes, incluindo os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária”.

Assim, recomenda que seja adequada a Cláusula 43 e opina pela inserção, sob pena de nulidade do contrato, de cláusula(s) discriminando a repartição de riscos entre as partes, incluindo os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária.

Conclui, acrescentando os seguintes pontos:

- Sobre a comprovação da capacidade econômico-financeira:

Avalia que a CORSAN apresentou proposta com metas para os indicadores de universalização em conformidade com o estabelecido no art. 11-B da Lei Federal nº 11.445/07 para os municípios conveniados com a AGERGS.

Essa avaliação não implica a concordância da Diretoria com a proposta da CORSAN, visto que a Informação nº 20/2022-DQ menciona estudos que recomendam uma cobertura com rede coletora de esgoto sanitário mais expressiva. Todavia a decisão cabe a cada município e deve estar expressa no Plano Municipal de Saneamento Básico.

- Sobre os Planos de Saneamento Básico:

Entende que os municípios têm a obrigação de formular a respectiva política pública de saneamento básico através da elaboração de planos de saneamento básico, nos termos da Lei, bem como estabelecer metas e indicadores de desempenho e mecanismos de aferição de resultados, a serem obrigatoriamente observados na execução dos serviços prestados de forma direta ou por concessão.

A Diretoria-Geral acolhe integralmente as Informações finais das Diretorias Técnicas e encaminha o processo ao Conselho Superior para deliberação. Destaca que a matéria foi objeto de intenso e competente trabalho por parte da área técnica, considerando os prazos extremamente exíguos legalmente estabelecidos, bem como o volume de documentos a serem examinados. O resumo do contido nos pareceres técnicos conclui por haver a comprovação da capacidade econômico-financeira da CORSAN; bem como apontam para a necessidade de serem feitos ajustes nas minutas de aditivos aos contratos de programa.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A AGERGS atua na área de saneamento por previsão expressa na Lei Estadual nº 10.931/97 e por delegação dos Municípios, mediante Convênio específico firmado com a Agência.

A Lei Federal nº 11.445/07, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, também exige a atuação do órgão regulador¹⁰ definindo especificamente diversas atribuições.

Conforme relatado, dispõe o Art. 10-B da Lei:

*“Art. 10-B. Os contratos em vigor, incluídos aditivos e renovações, autorizados nos termos desta Lei, bem como aqueles provenientes de licitação para prestação ou concessão dos serviços públicos de saneamento básico, **estarão condicionados à comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada, por recursos próprios ou por contratação de dívida, com vistas a viabilizar a universalização dos serviços na área licitada até 31 de dezembro de 2033, nos termos do § 2º do art. 11-B desta Lei.***

Parágrafo único. A metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada será regulamentada por decreto do Poder Executivo no prazo de 90 (noventa) dias.

[...]

*Art. 11-B. Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico **deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento.***

§ 1º Os contratos em vigor que não possuem as metas de que trata o caput deste artigo terão até 31 de março de 2022 para viabilizar essa inclusão.

[...]”

(grifo nosso)

A fim de regulamentar o disposto no Artigo 10-B, em 31 de maio de 2021 foi editado o Decreto nº 10.710, estabelecendo a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, considerados os contratos regulares em vigor, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de universalização previstas.

¹⁰ Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto: [...]

II - prestar diretamente os serviços, ou conceder a prestação deles, e definir, em ambos os casos, a entidade responsável pela regulação e fiscalização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico; [...]

Segundo o Decreto, em seu Artigo 1º:

“Art. 1º [...]

§ 1º: "Devem comprovar capacidade econômico-financeira com vistas a viabilizar a universalização dos serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, nos termos do disposto na [Lei nº 11.445, de 2007](#), e deste Decreto:

I - os prestadores de serviço que o explorem com base em contrato de programa celebrado nos termos do disposto na [Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005](#);

[...]"

Assim sendo, é dever da Companhia Riograndense de Saneamento - CORSAN - comprovar capacidade econômico-financeira que viabilize a universalização dos serviços nos termos dispostos, sendo este o objeto do presente expediente.

A metodologia de avaliação e os requisitos para comprovação da capacidade estão claramente estabelecidos no Decreto conforme relatado, cabendo à entidade reguladora competente decidir sobre a capacidade econômico-financeira do prestador do serviço.

O já descrito Artigo 22 do Decreto menciona expressamente a possibilidade de presunção da capacidade econômico-financeira às empresas em processo de desestatização, como é o caso em tela.

Conforme destaca a Diretoria de Assuntos Jurídicos, a referida presunção requer a comprovação de alguns requisitos no momento presente, como o requerimento do controlador à Agência e a comprovação de contratação de estudos para a desestatização, e requisito cujo atendimento será diferido, com a conclusão da desestatização até 31 de março de 2024. Contudo, comprovados os requisitos passíveis de atendimento até a data de 31 de janeiro de 2022, a presunção será reconhecida pela agência reguladora para fins de inclusão das metas nos contratos e prosseguimento do processo de desestatização.

As análises detalhadas efetuadas pelas Diretorias Técnicas da AGERGS, que resultaram nas Informações nº 19/2022-DT, Informação nº 44/2022- DJ, Informação nº 20/2022-DQ e Informação nº 22/2022-DQ, às quais me reporto, atestam a comprovação da capacidade econômico-financeira presumida requerida para a CORSAN. No entanto, apontam a necessidade de ajustes nas minutas de aditivos aos Contratos de Programa existentes.

A Informação nº 44/2022-DJ esclarece que o Decreto nº 10.710/21 deixa clara a finalidade do aditamento quanto à inclusão das novas metas:

*“Art. 3º A comprovação de capacidade econômico-financeira de que trata este Decreto **terá por objetivo assegurar** que os prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário **tenham capacidade para cumprir as metas de universalização**. [...] (grifos nossos)”*

Importante referir novamente a ressalva da Diretoria de Qualidade dos Serviços de que a adoção e implementação das soluções individuais de esgotamento sanitário nos municípios, em qualquer percentual, depende da aprovação de cada município, além do atendimento aos requisitos dos órgãos ambientais competentes, entre outros critérios. E, ainda, que os Planos de Saneamento Básico são condição de validade dos contratos de prestação dos serviços.

Cabe ainda citar que, segundo analisado pela área técnica da AGERGS, a CORSAN tem capacidade econômica-financeira para reduzir o percentual proposto de solução individual para alcançar os percentuais de cobertura definidos pelo Plansab.

Por fim, destaca-se a conclusão final apontada pela Diretoria de Tarifas e Estudos Econômico-Financeiros:

1. **Considerando as premissas e a ocorrência dos eventos prospectivos utilizados como base nos estudos e documentos fornecidos** pela CORSAN, entende-se que houve a comprovação de sua capacidade econômico-financeira nos termos do artigo 4º do Decreto nº 10.710/2021; e
2. Considerando que há **necessidade de adequação das minutas de termos aditivos e dos termos de rerratificação**, sugere que a informação elaborada (Informação DT nº 19/2022) seja encaminhada aos municípios conveniados com a Agência e à CORSAN, juntamente com a decisão do Conselho Superior da AGERGS, para ciência e retificação.

Diante de todo o exposto,

III- VOTO POR:

- 1 - Atestar a comprovação da capacidade econômico-financeira da Companhia Riograndense de Saneamento S/A - CORSAN, com vistas a viabilizar a universalização dos serviços públicos de saneamento básico, nos termos do Decreto nº 10.710/2021, da Lei nº 11.445/2007 e das Informações nº 19/2022-DT, nº 20/2022-DQ, nº 22/2022-DQ e nº 44/2022-DJ.
- 2 - Encaminhar cópia do presente expediente para a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA, conforme disposto no Art. 17 do Decreto nº 10.710/2021.
- 3 - Dar conhecimento da presente decisão aos municípios conveniados com a AGERGS.
- 4 - Determinar o encaminhamento dos pareceres das áreas técnicas da AGERGS citados no item 1 a todos os municípios conveniados e à CORSAN, para que os aditivos aos Contratos de Programa observem os apontamentos realizados e o prazo para anuência, recordando a competência desta Agência para homologação dos mesmos após a assinatura das partes.
- 5 - Oficiar os municípios de Gramado e Vila Nova do Sul para manifestação, no prazo de 10 dias, sobre as observações da Diretoria de Assuntos Jurídicos - Informação nº 44/2022-

DJ – quanto aos contratos de concessão firmados com a CORSAN e ao município de Piratini quanto ao contrato de programa que não prevê o serviço de esgotamento sanitário.

6 - Determinar o encaminhamento dos pareceres citados no item 1 à Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul - FAMURS, Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura do RS - SEMA e Tribunal de Contas do Estado do RS - TCE.

7 - Disponibilizar no *site* da AGERGS os pareceres citados no item 1, assim como a presente resolução.

É como voto Sr. Presidente e Srs. Conselheiros.

Paulo Roberto Petersen,
Conselheiro Relator.

IV - REVISÃO

Em conformidade com o disposto no Regimento Interno da AGERGS, revisei o relatório e confirmo a sua correção quanto à descrição dos fatos.

Quanto ao mérito, reporto-me à fundamentação apresentada pelo Conselheiro Relator, acompanhando o seu voto.

Luiz Henrique Mangeon,
Conselheiro Revisor.



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Roberto Petersen, Conselheiro**, em 15/03/2022, às 15:02, conforme Medida Provisória nº 2.200-2/2001.



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Henrique Mangeon, Conselheiro**, em 15/03/2022, às 15:03, conforme Medida Provisória nº 2.200-2/2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.agergs.rs.gov.br/processos/verifica.php> informando o código verificador **0335886** e o código CRC **C80E24A3**.