

**PROCESSO N° 25048/2019-2**

**ESPÉCIE:** Inspeção

**MUNICÍPIO:** Fortaleza/CE

**EXERCÍCIO:** 2019

**ENTIDADE:** Secretaria Municipal de Educação

**PROCEDÊNCIA:** Tribunal de Contas do Estado

**RELATOR:** Conselheiro Edilberto Pontes

### RELATÓRIO

1. Versam os presentes autos acerca de Inspeção realizada pela Gerência de Fiscalização de Desestatizações, com o objetivo de avaliar atos administrativos, estudos, minutas e justificativas para o estabelecimento de Parceria Público-Privada (PPP), forma definida pelo Poder Público para a contratação de serviços de apoio não pedagógicos, incluindo construção, reforma, requalificação e manutenção da infraestrutura das unidades de ensino da rede pública do Município de Fortaleza/CE.

2. A referida contratação envolve o montante previsto de R\$ 771.591.469,00 (setecentos e setenta e um milhões, quinhentos e noventa e um mil e quatrocentos e sessenta e nove reais), com contraprestação mensal estimada limitada a R\$ 2.353.299,25 (dois milhões, trezentos e cinquenta e três mil, duzentos e noventa e nove reais e vinte e cinco centavos) e prazo de vigência de 25 (vinte e cinco) anos, sem previsão de arrecadação por meio de receitas extraordinárias ou acessórias.

3. Mediante o Relatório de Inspeção n° 0004/2019 (Seq. 28), a Unidade Técnica indicou que o presente feito se pautou no exame da documentação encaminhada pela Secretaria da Educação do Município de Fortaleza/CE, em busca de comprovar o atendimento da Instrução Normativa n° 02/2018 deste Tribunal, que dispõe acerca do envio de documentos e o controle concomitante da fase interna dos processos de desestatização realizados pela Administração Pública estadual e municipal.

4. Em relação ao objeto da futura contratação de PPP, constante em minuta de Concorrência Pública tipo preço, a Unidade Técnica esclareceu nos termos a seguir:

“Minuta do Contrato

#### CLÁUSULA 5ª – OBJETO DO CONTRATO

5.1.O objeto do presente CONTRATO é a delegação, por meio de concessão administrativa para operação, através da Prestação de Serviços não-pedagógicos no âmbito das UNIDADES DE ENSINO, precedida da execução de obras, sendo:

Construção de 05 (quatro) Unidades de Ensino, sendo 04 (quatro) Escolas Municipais e 01 (um) Centro de Educação Infantil, cujas edificações seguirão especificações previamente definidas e fornecidas;

Prestação de Serviços de apoio, não pedagógicos e manutenção de mobiliário e equipamentos, incluindo reforma e manutenção da infraestrutura de 15 (quinze) Unidades de Ensino, sendo 09 (nove) Escolas Municipais, 01 (um) Centro de Educação Infantil e as 05 (quatro) Unidades de Ensino a serem construídas”.

5. A justificativa prevista para a contratação, conforme Anexo I – Termo de Referência do Edital, tem por meta “*expandir a oferta de vagas nas Unidades de Ensino;*

*aperfeiçoar as condições de acesso à rede municipal de ensino; atender adequadamente à demanda crescente nas regiões abrangidas e/ou que apresentam forte expansão econômica/populacional; além de buscar alternativas mais eficientes para a implantação e manutenção da infraestrutura física da rede municipal de ensino”.*

6. Em relação à qualidade do serviço prestado, o projeto “*prevê um ganho qualitativo para todo os agentes envolvidos, a saber: os professores que irão dispor de uma moderna e nova infraestrutura e terão capacidade de desenvolver e aprimorar os planos pedagógicos; os alunos que terão maior capacidade de aprendizado e infraestrutura física adequada aos melhores padrões; e aos demais funcionários que também contarão com um ambiente novo e adequado às melhores práticas da educação”.*

7. Após receber, em 06/11/2019, a documentação pertinente à licitação da concessão por parte da Secretária Municipal da Educação, bem como autorização deste Tribunal para realizar a inspeção em exame, a Unidade Técnica reuniu os responsáveis e deu a conhecer o objetivo do trabalho e os achados, com as explicações cabíveis, bem como ofereceu a devida oportunidade de manifestação aos interessados.

8. Destarte, passou-se a discorrer acerca de cada achado no bojo do Relatório de Inspeção nº 0004/2019 (Seq. 28), com a conclusão e proposta de encaminhamento sendo enunciada da forma como adiante segue:

“82. Considerando que no desenvolvimento dos trabalhos, procurou-se: (i) verificar o atendimento ao disposto na Instrução Normativa TCE-CE nº 02/2018; (ii) avaliar a razoabilidade das premissas adotadas para a sustentabilidade financeira da Parceria; (iii) verificar a compatibilidade da qualificação financeira exigida com o porte da contratação; (iv) avaliar se os critérios previstos para o reajuste anual contratual estão de acordo com o praticado no mercado e (v) analisar a compatibilidade das premissas dispostas nos estudos com a minuta do edital.

83. Considerando os valores encontrados nos achados 5, 6 e 7, o valor máximo que a administração pagará pelo contrato poderá ser reduzido em cerca de R\$ 14.629.541,00 (quatorze milhões, seiscentos e vinte e nove mil e quinhentos e quarenta e um reais).

84. Ante o exposto, a Gerência de Fiscalização de Desestatizações, no uso de suas atribuições regulamentares, conclui que o Projeto de Parceria Público-Privada para contratação de serviços de apoio não pedagógicos, incluindo construção, reforma, requalificação e manutenção da infraestrutura das unidades de ensino de rede pública do município de Fortaleza apresenta riscos que podem comprometer a eficiência da futura contratação.

85. No ensejo, submete os autos à consideração superior, sugerindo:

85.a Recomendação à Secretaria Municipal da Educação que:

1) faça constar dos autos do processo os documentos faltantes, quais sejam, o Anexo VI do edital e os exigidos nos incisos II, III, IV e V do art. 4º da IN nº 02/2018.

2) inclua nas minutas do edital e do contrato o crédito orçamentário pelo qual ocorrerá a despesa, com a informação da classificação funcional e da estrutura programática, da categoria econômica.

3) os Estudos sejam datados e assinados antes da publicação do edital.

4) atualize o demonstrativo contendo a estimativa do impacto orçamentário

financeiro nos exercícios em que deva vigorar o Contrato de Parceria Público-Privada, incluindo todo o valor contratual e a vigência.

5) realize a revisão e a alteração do valor contratual disposto no edital e anexos, bem como de todas as cláusulas que tenham como variável o valor do contrato (ex. seguros, garantias).

6) escolha um dos critérios de qualificação econômico-financeira dispostos na minuta do edital, e adequados, caso aplicável, os custos a ele referentes.

7) estabeleça os parâmetros mínimos no Anexo IX – Especificações Mínimas dos Serviços do Edital para o item 3. Gestão de Riscos e Seguros.

8) proceda a atualização da Taxa de Longo Prazo e conseqüente WACC Real, adotando como premissa de relação  $WACC\ Real = TIR$ , com a conseqüente redução do valor contratual.

9) disponibilize o detalhamento do BDI Referencial do Projeto.

10) enquadre o BDI Referencial para valores praticados pela administração pública em contratações semelhantes, com a conseqüente redução do valor estimado da contraprestação mensal e aporte.

11) a modelagem econômico-financeira seja alterada para que a despesa correspondente ao risco de engenharia seja contabilizada apenas uma vez.

12) o Plano de Negócios Referencial disponibilizando contenha todos os estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras, despesas ou investimentos constantes no processo.

13) seja revisto e atualizado quando necessário o prazo contratual de todos os documentos constantes dos autos.

14) o processo seja submetido a nova consulta pública.

15) seja concedida nova audiência pública.

85.b Autorização para que a Secretaria de Controle Externo monitore a publicação do Edital em tela e em caso de não atendimento das recomendações propostas adote as providências cabíveis”.

9. Após, o então Relator destes autos, Conselheiro Valdomiro Távora, expediu o Despacho nº 00058/2020 (Seq. 29), por meio do qual informou que “*tendo em vista a distribuição das listas, exercício 2019, de que trata a Resolução Administrativa nº 13/2014, e, ainda, que coube ao Conselheiro Valdomiro Távora, a relatoria do município de Fortaleza do supracitado exercício, encaminho os presentes autos ao gabinete do Conselheiro Edilberto Pontes, em observância ao exposto no art. 84, §2º do RITCE, para as providências que entender cabíveis*”.

10. Desse modo, vieram a mim os presentes autos.

**É o Relatório.**

## VOTO

1. O exame da matéria será feito em consonância aos apontamentos que se seguem.

### I. Preliminar

2. Em sede preliminar, registre-se que, pela própria natureza do processo em exame, não há obrigatoriedade de manifestação escrita prévia nos autos do Ministério Público Especial junto a este Tribunal nesta etapa processual, em função de o dispositivo contido na Lei nº 12.509/1995 (LOTCE/CE), em seu art. 87-B, inciso II, prever a manifestação obrigatória nos processos de representação, denúncias, prestação e tomadas de contas, mormente já saneado o feito e maduro para julgamento, o que não impede, no presente caso e por óbvio, qualquer manifestação do Representante Ministerial quando da apresentação destes autos ao Colegiado.
3. Ademais, entre os fins de uma inspeção, especialmente quando em concomitância ao objeto inspecionado, estão os de proporcionar adequação legal e aprimoramento célere e efetivo aos atos em curso, de modo a maximizar o valor público a ser produzido, provendo com tempestividade o interesse coletivo, algo que deve ser continuamente buscado por esta Corte, ainda que seja necessário flexibilizar o rito processualístico ordinário.
4. Destarte, feitas essas considerações iniciais, passo ao exame do mérito.

### II. Mérito

#### **II.I. Dos questionamentos e achados de inspeção:**

5. Verifico que a Unidade Técnica, após a análise realizada na documentação encaminhada pelos interessados e com a finalidade de aferir o efetivo atendimento da Instrução Normativa nº 02/2018 deste Tribunal, fundamentou a inspeção nos seguintes questionamentos:

**QA01** – A Instrução Normativa TCE/CE nº 02/2018 foi atendida?

**QA02** – O estudo apresentou razoáveis premissas de sustentabilidade financeira para o Projeto?

**QA03** – Há compatibilidade de qualificação econômico-financeira exigida com o porte da contratação?

**QA04** – Os critérios previstos para o reajuste anual contratual estão de acordo com os praticados no mercado?

**QA05** – Há compatibilidade das premissas dispostas nos estudos com a Minuta do Edital?

6. A partir do escopo acima, examinado em cotejo aos documentos apresentados, a Gerência de Fiscalização de Desestatizações indicou os 9 (nove) achados listados a seguir:

**Achado 01** – Ausência de documentos;

**Achado 02** – Improriedade no valor a ser contratado;

**Achado 03** – Critérios de qualificação econômico-financeira em duplicidade;

**Achado 04** – Ausência de parâmetros para os seguros contratados;

**Achado 05** – Custo médio ponderado de capital (WACC) desatualizado;

**Achado 06** – Ausência de detalhamento do BDI Referencial e valor percentual acima do praticado em contratações semelhantes;

**Achado 07** – Risco de engenharia durante a execução da obra em duplicidade;

**Achado 08** – Impropriedade no Plano de Negócios Referencial; e

**Achado 09** – Impropriedade na consulta e na audiência pública.

7. Assim, tendo em conta os achados apontados pelo Órgão Técnico ao longo do Relatório de Inspeção nº 0004/2019 (Seq. 28), instrução inicial contida nos presentes autos, examino-os brevemente na próxima seção, bem como a adequação da proposta de encaminhamento constante ao final do referido relatório.

## II.II. Da análise acerca dos achados e da proposta de encaminhamento do Órgão Técnico:

8. No **achado nº 01**, indicou-se ausência e/ou não adequação de documentos, tendo em conta a Instrução Normativa nº 02/2018 deste Tribunal e a Lei Federal nº 11.079/2004, que trata de normas gerais para licitação e contratação de PPP no âmbito da Administração Pública.

9. Os documentos não encaminhados pela Secretaria da Educação do Município de Fortaleza/CE, consoante informados pela Unidade Técnica, foram os seguintes: **(i)** Anexo VI – Cronograma de Desembolso do Aporte de Recursos componente do Edital; **(ii)** Demonstrativo contendo a estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o Contrato de Parceria Público-Privada; **(iii)** Declaração do ordenador da despesa, acompanhada de documentos comprobatórios, de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e estão previstas na Lei Orçamentária Anual; **(iv)** Demonstrativo contendo a estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela Administração Pública; **(v)** Comprovação de que o objeto está previsto no plano plurianual em vigor no âmbito onde o contrato será celebrado; **(vi)** Ausência de data e assinatura dos responsáveis pela elaboração dos estudos; e **(vii)** As minutas do edital e do contrato não estabelecem a dotação orçamentária a qual ocorrerão as despesas desobedecendo o inciso V do art. 55 da Lei Federal nº 8.666/1993.

10. Em reunião ocorrida junto aos interessados no dia 12 de dezembro de 2019, a Unidade Técnica esclareceu que os responsáveis presentes ao encontro concordaram em acatar as recomendações contidas na proposta de encaminhamento de números 1 a 4, o que torna incontroverso este ponto.

11. Em relação ao **achado nº 02**, a Unidade Técnica relatou o que adiante segue:

“22. Ao analisar os documentos encaminhados observou-se que o valor disposto no Edital corresponde a R\$ 312.073.576 (trezentos e doze milhões, setenta e três mil e quinhentos e setenta e seis reais) “resultante do somatório dos valores das CONTRAPRESTAÇÕES PÚBLICAS MENSAS e dos APORTES DE RECURSOS previstas ao longo da CONCESSÃO, trazidos a valor presente”. Já o valor contratual disposto na Ata da Audiência Pública foi de R\$ 464.002.260,00 (quatrocentos e sessenta e quatro milhões, dois mil e duzentos e sessenta reais), sendo R\$ 147.610.591,00 de capex e R\$ 316.392.029,00 de opex.

23. Ao analisar as planilhas da modelagem econômico-financeira verifica-se que o valor total a ser pago com capex é R\$ 204.680.795,00 e com opex R\$ 342.040.593,00, assim tem-se que os valores divergem dos apresentados na audiência pública.

24. Já o valor contratual, é composto por R\$ 688.974.193,00 que corresponde ao total das contraprestações durante os 25 anos de vigência somado ao valor de R\$ 82.617.276,00 a ser pago por meio de aporte, perfazendo um valor total contratual de R\$ 771.591.469,00 (setecentos e setenta e um milhões, quinhentos e noventa e um mil, quatrocentos e sessenta e nove reais), também divergente do valor total apresentado na audiência pública.

25. Observa-se que o valor a ser desembolsado pelo poder concedente no primeiro ano é de R\$ 85.272.467,00, no segundo ano é R\$ 36.808.420,00 e a partir do terceiro ano é de R\$31.831.646,00, perfazendo o total de R\$ 771.591.469,00.

26. Ao estabelecer o valor contratual pelo valor presente a modelagem compromete equivocadamente a disponibilidade de caixa bem como o impacto orçamentário a ele concernentes. Pois, o saldo contratual ao chegar no 11º ano de vigência estará negativo. Ademais, todas as cláusulas contratuais que estabeleçam um percentual sobre o valor contratual, como por exemplo, seguros e garantias serão calculados sobre um valor a menor.

(...)

27. Sendo assim, faz-se necessário que o valor contratual seja alterado em todas as peças processuais, bem como que todas as variáveis contratuais que levam em consideração o valor contratual, a exemplo, seguros e garantias, sejam atualizados”.

12. Na mesma reunião mencionada no parágrafo 10 deste Voto, o Órgão Técnico informou que os responsáveis concordaram com a proposta de encaminhamento de número 5, no sentido de que iriam alterar o valor contratual e todas as variáveis que tenham ele como base. Sendo assim, novamente não há questão controversa a enfrentar.

13. No **achado nº 03**, mencionou-se acerca de critérios de qualificação econômico-financeira em duplicidade. Desta feita, posicionou-se a Unidade Técnica nos termos abaixo:

“29. Analisando a Minuta do Edital, observa-se que a Cláusula 14 – Garantia da Proposta, no item 14.1, estabelece a necessidade de comprovação da prestação de garantia da proposta pela licitante com o valor de 1% do valor estimado do contrato.

30. Seguidamente, a Cláusula 15 – Qualificação Econômico-Financeira, item 15.4 determina que para comprovação da qualificação econômico-financeira os licitantes também deverão comprovar, por meio das demonstrações financeiras, o patrimônio líquido de, no mínimo, R\$ 6.241.472 (seis milhões, duzentos e quarenta e um mil, quatrocentos e setenta e dois reais) para CONCORRENTE individual, e R\$ 8.113.913 (oito milhões, cento e treze mil, novecentos e treze reais) para CONCORRENTES reunidas em CONSÓRCIO.

(...)

32. Observa-se que no processo licitatório em tela estão sendo cumuladas a qualificação referente ao capital social ou patrimônio líquido no percentual mínimo e a garantia da proposta correspondente a 1% do valor estimado do contrato. Ressalta-se que mesmo estando em fases distintas, a garantia da

proposta é qualificação econômico-financeira.

(...)

35. Pesquisando na jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU, verifica-se a existência de diversos acórdãos resolvendo que a exigência da garantia da proposta cumulada com a apresentação de capital social ou patrimônio líquido mínimo é ilegal. A jurisprudência dos tribunais e dos órgãos de controle é pacífica no sentido de que as exigências devem ser estabelecidas de forma que participem dos procedimentos de licitação o maior número possível de licitantes (...).”

14. Muito embora os responsáveis tenham informado, em reunião com os técnicos deste Tribunal, que consultariam a Assessoria Jurídica do Órgão acerca deste ponto, uno-me ao entendimento da Unidade Técnica pela necessidade de manutenção dos termos contidos na proposta de encaminhamento de número 6.

15. No que toca ao **achado nº 04**, concernente à ausência de parâmetros para os seguros contratados, o Órgão Técnico observou que, não obstante o Edital tivesse estabelecido como condição para a assinatura do Contrato que fosse apresentado Plano de Seguros, não foram inseridos, nem no Edital e nem no Contrato, os tipos de seguros a serem contratados, tampouco seus respectivos valores e/ou percentuais (cobertura).

16. De fato, como bem apontou a Unidade Técnica, a exigência de tais seguros consta no art. 40, inciso XIV, alínea “e” da Lei nº 8.666/1993, que estabelece para o edital de licitação a obrigatoriedade de previsão das condições de pagamento ao contratado, inclusive as exigências de seguros, quando for o caso.

17. Assim, levando em conta que os seguros mínimos a serem contratados, bem como as coberturas mínimas de referência, importam na salvaguarda dos bens públicos e asseguram a execução contratual, e considerando ainda que houve concordância dos responsáveis em alterar a minuta do Edital e incluir as especificações mínimas dos seguros a serem contratados, não há controvérsia em manter a proposta de encaminhamento de número 7.

18. O **achado nº 05** trouxe à tona a importância de a Taxa Interna de Retorno do projeto (TIR) ser condizente com o Custo Médio Ponderado do Capital (WACC). Nos termos abaixo, a Unidade Técnica tratou do tema:

“45. O estudo em tela, adotou o modelo de avaliação de projetos por fluxo de caixa descontado, em que o valor do empreendimento é obtido descontando-se os fluxos de caixa esperados durante o período da concessão (nos quais são consideradas as receitas, as despesas, os investimentos, as despesas operacionais e os tributos, entre outros componentes financeiros) pelo custo médio ponderado de capital (WACC), chegando-se, assim, ao Valor Presente Líquido (VPL) do empreendimento.

46. Esta metodologia consiste em proporcionar aos investidores um retorno igual ao que seria obtido sobre outros investimentos com características de risco comparáveis. Assim, a TIR resultante do fluxo de caixa do projeto equivale a uma remuneração de acordo com o custo de oportunidade do investidor. Em outros termos, a TIR do projeto corresponderá ao resultado do WACC.

47. No modelo Econômico-Financeira em tela, no custo do financiamento que compõe o WACC, a Taxa de Longo Prazo (TLP) adotada foi de 6,49%, valor

este que remonta a dezembro de 2018. Os contratos assinados em dezembro de 2019 apresentam TLP de 5,28% (IPCA + 1,68% a.a.). Fonte site do BNDES.

48. Com esta taxa elevada em relação a atual, a diferença entre o WACC e a TIR do projeto se estabelece em 0,71%, valor esta que pode desequilibrar o valor do futuro contrato. Considerando-se o alto valor contratual, esta variação torna-se relevante.

49. A adoção de uma Taxa Interna de Retorno condizente com o Custo Médio Ponderado do Capital (WACC) encontrado pelo estudo poderá reduzir o valor da futura contratação. Durante a reunião de encerramento da inspeção, o entendimento da Unidade Gestora sob fiscalização convergiu as conclusões desta equipe técnica.

50. Assim, a Taxa Interna de Retorno no patamar dos estudos enviados, demonstra desalinhamento com os preceitos contidos nos incisos I e VII do art. 4º e § 4º do art. 10 da Lei Federal nº11.079/2004 e §1º do art. 6º da Lei Federal nº 8.987/1995.

51. Considerando esta atualização da TLP (Contida no WACC), o valor máximo que a administração pagará pelo contrato poderá ser reduzido em cerca de R\$ 7.861.966,00 (sete milhões, oitocentos e sessenta e um mil, novecentos e sessenta e seis reais)”.  
19. Neste ponto, a manifestação dos responsáveis foi de concordância de que o valor da TIR estaria desatualizado, e entenderam necessário que fosse igualada a TIR ao WACC após atualizada. Assim, considero válida a proposta de encaminhamento de número 8.

20. O **achado nº 06** se ocupou da ausência de detalhamento do BDI Referencial e valor percentual acima do praticado em contratações semelhantes. No projeto em questão, a Unidade Técnica observou que o BDI apresenta taxa de 26,24% sem o devido detalhamento de sua composição. Em projetos semelhantes do Município de Fortaleza/CE, identificou-se BDI de 23,80%.

21. Assim, indicou o Órgão Técnico que, pelo fato de não constar nos estudos justificativa para adoção de um BDI mais elevado, a utilização de uma taxa condizente com os paradigmas existentes poderá reduzir o valor máximo do contrato em cerca de R\$ 1.774.276,00 (Um milhão, setecentos e setenta e quatro mil reais, duzentos e setenta e seis reais).

22. Em função da importância desse aspecto e do fato de os responsáveis terem admitido a ausência de detalhamento do BDI no projeto, bem como que concordam em alterar o correspondente valor percentual para o praticado pelo mercado em contratações semelhantes, reputo correta as recomendações contidas na proposta de encaminhamento de números 9 e 10.

23. Quanto ao **achado nº 07**, a Unidade Técnica observou que o risco de engenharia, durante a execução da obra, estaria em duplicidade. Nos seguintes termos fez o seu relato:

“60. Este risco é coberto por um seguro que visa garantir a cobertura em casos de acidentes durante a execução de obras civis, instalações e quebras de equipamentos. A responsabilidade pela contratação de tal seguro é da futura concessionária, mas este valor deve ser previsto e contabilizado como uma despesa da SPE.



61. O achado consiste na identificação de que este custo está contabilizado em duplicidade. Já contido no CAPEX, rubrica do BDI, dentro do orçamento de cada obra, sendo novamente lançado no Fluxo de Caixa Projetado Real (FCProjReal).

62. Assim, esta previsão dobrada contida nos estudos enviados, demonstra descumprimento dos preceitos expressos nos incisos I e VII do art. 4º e § 4º do art. 10 da Lei Federal nº 11.079/2004 e §1º do art. 6º da Lei Federal nº 8.987/1995.

63. Considerando a retirada desta despesa do Fluxo de Caixa Projetado Real, o valor máximo que a administração pagará pelo contrato poderá ser reduzido em cerca de R\$ 4.993.299,00 (quatro milhões, novecentos e noventa e três mil, duzentos e noventa e nove reais)”.  
mil, duzentos e noventa e nove reais)”.

24. Não houveram discordâncias também neste ponto, uma vez que os responsáveis concordaram em atualizar os estudos, excluindo a duplicidade da despesa com o risco de engenharia durante a execução da obra. Portanto, fica ratificada a proposta de encaminhamento de número 11.

25. O **achado nº 08** tratou de impropriedade no Plano de Negócios Referencial, uma vez que este documento não foi encaminhado para exame do Órgão Técnico tal como indicado que seria disponibilizado pelo concedente, em respostas dadas a interessados na Consulta Pública. Na realidade, constatou-se que esse documento não existia, mas sim, foi estabelecido um Plano de Negócios que seria entregue pelos concorrentes com o teor da proposta, e não um documento a ser entregue pelo Poder Concedente como referencial para a elaboração das propostas. Além disso, o anexo do Edital que tratou do tema informou que o prazo de vigência da Concessão seria de 30 (trinta) anos, em divergência a outros prazos dispostos nos autos.

26. Em função desses aspectos abordados no referido achado, fez bem o Órgão Técnico em recomendar o que consta na proposta de encaminhamento de números 12 e 13, com o que corroboro, mormente em decorrência de concordância dos responsáveis.

27. Talvez seja o **achado nº 09** o mais controverso, e por isso mesmo merece maior atenção. Tratou, no caso, de impropriedade na Consulta e na Audiência Pública. Assim, em função da importância do ponto, informo abaixo o que foi relatado pela Unidade Técnica:

“72. Ao analisar os documentos concernentes a consulta e a audiência pública, bem como a Ata da Audiência Pública e as Respostas aos Pedidos de Esclarecimento sobre as Minutas de Edital e de Contrato submetidas à consulta pública, arq. seq. 12/15, observou-se que interessados na concessão solicitaram que fossem disponibilizados os projetos em DWG que foram utilizados para elaboração do Quadro de Áreas com os padrões mínimos para implantação da estrutura física, o orçamento que balizou o CAPEX, o orçamento que balizou o OPEX, os projetos que balizaram os custos de investimentos e as premissas tributárias adotadas.

73. Observa-se que a resposta pra tais pedidos foi que “cada proponente deverá avaliar corretamente, por sua conta e risco, custos e despesas que terão para realizar os serviços, devendo atender aos indicadores de qualidade e desempenho. Quando da publicação do edital será disponibilizado o Plano de Negócios Referencial, todos os proponentes poderão realizar visitas técnicas e solicitar esclarecimentos para avaliarem seus custos e despesas. Sendo assim, as informações requestadas não foram fornecidas pelo poder concedente no

período de consulta pública, nem quando da audiência pública.

(...)

77. Como agravante à ausência de informações, bem como à negativa ao pedido de fornecimento de informações, verifica-se que os valores informados na audiência pública ocorrida em 30/09/2019, foram bem inferiores aos valores disponibilizados nos estudos, conforme pode-se observar no Achado 2 – Improriedade no valor a ser contratado. O valor disposto na Ata da Audiência Pública foi de R\$ 464.002.260,00, sendo R\$ 147.610.591,00 de capex e R\$316.392.029,00 de opex, enquanto que o valor real estipulado nos estudos foi de R\$ 771.591.469,00, sendo o capex de R\$204.680.795,00 e o opex de R\$ 342.040.593,00.

78. Verifica-se que o contrato apresentado na audiência traz uma atratividade inferior ao real, pois o objeto continua o mesmo, mas o valor a ser pago pelo objeto é cerca de o dobro do afirmado na audiência. Diante da ausência de informações, bem como dos valores divergentes os interessados não puderam formular questionamentos reais acerca da contratação pois não foram munidos das informações necessárias.

79. Visando o interesse da administração e da sociedade em contratar a melhor proposta faz-se necessário que o processo seja novamente submetido à consulta pública, bem como seja concedida nova audiência informando os valores e dados reais da concessão bem como disponibilizando os estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras, despesas ou investimentos a todos os interessados.

28. Ao analisar a instrução inicial dos presentes autos, verifico que não houve consenso em relação às recomendações contidas na proposta de encaminhamento de números 14 e 15, porquanto os responsáveis pela Secretaria da Educação do Município de Fortaleza/CE, que estiveram presentes à reunião ocorrida junto aos técnicos deste Tribunal no dia 12/12/2019, detiveram-se tão somente a indicar que avaliariam a conveniência e a oportunidade de realizar nova consulta e audiência públicas.

29. Com efeito, restou demonstrado pela Unidade Técnica duas falhas basilares ocorridas, tanto na consulta pública como na audiência pública de 30/09/2019, a saber: **(i)** falta de fornecimento de informações pertinentes ao procedimento licitatório, conforme exigido no art. 39 da Lei Federal nº 8666/1993 e no art. 10, inciso VI da Lei Federal nº 11079/2004, em prejuízo aos interessados em concorrer; e **(ii)** divergência no valor do contrato entre o disposto na Ata da Audiência Pública (R\$ 464.002.260,00) e o valor real estipulado nos estudos prévios feitos pela Setorial (R\$ 771.591.469,00), o que prejudica o conhecimento assertivo dos dados por parte da sociedade e dos interessados, com possibilidade inclusive de restrição à competitividade do certame.

30. Diante disso, corroboro com o entendimento do Órgão Técnico deste Tribunal, no sentido de que o processo seja novamente submetido à consulta pública, bem como seja concedida nova audiência pública, de modo a informar os valores e dados reais da concessão, bem como que seja feita a disponibilização dos estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras, despesas e/ou investimentos a todos os interessados em concorrer no procedimento licitatório para a futura concessão, como forma de prezar pelos princípios da transparência, da isonomia e da supremacia do interesse público.

### **III. Conclusão**

31. Dessa forma, tendo em conta as sucintas ponderações antes firmadas, corroboro com a manifestação da Gerência de Fiscalização de Desestatizações em sua integralidade.
32. Por todo o exposto, VOTO nos termos adiante enunciados:
- A) seja **recomendado** à Secretaria Municipal da Educação que:
- 1) faça constar dos autos do processo os documentos faltantes, quais sejam, o Anexo VI do edital e os exigidos nos incisos II, III, IV e V do art. 4º da IN nº 02/2018;
  - 2) inclua nas minutas do edital e do contrato o crédito orçamentário pelo qual ocorrerá a despesa, com a informação da classificação funcional e da estrutura programática, da categoria econômica;
  - 3) os Estudos sejam datados e assinados antes da publicação do edital;
  - 4) atualize o demonstrativo contendo a estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o Contrato de Parceria Público-Privada, incluindo todo o valor contratual e a vigência;
  - 5) realize a revisão e a alteração do valor contratual disposto no edital e anexos, bem como de todas as cláusulas que tenham como variável o valor do contrato (ex. seguros, garantias);
  - 6) escolha um dos critérios de qualificação econômico-financeira dispostos na minuta do edital, e adequados, caso aplicável, os custos a ele referentes;
  - 7) estabeleça os parâmetros mínimos no Anexo IX – Especificações Mínimas dos Serviços do Edital para o item 3. Gestão de Riscos e Seguros;
  - 8) proceda a atualização da Taxa de Longo Prazo e consequente WACC Real, adotando como premissa de relação  $WACC\ Real = TIR$ , com a consequente redução do valor contratual;
  - 9) disponibilize o detalhamento do BDI Referencial do Projeto;
  - 10) enquadre o BDI Referencial para valores praticados pela administração pública em contratações semelhantes, com a consequente redução do valor estimado da contraprestação mensal e aporte;
  - 11) a modelagem econômico-financeira seja alterada para que a despesa correspondente ao risco de engenharia seja contabilizada apenas uma vez;
  - 12) o Plano de Negócios Referencial disponibilizando contenha todos os estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras, despesas ou investimentos constantes no processo;
  - 13) seja revisto e atualizado quando necessário o prazo contratual de todos os documentos constantes dos autos;
  - 14) o processo seja submetido a nova consulta pública;
  - 15) seja concedida nova audiência pública.
- A) Seja **autorizado** à Secretaria de Controle Externo que monitore a publicação do Edital em tela e, em caso de não atendimento das recomendações propostas, adote as providências cabíveis.



**É como Voto.**

Fortaleza, \_\_ de \_\_\_\_\_ de 2020.

**Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima**  
**RELATOR**