



**PROCESSO Nº:** 00323/2020-5

**NATUREZA:** Inspeção

**UNIDADE:** Companhia de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE

**EXERCÍCIO:** 2020

**RELATOR:** Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima

**INTERESSADO:** Gerência de Fiscalização de Desestatizações (GEFID)

### **RELATÓRIO**

1. Versam os presentes autos acerca de Inspeção deste Tribunal realizada pela Gerência de Fiscalização de Desestatizações (GEFID) na qual se analisa atos administrativos, estudos, minutas e justificativas prestadas pela Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE) para o estabelecimento de Parceria Público Privada, do tipo concessão administrativa, destinada a contratação de construção, operação e manutenção de planta de dessalinização de água marinha na Região Metropolitana de Fortaleza.

2. O quantitativo estimado do contrato a ser firmado é de R\$ 3.377.058.240,00 (três bilhões, trezentos e setenta e sete milhões, cinquenta e oito mil e duzentos e quarenta reais), com contraprestação pública mensal composta por parcela fixa mensal estimada em R\$ 6.083.680,00 (seis milhões, oitenta e três mil e seiscentos e oitenta reais) e parcela variável diária de R\$ 155.520,00 (cento e cinquenta e cinco mil, quinhentos e vinte reais) calculado em razão do volume de água efetivamente fornecido.

3. O Diretor-Presidente da CAGECE, Sr. Neurisângelo Cavalcante de Freitas, encaminhou documentação referente ao citado procedimento administrativo ainda em elaboração, em cumprimento ao art. 2º, da Instrução Normativa nº 02/2018, desta Corte de Contas.

4. A Gerência de Fiscalização de Desestatizações, por meio da Autorização de Inspeção nº 0001/2020, apresentou o projeto de fiscalização, apontando os seguintes requisitos a serem respondidos por meio da inspeção:

QA01 – A IN nº 02/2018 foi atendida?

QA02 – Houve adesão ao disposto na Resolução TCE nº 2433/2017?

QA03 – O estudo apresentou razoáveis premissas de sustentabilidade financeira para o Projeto?

QA04 – Há compatibilidade da habilitação técnica exigida com o porte da Contratação?

QA05 – Os critérios previstos para o reajuste anual contratual estão de acordo com o praticado no mercado?

QA06 – Há compatibilidade das premissas dispostas nos estudos com a Minuta do Edital?

5. Apreciando a solicitação, o Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, Conselheiro Valdomiro Távora, autorizou o prosseguimento do feito (seq. 22), com fundamento na Instrução Normativa TCE-CE nº 02/2018, que dispõe sobre o envio de documentos e o controle concomitante da fase interna dos processos de desestatização realizados pela administração pública estadual e municipal.

6. Na sequência, perscrutando a documentação presente nos autos, a Unidade Técnica

chegou ao total de 5 (cinco) achados, os quais foram apresentados aos auditados na reunião ocorrida nesta Corte, no dia 28/01/2020 (seq. 23), permitindo-lhes tecer considerações. Os achados foram os seguintes, conforme Relatório de Inspeção nº 0001/2020 (seq. 28):

- Achado 1 – Risco de assimetria de informações
- Achado 2 – Ausência de definição do prazo para entrega das propostas
- Achado 3 – Improriedades na garantia da execução
- Achado 4 – Definição incompleta do objeto
- Achado 5 – Custo Médio Ponderado (WACC) desatualizado

7. A partir dos achados, a Gerência de Fiscalização de Desestatizações sugeriu que a Corte de Contas recomendasse 7 (sete) providências à Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará, bem como que fosse autorizado o monitoramento da publicação do Edital da Licitação em comento.

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

60.1 **Recomendação** à Companhia de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE que adote os seguintes procedimentos:

a) sejam disponibilizados, quando da publicação do edital, todos os estudos e documentos, inclusive as memórias de cálculo e demais documentos complementares que possam contribuir para a simetria de informações entre os futuros participantes da PPP.

b) seja definido prazo suficiente para a entrega das propostas no intuito de que todos os interessados possam ter condições de estudar efetivamente o projeto.

c) seja atualizada a modelagem financeira com os custos correspondentes à garantia de execução no percentual de 1% do valor contratado, tal qual estabelece a Cláusula 25 da Minuta do Contrato, com vistas a eliminar a incongruência entre as modelagens jurídica e financeira.

d) seja incluída cláusula contratual estabelecendo que sempre que utilizada a garantia, a concessionária deverá recompor o seu valor integral e estabelecendo prazo para que seja efetuada a referida recomposição, com vistas a manter o valor da garantia de execução durante toda a execução contratual.

e) seja incluída cláusula contratual estabelecendo que se o valor das multas/pagamento de prêmios/ressarcimento/indenização for superior ao valor da garantia a concessionária responderá pela diferença sob pena de desconto na contraprestação, com vistas a garantir as obrigações contratuais da concessionária. PROCESSO Nº 00323/2020-5 RELATÓRIO DE INSPEÇÃO Nº 0001/2020 GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DE DESESTATIZAÇÕES – GEFID Pág. 13

f) o OBJETO presente na CLÁUSULA 5ª do contrato, seja definido de forma detalhada, de modo a caracterizar todas as atividades que devem ser executadas pela Concessionária, apresentando as definições de SERVIÇOS DA CONCESSÃO E SERVIÇOS COMPLEMENTARES, conforme dispostos na CLÁUSULA 1ª – DAS DEFINIÇÕES, da Minuta do Edital.

g) seja atualizado o cálculo do WACC e TIR com a adoção dos últimos índices disponibilizados das taxas de Risco País, Prêmio de Porte USA, Taxa Livre de Risco e Prêmio de Retorno de Mercado, utilizando



a mesma metodologia, com vistas a dar maior segurança financeira e legal à contratação.

60.2 **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.

8. Por força da distribuição das listas do exercício de 2020, nos moldes da Resolução Administrativa nº 13/2014, coube a minha relatoria os processos referentes a CAGECE. Destarte, encaminhou-se os autos para análise e adoção das providências que compreender como necessárias.

**É o Relatório.**

## VOTO

1. Como exposto no Relatório, trata-se de inspeção para análise dos atos administrativos praticados pela Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE), na fase interna de futura Licitação, na qual se objetiva a contratação de Parceria Público Privada para a construção, operação e manutenção de planta de dessalinização de água marinha na Região Metropolitana de Fortaleza/CE.

2. O procedimento de natureza auditorial começou após a Gerência de Fiscalização de Desestatizações (GEFID) analisar documentos encaminhados pela CAGECE, contendo o estudo de viabilidade, as minutas do instrumento convocatório e respectivos anexos, e os outros documentos que dão base ao processo de desestatização.

3. Então, como trabalho conclusivo, a Unidade Técnica, por meio do Relatório de Inspeção nº 0001/2020 (seq. 28), apresentou a análise dos 5 (cinco) achados, com respectivas 7 (sete) recomendações.

4. Em reunião para apresentação dos achados preliminares, **a CAGECE acatou todas as recomendações sugeridas preliminarmente**. Passo, então, a apreciação dos pontos mencionados, em consideração a legislação aplicada, posicionando-me quanto o acatamento ou não das sugestões.

### **Achado 1 – Risco de assimetria de informações**

5. O primeiro achado tem relação com decisão desta Corte de Contas no Processo nº 02496/2017-0. O Tribunal decidiu, conforme se percebe na Resolução nº 2433/2017, que a unidade técnica monitoraria as medidas proposta pela CAGECE para mitigar riscos de assimetria informacional e conflito de interesse.

6. Adentrando para melhor explicar o que houve no citado processo e como isso repercutiu no presente achado, realizo síntese do que foi exposto na Resolução nº 2433/2017 (seq. 26, do Processo nº 02496/2017-0).

7. O Processo nº 02496/2017-0 tratou de Representação, da Gerência de Fiscalização de Desestatizações, acerca de irregularidades no Edital de Chamamento Público de Manifestação de Interesse nº 01/2017.

8. O Chamamento Público tinha como objeto o fornecimento de estudos de viabilidade, levantamentos, investigações e/ou pareceres referentes à concepção, ao financiamento, à implantação/construção e à operação de Planta de dessalinização de água marinha, com capacidade de 1 m<sup>3</sup>/s, para a Região Metropolitana de Fortaleza, sob a modelagem de Parceria Público-Privada e com valor máximo de ressarcimento fixado em R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais).

9. O projeto de construção de uma Usina de Dessalinização é medida que visa combater um problema que assola severamente quase todo o Estado do Ceará: as constantes secas. Contudo, a modelagem a ser feita para a contratação de Parceria Pública-Privada deve ser eficiente para que o projeto não se torne obsoleto e impraticável.

10. Portanto, o TCE/CE, à época, determinou a suspensão da seleção. A CAGECE,

então, confeccionou nova versão do Edital de Chamamento Público e submeteu a análise dessa Corte em 20/06/2017.

11. Após tal ato, a Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor, relatora do Processo nº 02496/2017-0, apontou que a não vedação a possibilidade de participação no Certame para contratação da PPP do autor do projeto que fundamentará, basicamente, toda a modelagem para a futura licitação, ocasionaria fortes riscos de assimetria de informação entre a Administração e a empresa. O argumento exposto é o segue (seq. 25, fl. 10, Processo nº 02496/2017-0):

É evidente que ao possibilitar que a empresa vencedora do PMI possa também participar da licitação, uma série de riscos surgem capazes de comprometer os princípios da isonomia e da eficiência nas contratações públicas. É óbvio que os autores dos estudos e projetos que sejam interessados na exploração do empreendimento elevam-se a uma posição privilegiada na captação de informações para a futura licitação, em comparação com a Administração responsável e aos demais concorrentes. Assim, automaticamente surge a possibilidade da ocorrência de assimetria de informações e de conflito de interesse que podem efetivamente prejudicar a economicidade da futura concessão.

No caso concreto do PMI lançado pela CAGECE, a empresa vencedora do PMI terá elaborado os principais estudos que serão alicerces para toda a modelagem da futura licitação. Conforme o edital de chamamento público em análise, caberá à empresa selecionada realizar o diagnóstico e estudo de demanda, o anteprojeto de engenharia, a viabilidade econômico-financeira do projeto, a estrutura de financiamento e, inclusive, os próprios critérios de desempenho e monitoramento a que ela própria estará sujeita caso vença a licitação. O risco de assimetria de informação entre a Administração e a empresa vencedora do PMI, caso seja uma interessada também na licitação vindoura, fica evidente.

12. Como resposta, a CAGECE já antes do julgado, informou que adotaria diversas medidas para mitigar o risco de assimetria informacional, dentre estas, a:

c) Disponibilização de todos os estudos e documentos produzidos durante o PMI, inclusive as memórias de cálculo e demais documentos complementares que possam contribuir para a simetria de informações entre os futuros participantes da PPP;

13. A assimetria informacional é conceito que identifica o caso de uma dada empresa possuir informações privilegiadas ou, pelo menos, desproporcionais a outras empresas presentes no mercado. A ocorrência disto num procedimento licitatório ofende os objetivos legais da licitação, violando a isonomia esperada aos licitantes, podendo prejudicar a busca pela melhor contratação.

14. Ao cabo, a Relatora do citado processo, determinou a Unidade Técnica deste Tribunal que realizasse o monitoramento das medidas para combate do risco de assimetria informacional. Portanto, chega-se a situação expressa no Achado 1.

15. A GEFID explicita que a CAGECE não disponibilizou na página eletrônica os estudos e as memórias de cálculo quando feita a consulta pública. Assim, quando da publicação do Edital, o órgão técnico salienta a necessidade de total disponibilização da

documentação relativa à modelagem.

16. Dessa forma, concordo com a recomendação proposta, **devendo à CAGECE disponibilizar, quando da publicação do edital, todos os estudos e documentos, inclusive as memórias de cálculo e demais documentos complementares que possam contribuir para a simetria de informações entre os futuros participantes da PPP.**

### **Achado 2 – Ausência de definição do prazo para entrega das propostas**

17. O segundo achado trata de questão também exposta Resolução nº 2433/2017 para mitigar riscos de assimetria nas informações. A CAGECE se comprometeu, no âmbito do Processo nº 02496/2017-0, a definir prazo suficiente para que todos os interessados tenham condições de estudar efetivamente o projeto, evitando que agente interessado em participar da futura PPP que tenha desenvolvido os projetos mantenha-se numa posição privilegiada quanto às informações.

18. Ao analisar a minuta de Edital, observou-se que não foi definindo o prazo para entrega de envelopes. No Consulta Pública, foi mencionado o prazo de 122 (cento e vinte e dois) dias, contudo não ficou firmado formalmente. As autoridades da CAGECE, na reunião para apresentação dos achados preliminares, informaram que o prazo será de 120 (cento e vinte) dias.

19. Assim, é necessário a fixação de prazo que seja suficiente para que os interessados estudem a viabilidade de se fazer propostas e o quanto podem ofertar. Portanto, concorda-se com a recomendação, de forma que **a CAGECE deve definir prazo suficiente para a entrega das propostas no intuito de que todos os interessados possam ter condições de estudar efetivamente o projeto.**

### **Achado 3 – Improriedades na garantia da execução**

20. A Lei Federal nº 11.079/2004, que disciplina a Parceria Público-Privada, prevê no art. 8º a forma como a Administração pode prestar garantias:

Art. 8º As obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada poderão ser garantidas mediante:

I – vinculação de receitas, observado o disposto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal;

II – instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei;

III – contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público;

IV – garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público;

V – garantias prestadas por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade;

VI – outros mecanismos admitidos em lei.

21. A Cláusula 25.1 da Minuta do Contrato estabelece que a garantia de execução será correspondente ao valor de 1% do valor contratado, cerca de R\$ 33.700.000,00, e deverá ser mantida durante toda a execução contratual.

25.1. É condição para emissão da ORDEM DE SERVIÇO a apresentação da GARANTIA DE EXECUÇÃO do CONTRATO pela CONCESSIONÁRIA

no valor de R\$..., correspondente a 1% (um por cento) do valor do CONTRATO a ser efetuada em qualquer uma das modalidades previstas no § 1º do artigo 56 da Lei Federal nº. 8.666/1993.

25.1.1. A GARANTIA DE EXECUÇÃO deverá ser mantida em favor do PODER CONCEDENTE ao longo de todo o PRAZO DA CONCESSÃO, com o objetivo de garantir as obrigações contratuais da CONCESSIONÁRIA.

25.1.2. A GARANTIA DE EXECUÇÃO será atualizada pelo mesmo índice, pela mesma data base e no mesmo prazo previsto para ajuste da PARCELA FIXA da CONTRAPRESTAÇÃO PÚBLICA MENSAL.

22. A Unidade Técnica aponta que na Modelagem Financeira acostada aos autos o custo com garantia chegava ao valor de somente R\$ 10.000.000,00, com diminuição de 50% do valor após recebimento das obras. Já na Modelagem Jurídica há a alteração para 1% do valor contratado, sem redução em nenhum momento.

23. Destarte, a GEFID sugere que ocorra a correção da divergência nos valores, seja pela alteração da cláusula contratual, seja pela atualização da modelagem financeira. Ademais, também considera que devem ser postas cláusulas que permitam a recomposição da garantia quando da sua utilização, bem como que possibilitem o pagamento total dos débitos cabíveis de execução da garantia.

24. Após reunião com representantes da CAGECE, ficou acordado que estes farão correções, incluindo as cláusulas necessária e corrigindo a modelagem financeira. **As recomendações sugeridas, as quais acato na íntegra, são as seguintes:**

- Que à CAGECE modifique a modelagem financeira, atualizando com os custos correspondentes à garantia de execução no percentual de 1% do valor contratado, tal qual estabelece a Cláusula 25 da Minuta do Contrato, com vistas a eliminar a incongruência entre as modelagens jurídica e financeira.

- Que à CAGECE inclua cláusula contratual estabelecendo que sempre que utilizada a garantia, a concessionária deverá recompor o seu valor integral e estabelecendo prazo para que seja efetuada a referida recomposição, com vistas a manter o valor da garantia de execução durante toda a execução contratual.

- Que à CAGECE incluía cláusula contratual estabelecendo que se o valor das multas/pagamento de prêmios/ressarcimento/indenização for superior ao valor da garantia a concessionária responderá pela diferença sob pena de desconto na contraprestação, com vistas a garantir as obrigações contratuais da concessionária.

#### **Achado 4 – Definição incompleta do objeto**

25. A minuta do Contrato em anexo (seq. 9) prevê a seguinte definição do objeto:

##### **CLÁUSULA 5ª – DO OBJETO**

5.1. Este CONTRATO tem por objeto:

- a. SERVIÇOS DA CONCESSÃO;
- b. SERVIÇOS COMPLEMENTARES autorizados para fins de obtenção de RECEITAS EXTRAORDINÁRIAS.

26. A Gerência de Fiscalização de Desestatizações, mesmo reconhecendo que na

Cláusula 1 da minuta do Contrato há explicações sobre o objeto, considerou pouco didática a forma como se redigiu a Cláusula 5. Portanto, julgou necessária uma melhor definição do objeto no instrumento contratual. Tal ponto foi aceito pelo órgão administrativo responsável pelo certame, que reconheceu a necessidade de nova redação ao tópico.

27. Destarte, recomenda-se que **a definição do objeto seja refeita de forma detalhada, de modo a caracterizar todas as atividades que devem que ser executadas pela Concessionária, apresentando as definições de serviços da concessão e serviços complementares**, evitando futuras impugnações por falta de clareza.

#### **Achado 5 – Custo Médio Ponderado (WACC) desatualizado e TIR elevada**

28. Para garantir um quantitativo de retorno a empresa vencedora que seja atrativo na comparação com o mercado, tornando o objeto a ser licitado atraente para empresas que prestam o serviço, mas que também mantenha, para a Administração Pública, uma despesa que não remunere o contratado de forma demasiadamente elevada, faz-se preciso o Estudo de Modelagem Econômico-Financeira (seq. 13).

29. Um modelo econômico-financeiro permite a reunião e a análise de um conjunto de informações financeiras, simulando demonstrações contábeis futuras, considerando as receitas, as despesas, os investimentos, os tributos e outros componentes financeiros). Assim, o custo médio ponderado do capital (WACC) é utilizado para saber qual a taxa mínima a ser ultrapassada para justificar o investimento a ser feito pela empresa. Com base no WACC é que a Administração Pública firma a Taxa Interna de Retorno, como bem explicado pela Unidade Técnica desta Corte (Relatório de Inspeção nº 0001/2020, seq. 28, fl. 10):

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 Taxa Interna de Retorno – 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 converge com o resultado do WACC.

30. A Unidade Técnica aponta que o modelo econômico-financeiro em tela, como a taxa de Risco País, Prêmio de Porte USA, Taxa Livre e Prêmio de Retorno de Mercado, estão com valores que remontam à 2017. Ocorre que os valores dessa desatualização prejudica a mensuração do valor do contrato, bem como da contraprestação mensal.

31. Para exemplificar isto, o órgão técnico refez o cálculo do Risco Brasil, concluindo que o valor atualizado de 2019 pode proporcionar que a contraprestação mensal de R\$ 6.084.680,00 (seis milhões, oitenta e quatro mil, seiscentos e oitenta reais) vá para R\$ 5.930.143,00 (cinco milhões, novecentos e trinta mil, cento e quarenta e três reais), ou seja, uma redução mensal de R\$ 154.537,00 (cento e cinquenta e quatro mil, quinhentos e trinta e sete reais). Portanto, a GEFID, observando o contrato no prazo de 30 (trinta) anos, **chegou a diferença de aproximadamente R\$ 49.000.000,00 (quarenta e nove milhões de reais)**.

32. Afirmar que haverá uma necessária redução após a atualização do cálculo de todos componentes seria um equívoco, contudo, além desta ser a tendência por conta da melhoria dos indicadores econômicos, é preciso que o valor do contrato seja condizente com a realidade atual. A Unidade Técnica aponta ao concluir suas considerações (Relatório de Inspeção nº 0001/2020, seq. 28, fls. 10-11):



52. Ressalta-se que este valor, Taxa de Risco Brasil, serve de referência para destacar a importância da atualização destes indicadores e que os valores reais e precisos devem ser calculados pela CAGECE e serão objeto de avaliação no oportuno monitoramento, quando da publicação do edital.

53. A atualização dos citados índices na modelagem econômica trará segurança para a futura contratação, podendo também reduzir o valor da contraprestação.

33. Ao cabo, concorda-se com a proposta de encaminhamento dada pela Gerência de Fiscalização de Desestatizações, de forma que à **CAGECE deve atualizar o cálculo do WACC e da TIR, adotando os últimos índices disponibilizados das taxas de Risco País, Prêmio de Porte USA, Taxa Livre de Risco e Prêmio de Retorno de Mercado, com o correto uso da mesma metodologia, conferindo maior segurança financeira e legal à contratação.**

## CONCLUSÃO

34. Ante todo o exposto, proponho que o Tribunal adote a seguinte deliberação:

a) **Recomendar** à Companhia de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE que:

i) Disponibilize, quando da publicação do edital, todos os estudos e documentos, inclusive as memórias de cálculo e demais documentos complementares que possam contribuir para a simetria de informações entre os futuros participantes da PPP;

ii) Defina prazo suficiente para a entrega das propostas no intuito de que todos os interessados possam ter condições de estudar efetivamente o projeto;

iii) Modifique a modelagem financeira, atualizando com os custos correspondentes à garantia de execução no percentual de 1% do valor contratado, tal qual estabelece a Cláusula 25 da Minuta do Contrato, com vistas a eliminar a incongruência entre as modelagens jurídica e financeira;

iv) Inclua cláusula contratual estabelecendo que sempre que utilizada a garantia, a concessionária deverá recompor o seu valor integral e estabelecendo prazo para que seja efetuada a referida recomposição, com vistas a manter o valor da garantia de execução durante toda a execução contratual;

v) Inclua cláusula contratual estabelecendo que se o valor das multas/pagamento de prêmios/ressarcimento/indenização for superior ao valor da garantia a concessionária responderá pela diferença sob pena de desconto na contraprestação, com vistas a garantir as obrigações contratuais da concessionária;

vi) Dê nova definição ao objeto no Contrato, dando maior detalhamento, de modo a caracterizar todas as atividades que devem ser executadas pela Concessionária, apresentando as definições de serviços da concessão e serviços complementares;

vii) Atualize o cálculo do WACC e da TIR com a adoção dos últimos índices disponibilizados das taxas de Risco País, Prêmio de Porte USA,



Taxa Livre de Risco e Prêmio de Retorno de Mercado, utilizando a mesma metodologia, com vistas a dar maior segurança financeira e legal à contratação;

b) **Autorizar** 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; e

c) **Dar ciência** ao Diretor-Presidente da CAGECE, Sr. Neurisângelo Cavalcante de Freitas, sobre o inteiro teor desta decisão.

**É como voto.**

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

**Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima**  
RELATOR