



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 m³/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