



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
GABINETE DO CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

DESPACHO

Análise prévia da Concessão do Saneamento Básico do Estado de Pernambuco

I. INTRODUÇÃO

O presente despacho técnico tem por objetivo apresentar uma análise consolidada e crítica da modelagem proposta para a concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado de Pernambuco.

A modelagem jurídica e econômica-financeira da concessão foi construída com apoio do BNDES e abrange os municípios integrantes das Microrregiões de Água e Esgoto (MRAEs), organizados sob o regime da Lei Complementar Estadual nº 455/2021.

O projeto estabelece metas de universalização, regras de reequilíbrio econômico-financeiro, mecanismos de regulação, estrutura tarifária e obrigações contratuais específicas, além de um cronograma de investimentos de longo prazo.

A proposta visa à concessão parcial dos serviços atualmente prestados pela Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA), transferindo à futura concessionária os ativos operacionais, a execução de obras, a gestão comercial e operacional, e as obrigações de investimento em expansão e aprimoramento do sistema, mantendo a cargo do Estado, por meio da COMPESA, apenas os serviços de captação e tratamento de água.

O modelo proposto se ancora na criação de estruturas de governança microrregional (Microrregião de água e esgoto -RMR-Pajeú- e -Sertão- (MRAEs), com papel relevante na deliberação sobre diretrizes, revisões contratuais, acompanhamento e fiscalização, além do papel da Agência Reguladora de Pernambuco (ARPE) como órgão regulador e fiscalizador das metas e da prestação do serviço.

Por sua vez, paralelamente à análise preliminar da documentação referente à concessão do serviço de saneamento básico, surgiram questionamentos, acompanhados de pedido de medida cautelar, apresentados pelo município do Recife (e outros), SINDURB e Prefeitura de Abreu e Lima.





ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
GABINETE DO CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR



Documento Assinado Digitalmente por: "DIRCEU RODOLFO DE MELO JUNIOR"
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: 0f301f09-3f95-4279-a1fd-16b9259c7127

A primeira cautelar, sob o Processo TC N° 25100544-6, protocolada pela Prefeitura do Recife e outros dezoito municípios, alegava diversas irregularidades na realização da licitação para a seleção de concessionários para a prestação do serviço público de saneamento básico na “Microrregião de Água e Esgoto RMR-Pajeú – MRAE-II,

O texto apontava diversas irregularidades no processo de concessão da COMPESA, incluindo: instabilidade no acesso a documentos, regulamento da audiência pública disponibilizado tardiamente (48 horas antes da primeira audiência), falta de publicação de relatórios e vídeos das audiências no site e YouTube, disponibilização tardia de documentos adicionais e planilhas, violação do Art. 10 do regulamento por ausência de relatórios e esclarecimentos, falta de documentos explicativos para a sociedade civil, ausência da manifestação do Comitê Técnico da MRAE-II, e a "Conclusão da etapa de Diálogo Público e Autorização para envio ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco" realizada em reunião interna apenas com representantes do Estado. Além disso, foram destacadas as seguintes falhas: prazo extremamente exíguo entre a convocação e a realização da Assembleia Extraordinária, falta de divulgação do endereço eletrônico na convocação oficial, alteração de documento essencial a menos de 48 horas úteis da Assembleia, e grave restrição à participação dos municípios.

A segunda medida cautelar, esta formulada pelo SINDURB no âmbito do Processo TC N° 25101199-0, pleiteava a suspensão do certame, fundamentada nas seguintes alegações: ausência de disponibilização integral da documentação durante as audiências e consultas públicas; falta de manifestação da ARPE acerca da tarifa de R\$ 1,84/m³ e do edital; inexistência de comprovação da viabilidade econômico-financeira da COMPESA para o fornecimento de água por tal valor; e risco às finanças estaduais em decorrência de indenizações por ativos não amortizados.

Por sua vez, a terceira medida cautelar, esta formulada pela Prefeitura de Abreu e Lima no âmbito do Processo TC N° 25101206-2, pleiteava a imediata substituição do IIA (Índice de Intermittência do Abastecimento de Água) por um indicador mais preciso, notadamente o TMA, por considerar aquele inadequado em virtude de: (i) medir apenas a



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
GABINETE DO CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR



Documento Assinado Digitalmente por: "DIRCEU RODOLFO DE MELO JUNIOR"
Acesse em: <https://e.tcepe.tc.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: 0f301f09-3f95-4279-a1fd-16b9259c7127

ocorrência de interrupções, desconsiderando sua duração; (ii) institucionalizar desigualdades regionais, ao atribuir metas mais exigentes a municípios em situação crítica e mais brandas a localidades com maior regularidade de abastecimento; (iii) representar um retrocesso técnico em relação ao Tempo Médio de Abastecimento (TMA), já utilizado pela COMPESA; e (iv) afrontar os princípios constitucionais e legais da universalização, continuidade e eficiência.

Enfatiza-se que tais medidas cautelares foram resolvidas no âmbito de cada processo e consideradas no debate quando da análise prévia da documentação referente à concessão do serviço de saneamento básico.

Nesse perquirir, com base na análise das manifestações técnicas apresentadas por diversos órgãos (Secretaria de Recursos Hídricos, Secretaria de Projetos Estratégicos, Secretaria de Planejamento, Procuradoria-Geral do Estado, COMPESA), bem como das medidas cautelares formuladas por municípios e SINDURB e do Procedimento Interno do Tribunal de Contas, este despacho se propõe a consolidar os principais pontos sensíveis da modelagem proposta, indicar os ajustes realizados e propor alertas e recomendações para mitigação de riscos, assegurando que a concessão seja viável, equilibrada e eficiente.

Diversos temas foram levantados durante a fase pré-publicação de edital, entre as quais listam-se: Revisão do WACC (Custo do Capital), do qual resultou ganho de outorga mínima de cerca de R\$224 milhões¹; Correções de Orçamento, das quais resultou ganho de outorga mínima de cerca de R\$52 milhões; Melhoria do Sistema de Avaliação do Desempenho, com revisão de pesos de indicadores; Inclusão de índice de avaliação de continuidade do abastecimento de água (ICO); Correções de erros, inconsistências e incompatibilidades entre as diversas peças.

II. Pontos Técnicos de Atenção Identificados

¹ O WACC (Weighted Average Cost of Capital), ou Custo Médio Ponderado de Capital (CMPC), é frequentemente utilizado como a Taxa Mínima de Atratividade (TMA) de projetos de concessões públicas. O WACC foi apresentado como 9,21% a.a., mas sem a devida justificativa de cálculo, o que gerou questionamentos por parte do TCE-PE. Após análises, foi constatado que havia uma defasagem no ano de referência dos Betas Desalavancados utilizados, o que impactou o valor do WACC. A SEPE (Secretaria de Projetos Especiais) reconheceu a inconsistência e ajustou o WACC, considerando o ano de 2022 como período final de referência, o que resultou na atualização do WACC para 9,09% a.a e aumento de outorga mínima em cerca de 224 milhões.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
GABINETE DO CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

O presente item destina-se a expor os principais pontos de atenção identificados pelo Tribunal de Contas no exame da documentação preparatória à publicação do edital da concessão do serviço de saneamento básico do Estado de Pernambuco. Trata-se de aspectos cuja relevância recomenda especial cautela, a fim de assegurar a conformidade da modelagem contratual com os princípios da legalidade, economicidade, eficiência, interesse público e sustentabilidade.

Ressalta-se que a de auditores do Dinfra (Departamento de Controle Externo da Infraestrutura) desempenhou papel de destaque ao longo da análise da concessão, demonstrando proficiência, rigor metodológico e visão estratégica.

A atuação foi marcada pela capacidade de identificar fragilidades relevantes, propor ajustes equilibrados e dialogar com os diversos atores envolvidos no processo, sempre com foco na proteção do interesse público.

O trabalho técnico evidenciou não apenas domínio sobre os aspectos jurídicos, financeiros e operacionais do contrato, mas também uma compreensão ampla das particularidades do setor de saneamento, traduzindo essas complexidades em recomendações objetivas e consistentes. Essa postura contribuiu diretamente para o aprimoramento da modelagem, garantindo maior segurança jurídica, sustentabilidade econômico-financeira e aderência às melhores práticas de governança pública.

Dessa forma, a proficiência da equipe técnica reafirma a importância do controle externo como instância de prevenção, orientação e aperfeiçoamento da gestão pública, fortalecendo a credibilidade das decisões desta Corte e assegurando que a concessão caminhe em consonância com os princípios constitucionais da administração pública.

1. Adoção de premissas superestimadas de investimentos (CAPEX) e ausência de referências locais para preços unitários

Inicialmente, foram apontadas possíveis inconsistências nos valores estimados para o investimento (CAPEX), sobretudo no item relacionado à aquisição de tubos. Contudo, após





ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
GABINETE DO CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

diversas reuniões entre a Secretaria de Recursos Hídricos, a Secretaria de Projetos Estratégicos e o Tribunal de Contas, constatou-se que o valor global do CAPEX está compatível com os projetos de concessão similares analisados.

Verificou-se que a análise preliminar, cujo teor apontava superestimação, baseava-se, exclusivamente, na referência de custo unitário de tubos, sem considerar o conjunto das demais variáveis técnicas do projeto.

Ao considerar todos os parâmetros técnicos e de precificação — incluindo escavação, logística, tipos de solo, adutoras, redes secundárias e extensão territorial —, o custo médio por metro de tubulação mostra-se compatível com as demais concessões públicas de saneamento.

Do mesmo modo, quanto à ausência de preços extraídos de bases locais como SINAPI Pernambuco, a explicação técnica acolhida pela área de saneamento, pela Secretaria de Recursos Hídricos e pela Secretaria de Projetos Estratégicos foi a de que a precificação seguiu lógica de mercado ajustada por fatores geográficos e operacionais, em linha com estudos de *benchmarking* do setor.

Portanto, constata-se que os valores estimados para CAPEX e OPEX, na modelagem adotada pelo Governo do Estado para a concessão do serviço público, mostram-se compatíveis com parâmetros de mercado, não havendo indícios, nesta fase de análise, de sobrepreço ou sobreavaliação que possam comprometer a economicidade do projeto.

No que pese as considerações levadas em apreço para as conclusões que foram, alfim consensuadas, nos termos acima debuxados, há um ponto de partida que as sobreleva e que radica na natureza das concessões comuns de serviços públicos.

Enfim, antolha-se-nos o inevitável afastamento da análise do presente caso da lógica aplicável à contratação de obras, compras e serviços (contratos de satisfação ou instrumentais).





ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
GABINETE DO CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

Muito embora não olvidemos a importância de um acurado escrutínio das informações dos estudos e das bases mercadológicas conformadores do CAPEX que figura na modelagem de uma concessão de serviço público, é força considerar que um contrato de concessão guarda ínsito a ideia de delegação a particulares de uma atribuição do Poder Público. O contrato de concessão é, para além do produto da autonomia da vontade, um insofismável instrumento de regulação que abrange questões complexas, tais como regras sobre serviço adequado, política tarifária e direito dos usuários, conforme destaca Floriano Azevedo Marques Neto em alentada obra sobre o tema (MARQUES NETO, Floriano Azevedo. “Concessões, Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2016, p. 176).

Trata-se, por assim dizer, de algo completamente discrepante e transcendente se comparado com mero contrato de obra pública, pois consubstancia-se em verdadeiro repositório de regras acordadas em torno de interesses que nelas, as regras, repousam pacificadas, ou melhor, equacionadas ante o acordo regulatório que o contrato encerra. É bem de ver que o concessionário e o Poder Concedente se unem por um propósito colaborativo insculpido na própria regulação contratual, partindo-se do estabelecimento translúcido de repartição de riscos. Nesse diapasão, é significativo a advertência de Egon Bockmann Moreira: “muito embora a concessão de serviços seja atividade empresarial autônoma, isto não significa dizer que o concedente e concessionária estejam em polos afastados. A rigor, a contratualização do vínculo instala a obrigação de colaboração recíproca - não só no que respeita ao objeto próprio do contrato, mas também quanto a deveres laterais de conduta que precisam instruir a conduta das partes.” (MOREIRA, Egon Bockmann. Concessão de serviço público, 2012, p. 102, apud MARQUES NETO).

Dando continuidade ao devido bosquejo dos contornos jurídicos de uma concessão comum de serviço público, como é o caso que ora examinamos, invocamos Pedro Gonçalves (GONÇALVES, Pedro. Entidades privadas com poderes públicos. Coimbra: Almedina, 1999) na passagem em que bem conceitua o serviço público que é objeto de uma concessão comum: tarefa administrativa de prestação.





ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
GABINETE DO CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

Ademais, tal tarefa tem de possuir uma natureza compatível com a sua exploração econômica para assim, sem desnaturar-se, ser delegado ao particular. Outra peculiaridade contratual assoma-se, a de que o serviço público delegado permita fruição individual e mensuração do quanto fruído, do que deriva a tarifa (preço pelos serviços prestados ou postos à disposição do usuário).

Não se pode perder de vista as motivações supernas que levam o Poder Concedente a delegar a sua tarefa administrativa de prestação. O delineamento das motivações do concedente nos é dado, em esforço, por Marques Neto (MARQUES NETO, 2016):

1) “Necessidade de atrair investimentos privados para fazer frente ao custo de formação de uma infraestrutura necessária para suporte de um serviço público”;

2) “Trazer, para a prestação dos serviços públicos, a eficiência dos prestadores privados”, ou seja, pervadir de racionalidade econômica a seara pública de prestação de serviços, contudo sob o olhar da regulação primária (sem afastar outras) previstas no pacto concessório.

Os objetivos do concedente, em casos quedais, são a universalização dos serviços, sua requalificação, a busca da qualidade adequada e sua permanência, desideratos que estão alicerçados nos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, da CF), na dignidade da pessoa humana, no republicanismo, no princípio da igualdade e no bem estar social. Eis o cerne da questão, o Poder Concedente tem de convocar o mercado para a celebração de uma avença minimamente atraente, portanto a análise do custo futuro dos investimentos (CAPEX) não pode estar ancorado na lógica do mercado dos contratos de obra, uma vez que o CAPEX, que está inserido no sistema de modelagem de uma concessão comum de serviços públicos (no vertente caso serviços de saneamento básico), deve conversar com diversos outros aspectos, à guisa de exemplo é força mencionar: a busca por uma tarifa módica e politicamente balanceada para permitir inclusão de hipossuficientes; o custo da antecipação de capital; o valor da outorga basal, etc.





ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
GABINETE DO CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

Parece-nos evidente, só para citar, que o custo dos investimentos estão relacionados, diretamente, às tarifas a serem praticadas.

Marques Neto (MARQUES NETO, 2016), por seu turno, tece considerações suasórias em relação à necessidade de o concedente buscar equilíbrio e distribuição razoável dos riscos, como forma mais fecunda de tornar a proposta de delegação de sua tarefa administrativa de prestação efetivamente atraente aos olhos do “Segundo Setor”:

“Porém, a todo risco se associa um custo. Um arranjo concessório que atribua ao privado um plexo de riscos que ele, concessionário, não consegue avaliar e absorver, leva ao encarecimento da contrapartida que os particulares exigem para aceitar tal encargo. Em suma, todo o universo de cidadãos usuários do serviço público concedido arcará com o custo de um potencial sinistro que pode, inclusive, não se concretizar (p. 184).

Portanto, a concessão dos serviços públicos de saneamento básico, como sói ocorrer em contratos neste gênero encartados, deve ser visto em suas exatas largura e profundidade, ou seja, contem dimensões relacionais inolvidáveis, no dizer de Marques Neto. Dito de outra forma, para ele são carregados expectativas de diversos segmentos e clivagens da sociedade, como bem pontua Marçal Justen Filho: “a concessão é uma das alternativas de que dispõe o Estado para formalizar essa comunhão entre diversos segmentos da sociedade, especificamente no tocante à prestação de utilidades necessárias à satisfação da dignidade humana.” (JUSTEN FILHO, Marçal. As diversas configurações da concessão de serviço público. Revista de direito público da economia, Belo Horizonte, nº 30, p. 175-198, 2010).

Temos, por assim dizer, um feixe de interesses convergentes no desenho regulatório do contrato. Assim é que se identifica, consoante propõe Marques Neto (2016), interesses do concessionário (interesse econômico), interesses do concedente (viabilidade da oferta contínua de um serviço público); interesses dos usuários do serviço objeto da concessão (usuários efetivos e potenciais); interesses dos financiadores do projeto ou dos investidores; e queijandos.





ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
GABINETE DO CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

Forceja-se, por conseguinte, realizar que o contrato de concessão comum de serviço público é convoluto em várias camadas de interesses, de elementos e de variáveis que são precificados e sopesados por um ajuste de regulação - o contrato - que funciona numa lógica de implicações mútuas. Dessarte, entremostra-se-me algo feérico caminhar de costas para tal realidade, azumbrando os referidos contornos de implicações mútuas.

Em epítome, não me parece consentâneo concentrar a análise comparativa dos valores do CAPEX proposto numa modelagem de concessões comum, como é o caso, com base em valores constantes em referências de preços atinentes a contratos de obra. Tem-se que atentar para parâmetros razoáveis de mercado, considerando, neste caso, o eido próprio, ou seja, a seara dos contratos de concessão com todas as peculiaridades e elementos acima considerados.

Em peroração, embora reconhecendo que o futuro concessionário reunirá, por certo, os conhecimentos e argumento de escala para regatear, junto aos fabricantes, preços confortáveis na obtenção de alguns insumos (consoante registro acima), o custo total que envolve outros elementos também devem ser analisados quando a questão em destaque é o CAPEX, sendo certo que as simulações e os ensaios apresentados demonstraram coerência e razoabilidade dos valores de investimento compreendidos a partir da completitude de suas composições.

Noutra senda, em sede de concessão de serviço público, impende cuidar do todo, buscando-se a sua “homeostase” sustentável, lés a lés; o que exige razoabilidade e consequencialismo na abordagem, mormente quando estamos no estágio de uma análise prévia. Assim é que garante-se a tal “homeostase” desde a oferta da proposta ao mercado, de forma a serem garantidas o interesse e, como corolário, uma desejável competitividade. Cumpre ao TCE/PE, neste átimo, respeitar, também, as filigranas e implicações essenciais dos contratos de concessão comum, de forma a não escorchar aspectos que dialogam com outros tantos. No ponto, o controle tem de observar a lógica sistêmica do contrato, de maneira a contribuir para que gargalos futuros não redundem em frustração de metas, como também





ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
GABINETE DO CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR



Documento Assinado Digitalmente por: "DIRCEU RODOLFO DE MELO JUNIOR
Acesse em: <https://e.tcepe.tc.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: 0f301f09-3f95-4279-a1fd-16b9259c7127

em escarmentos que, de regra, atingem o usuário sob forma de efeito colateral (aumento de tarifas).

Nada obstante, as obtemperações acima firmada, o TCEPE continuará a acompanhar todas as etapas de execução do modelo ora em análise, inclusive, no que tange os investimentos a serem levados a efeito pela(s) futura(s) concessionária(s).

2. Penalidades contratuais e definição do “ano civil” para fins de metas

O modelo contratual originalmente previa período de carência de três anos, postergando para o quarto ano civil da concessão a possibilidade de aplicação de sanções pelo descumprimento de metas de desempenho.

Após interlocução entre a Secretaria de Recursos Hídricos, Secretaria de Projetos Estratégicos e o TCE-PE, a cláusula foi reformulada, passando a prever que, se o início da operação ocorrer até o sexto mês do ano (junho), o próprio exercício será considerado como ano civil contratual; caso se dê após o sexto mês (junho), a contagem terá início somente no exercício subsequente.

Tal alteração corrige distorções do modelo anterior, ao conferir maior proporcionalidade e justiça contratual, preservando o equilíbrio entre prazos de execução e metas de desempenho, em consonância com práticas observadas em concessões congêneres.

Ressalte-se, ainda, que a modificação resulta de atuação colaborativa entre o Poder Concedente e este Tribunal. Em sede de análise prévia, a tônica há de ser o diálogo institucional, neste caso resultando na construção de cláusulas mais equitativas e exequíveis. Essa solução harmoniza a proteção do interesse público com a previsibilidade necessária aos agentes privados, reforçando a segurança jurídica do contrato.

3. Revisão de indicadores ineficazes ou obsoletos

O modelo contratual, originalmente, previa que eventuais revisões extraordinárias dos indicadores de desempenho somente poderiam ser implementadas mediante concordância expressa da concessionária.

Após deliberação com os responsáveis pela modelagem da concessão, pactuou-se nova redação, segundo a qual a revisão dos indicadores poderá ser promovida pelo poder



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
GABINETE DO CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR



Documento Assinado Digitalmente por: "DIRCEU RODOLFO DE MELO JUNIOR"
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epi/validaDoc.seam> Código do documento: 0f301f09-3f95-4279-a1fd-16b9259c7127

concedente independentemente da anuência da concessionária, desde que observada a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do ajuste.

A alteração ajusta o modelo inicial, permitindo maior flexibilidade e capacidade de adaptação dos indicadores às condições técnicas que venham a se modificar durante a vigência do contrato, evitando que a concessionária detenha poder de veto sobre matérias essenciais à adequada regulação do serviço, sobretudo em relação a indicadores robustos, considerando os diversos momentos de um trato de longa duração.

4. Fragilidade institucional na estrutura do órgão regulador (ARPE)

A ARPE, agência reguladora estadual encarregada da fiscalização e regulação do contrato, não dispõe atualmente de estrutura técnica especializada suficiente em saneamento básico para acompanhar um projeto desta magnitude. A inexistência de núcleo técnico consolidado e de diretrizes setoriais específicas fragiliza a capacidade institucional de exercer de forma plena as funções regulatórias.

O Tribunal de Contas de Pernambuco tem reiteradamente apontado fragilidades da Agência Reguladora de Pernambuco (ARPE), evidenciando que se trata de um problema estrutural e continuado, não circunscrito à atual gestão, conforme se observa nos processos/procedimentos PI2201213; PI2300136; PI2301013; PI2300299; 24100413-5; PI2400887 e PI2500447.

Diversas deliberações desta Corte identificaram inópia e falhas em diversas dimensões organizacionais, tais como as de caráter estrutural, institucional e de pessoal, conforme posso citar: déficit de pessoal técnico, designações irregulares em cargos comissionados em desacordo com o art. 37, V, da CF, ausência de normativos internos claros para viabilizar a plena atuação regulatória, deficiência em governança de TI (índice iGovTI inexpressivo de 0,1347), baixíssimos níveis de adequação à Lei Geral de Proteção de Dados (iLGPD de 18,42% em 2024 e 24,02% em 2025) e limitações no exercício de competências setoriais.

Esses achados demonstram que a ARPE não apenas sofre com problemas estruturais, como a falta de quadro técnico multidisciplinar, sistemas de TI adequados e processos internos consolidados, mas também enfrenta problemas institucionais graves, marcados pela



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
GABINETE DO CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

ausência de regulamentos, manuais e instrumentos normativos capazes de dar concretude às suas competências legais. Na prática, isso resulta em atuação fragmentada, pouco previsível e vulnerável a soluções casuísticas, o que compromete a segurança jurídica e a efetividade regulatória.

Essa fragilidade, que em outros momentos configurava um risco latente, torna-se agora um risco imediato e concreto ante a iminente concessão do saneamento básico, contrato de grande porte, com forte impacto social e financeiro. Ao se transferir à iniciativa privada parte relevante dos serviços, a ausência de um aparato regulatório robusto pode comprometer não apenas o acompanhamento das metas, mas também a proteção do erário e a modicidade tarifária.

Por óbvio, a ARPE não está apetrechada para a assunção de novas e mastodônticas atribuições aportadas com a delegação dos serviços de saneamento que, para além de mero adumbrar-se, avizinha-se, mercê do novo panorama de exigências e padrões aduzidos pela Lei 14.026/20. Para que se dê, a contento, o encaminhamento de todas as etapas necessárias ao alcance dos objetivos capitais do novo marco legal, far-se-á necessário atentar para o pilar da regulação subnacional.

O modelo pernambucano é o de regulação por agência estadual -portanto abrangente de todos os municípios pernambucanos acoplados, cada um, a uma das duas microrregiões-, o que vem a significar tratar-se de uma missão que exigirá níveis de experiência organizacional e de maturidade institucional não condizentes com a atual realidade da ARPE, que é de verdadeira inópia no que tange a tais requisitos, conforme mencionado acima.

O novo marco legal concebeu um arcabouço regulatório orgânico e de bosquejo nacional, para tanto estabelecendo o instrumento normativo denominado “normas de referência da ANA”, assim, a ARPE deverá estar dentro dos padrões desses normativos, além do que é forçoso que esteja enquadrada nos requisitos e pressupostos mínimos de





ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
GABINETE DO CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR



Documento Assinado Digitalmente por: "DIRCEU RODOLFO DE MELO JUNIOR"
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 0f301f09-3195-4279-a1fd-16b9259c7127

funcionamento e de resultados² que serão estabelecidos pela agência nacional. Essa questão é apresentada de forma hialina por Thiago Marrara em percuciente artigo:

“Busca-se, como o novo instituto, formar um “mosaico regulatório”, ou melhor, um conjunto harmônico, coerente, coeso e articulado de ambientes regulados, sem, porém, unificá-los. As normas de referência não se prestam à aniquilação da autonomia federativa ou disfarçadamente suplantar o papel dos titulares - e reguladores subnacionais pelas decisões da União. Para evitar que abusos e desvios dessa ordem ocorram, o legislador adequadamente estipulou parâmetros materiais (de conteúdo), finalísticos (de objetivo) e formais (de tempo e procedimento) que deverão ser observados quotidianamente pela ANA sob monitoramento da sociedade, dos órgãos de controle e, principalmente, dos demais reguladores”. (MARRARA, Thiago. “Mosaico Regulatório: As normas de Referência da ANA para a Regulação dos Serviços Públicos de Saneamento Básico à Luz da Lei 14.026/2020”. in Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil”. Orgs. OLIVEIRA, Carlos Roberto de e GRANZIERA, Maria Luiza Machado, Editora Foco, São Paulo, 2022, pg. 57 a 71).

Enfim, a ARPE deverá estar bem aquinhoadada de recursos materiais, de consentâneas regras de competência e de hostes preparadas e vocacionadas, de forma a poder responder às exigências mínimas de funcionamento, bem como a cumprir a normatização da ANA (notadamente a normatização Afirmativa - norma de 1º Nível, de natureza taxativa³ em relação aos reguladores infranacionais). Noutra senda, a reguladora estadual deverá impender um processo vertical de aprendizagem e de apropriação de suas atribuições de regulação estadual, local e contratual, de forma a alcançar um acúmulo de conhecimento e de boas práticas suficiente para tornar-se plenipotenciário em relação ao que lhe compete, corolário da autonomia federativa. Só o domínio de seu múnus proporcionará à ARPE uma inserção

²Esse aspecto da nova regulação foi bem abordado por Rui Cunha Marques no artigo “A Reforma do Setor de Saneamento do Brasil: O Reforço da Regulação e do Papel do ANA” (in “Novo Marco do Saneamento Básico no Brasil”. Orgs. OLIVEIRA, Carlos Roberto de; GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Editora Foco, São Paulo, 2022, ps. 37 a 53):

“Para efeitos de viabilizar o acesso a recursos federais ou contratação de financiamento com recursos federais, ou de entidades de administração pública federal, a ANA ‘manterá atualizada e disponível, em seu sítio eletrônico, a relação das entidades reguladoras e fiscalizadoras que adotam as normas de referência nacionais para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico.”

“Além disso, a ANA produzirá um ato normativo que contemple os requisitos e os procedimentos que permitam a comprovação da adoção das normas regulatórias de referência, pelas entidades encarregadas da regulação e de fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico.”

³Em relação à categorização das Normas de Referência da ANA, impõe-se-nos mencionar um extrato do já referido artigo de Rui Cunha Marques:

“No presente escopo interessa categorizá-las quanto ao grau de intrusão e de imposição que os dispositivos normativos da ANA implicam. Desta forma, classificam-se as Normas de Referência a elaborar pela ANA em três níveis distintos, que podem interrelacionar-se entre si, respectivamente em Normatização Afirmativa, em Normatização Complementar e em Normatização Específica (Marques, 2020).

Quanto ao 1º Nível, designado por Normatização Afirmativa, a ANA celebrará, de forma taxativa, a regulamentação de referência para as Agências Reguladoras Infranacionais (...). A publicação destas Normas de Referência trará uniformidade à regulamentação setorial, e não será afetada, de forma substancial, pelas particularidades regionais e locais de prestação dos serviços de saneamento (MARQUES, 2022 – pg. 44-45).”



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
GABINETE DO CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR



Documento Assinado Digitalmente por: "DIRCEU RODOLFO DE MELO JUNIOR
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epi/validaDoc.seam> Código do documento: 0f301f09-3f95-4279-a1fd-16b9259c7127

altiva no diálogo que deverá estabelecer, diuturnamente, com o ambiente regulatório coordenado pela ANA.

Não nos parece, por assim dizer, tratar-se de atribuições simples e contempláveis com o que hoje se tem. É bem de ver que estamos aludindo a um plexo multifário, ou seja, a ARPE terá de desincumbir-se de multitarefas, principalmente em relação a: a) a normatização; b) a gestão da informação; c) a prestação de esclarecimentos e a orientação dos regulados; d) o controle tarifário.

Tudo isso só em relação ao saneamento básico, sequer estou trazendo à tona as outras tantas atribuições que foram cometidas de há muito à agência.

Retomando a relevante questão das Normas de Referência da ANA, previstas no art. 4º da Lei 14.026/20 (“A ANA instituirá normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na Lei 11.445.” - grifei), a sua concepção visou a pôr cobro a uma realidade de “liberdade regulatória” que, em verdade, consubstanciava um modelo arrevesado e contraproducente, cuja principal característica era agências infranacionais com parâmetros de regulação próprios e à margem de uma coesão sistemática no plano nacional. Tratava-se de um modelo que continha sérias fragilidades embuçadas, que o novo modelo de governança de regulação passou a remediar.

Exalço o intento do legislador nacional quanto à nova atribuição da ANA. Ressalto, por outro lado, quão diversas e expressivas são as matérias que pertencem ao especto que compõem o objeto das Normas de Referência da ANA, cumprindo-me mencionar, algumas das mais eminentes:

a) Padrões de qualidade e eficiência na prestação, manutenção e na operação dos sistemas de saneamento básico;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
GABINETE DO CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR



Documento Assinado Digitalmente por: "DIRCEU RODOLFO DE MELO JUNIOR"
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epi/validaDoc.seam> Código do documento: 0f301f09-3f95-4279-a1fd-16b9259c7127

b) regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico, incluindo os mecanismos de subsídios para as populações de baixa renda;

c) governança das entidades reguladoras;

d) redução progressiva e controle de perdas de água;

e) conteúdo mínimo para a prestação universalizada e para a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos de saneamento básico.

Importa realçar o que cumprirá às agências reguladoras infranacionais a implementação das Normas de Referência, com toda a diversidade e a complexidade dos assuntos por elas tratados, ou seja, o TCE/PE chama a atenção, uma vez mais, para a urgência de mudanças irremissíveis, de fundo e de forma, na ARPE. Como dito, há que se promover “estremeções” no atual estágio de amadurecimento organizacional da ARPE, sob pena de restarem sob grave risco o êxito do novo modelo de saneamento trazido pela concessão. Em relação à carência de pessoal e aos vazios institucionais, penso que instilar meras alterações pontuais significará, no médio prazo, um comprometedor distanciamento da reguladora pernambucana em relação ao mínimo existencial vindicado pela Lei nº 14.026/20. Acresço, ainda, as preocupações regulatórias respeitantes às comunidades e aos enclaves territoriais fora da rede.

Por fim, a tecnicidade, a autonomia e a neutralidade regulatória, apanágios inexpugnáveis de agências reguladoras saudáveis, devem ser perseguidas pela ARPE como anseio congenial, só alcançável com decisão política irretratável, proatividade vicejante e tirocínio administrativo.

É nesse contexto que se torna imprescindível e inadiável o fortalecimento da ARPE, tanto em sua dimensão técnica quanto normativa. Esse fortalecimento deve incluir:

1. a recomposição e qualificação do quadro de pessoal, com perfis multidisciplinares;
2. o desenvolvimento de sistemas e processos de governança aptos a monitorar indicadores, investimentos e metas contratuais;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
GABINETE DO CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

3. a edição de regulamentos internos claros que definam rotinas de fiscalização, mecanismos de auditoria regulatória, instrumentos de penalidade e gestão de riscos regulatórios;

4. a integração permanente com as Secretarias de Governo responsáveis pela política de saneamento, garantindo que o acompanhamento da concessão seja sustentado por uma estrutura administrativa completa, e não apenas pela agência reguladora isoladamente.

Experiências recentes em outros Estados demonstram que o sucesso de concessões dessa magnitude depende de arranjos institucionais sólidos.

Tal fragilidade merece atenção prioritária do Governo do Estado.

Portanto, recomenda-se que, em paralelo à implementação da concessão, seja promovido o fortalecimento organizacional e institucional da ARPE, por meio da criação de unidades especializadas de saneamento, capacitação contínua de servidores e atualização do marco normativo, de modo a assegurar fiscalização efetiva, regulação adequada e proteção do interesse público.

Noutra senda argumentativa, é patente que o êxito da regulação e fiscalização do contrato não se limita à ARPE. Ele depende igualmente do fortalecimento da estrutura administrativa do Estado, em especial das Secretarias responsáveis pela gestão da política de saneamento. A experiência comparada demonstra que a regulação eficaz de concessões exige um arranjo administrativo robusto, multidisciplinar e articulado.

Exemplo do Rio de Janeiro: O Estado criou, em 2023, uma Superintendência de Gestão de Contratos de Saneamento vinculada à Casa Civil, com sete profissionais dedicados e quatro coordenações especializadas (jurídico, técnico, econômico-financeiro e acompanhamento in loco). Esse modelo reflete a importância de um canal direto com o Poder Executivo e garante maior capacidade de monitoramento de contratos e políticas sensíveis como tarifa social e cobertura de água.

Exemplo de Sergipe: O Estado estruturou um Núcleo Gestor do Contrato de Concessão, com oito profissionais e coordenações jurídicas, técnicas e econômico-financeiras. Embora pequeno, trata-se de uma equipe dedicada exclusivamente ao saneamento, reforçando o acompanhamento cotidiano do contrato e dos ativos públicos.





ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
GABINETE DO CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR



Documento Assinado Digitalmente por: "DIRCEU RODOLFO DE MELO JUNIOR"
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epi/validaDoc.seam> Código do documento: 0f301f09-3f95-4279-a1fd-16b9259c7127

Esses exemplos demonstram que a regulação eficaz não é apenas função da agência reguladora, mas exige integração entre ARPE e Secretarias de Estado.

Para Pernambuco, recomenda-se que a gestão contratual seja apoiada por uma estrutura administrativa especializada e multidisciplinar, que envolva diretamente as Secretarias de Estado em articulação com a ARPE.

Portanto, o fortalecimento da regulação deve ser compreendido como um esforço de dupla dimensão: (i) qualificação técnica e institucional da ARPE; e (ii) robustecimento da estrutura administrativa estadual como um todo.

Apenas com essa integração será possível assegurar que a concessão alcance plenamente seus objetivos de universalização, eficiência e modicidade tarifária.

Ressalte-se que a ausência de regulação qualificada representa risco direto à eficácia do contrato e ao alcance das metas de universalização. Um arranjo contratual, por mais bem desenhado, depende de órgão regulador capaz de garantir sua execução. Essa capacidade fica prejudicada ao se constatar a ausência de regulamentação para a progressão na carreira dos analistas de regulação da ARPE, tornando a carreira menos atraente e dificultando a retenção de funcionários qualificados.

Assim, cabe recomendar que a estruturação da ARPE seja tratada como condição essencial e indissociável do sucesso da concessão.

5. Critérios de reequilíbrio econômico-financeiro

A modelagem contratual inicialmente proposta revelava frincha de irrazoabilidade com algum potencial de dar ensanchas à fragilização dos critérios objetivos necessários ao salutar reequilíbrio econômico-financeiro, notadamente no que se refere à elaboração do fluxo de caixa marginal nos pleitos apresentados pelo poder concedente.

Após tratativas com a Secretaria de Recursos Hídricos e a Secretaria de Projetos Estratégicos, ficou definido em cláusula contratual que o Estado deverá elaborar o seu próprio fluxo de caixa como referência oficial, podendo, entretanto, requerer à concessionária a apresentação de cenários técnico-financeiros alternativos para subsidiar a análise.

A novação corrige assimetria de informações existente no modelo anterior, reforça a transparência do processo de recomposição e assegura maior equilíbrio entre as partes.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
GABINETE DO CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR



Documento Assinado Digitalmente por: "DIRCEU RODOLFO DE MELO JUNIOR"
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epi/validaDoc.seam> Código do documento: 0f301f09-3f95-4279-a1fd-16b9259c7127

Ressalte-se que a clareza nos critérios de reequilíbrio constitui fator essencial para reduzir a litigiosidade contratual e conferir previsibilidade ao ajuste. A nova sistemática contribui para mitigar potenciais disputas judiciais e arbitrais, além de fortalecer a governança da concessão e contribuir para o sucesso da concessão.

6. Indicador de desempenho que avalie a adesão à rede de esgotamento sanitário.

A modelagem contratual originalmente proposta partiu de um engendro que minimizava, sobremaneira, o impacto do Índice de Atendimento de Esgotamento Sanitário (IAE) sobre a remuneração a ser percebida pela concessionária. Tal arranjo criava risco de descompasso entre a receita da concessionária e a universalização real do serviço, já que não incentivava a efetiva conexão da população à rede coletora.

O diálogo técnico estabelecido entre o TCE e as Secretarias de Recursos Hídricos e Projetos Especiais ensejou a reformulação do dispositivo, passando a vincular a remuneração também à adesão concreta dos usuários.

O caminho encontrado foi o estabelecimento de um mecanismo de desconto no IAE relacionado à efetiva ligação dos usuários à rede e, noutro giro, aumentar seu peso de 1% para 2,33%⁴ no IDG (Índice de Desempenho Geral).

Ou seja, quanto menor a adesão maior será o desconto nas receitas da concessionária.

Essa solução corrige disfuncionalidade do modelo inicial, uma vez que tornava, em certa medida, mais lassa a estreita relação que haverá de existir entre a ação da concessionária e os públicos desígnios do contrato. Enfim, harmonizou-se a remuneração da concessionária com o resultado efetivo de interesse público, qual seja, a ampliação real do número de domicílios ligados ao sistema de esgotamento.

Ressalte-se que a alteração fortalece o alinhamento entre os incentivos econômicos da concessionária e as metas de universalização. Ao condicionar parte da remuneração à efetiva adesão, evita-se que o contrato premie apenas a expansão física da infraestrutura, sem que isso se converta em melhoria concreta para a população.

⁴ O percentual de 2,33% de peso no IAE representa o valor, após a devida normalização, no qual o desconto aplicado à remuneração da concessionária equivale ao montante da "economia" resultante da ausência de tratamento do esgoto não conectado (economia = OPEX esg. energia + OPEX esg. material de tratamento).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
GABINETE DO CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR



Documento Assinado Digitalmente por: "DIRCEU RODOLFO DE MELO JUNIOR"
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 0f301f09-3f95-4279-a1fd-16b9259c7127

7. Um olhar sobre a COMPESA

Ao longo da análise da documentação preparatória do Edital de concessão do saneamento básico, foram suscitadas preocupações relativas à sustentabilidade econômico-financeira da COMPESA após a transferência da operação, conforme apontado na representação formulada pelo SINDURB, constante dos autos do Processo TC N° 25101199-9.

Entre os questionamentos levantados, destacaram-se: (i) a ausência de manifestação formal da ARPE acerca do valor de R\$ 1,84/m³ para o fornecimento de água pela Companhia; e (ii) a alegação de que tal valor comprometeria a viabilidade da estatal em atender às concessionárias.

A instrução processual, entretanto, demonstrou que a tarifa de fornecimento foi regularmente aprovada pelo Conselho de Administração da COMPESA, em 29/05/2025, e ratificada em Assembleia Geral de 13/07/2025. O valor foi embasado em estudos técnicos prévios e submetido à apreciação da ARPE, que não apresentou ressalvas ao montante pactuado.

Ademais, registrou-se a realização do Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira (EVEF) da COMPESA, no qual o valor do m³ foi justificado como suficiente para preservar a sustentabilidade da estatal.

Além disso, em relação ao valor mínimo de OUTORGA exigido pelo edital de CONCESSÃO, 60% (sessenta por cento) serão repassados ao ESTADO e destinados à conta de universalização para investimentos ou ações em segurança hídrica previstos nos Planos Microrregionais de Água e Esgoto e em serviços de saneamento básico, incluindo os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, drenagem e resíduos sólidos, nas zonas urbanas e rurais, nos termos da Lei Federal n.º 11.445/2007.

Outrossim, em eventual ágio sobre o valor mínimo de OUTORGA obtido na licitação da CONCESSÃO, 50% (cinquenta por cento) serão destinados à Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA), a título de antecipação do pagamento da indenização.

Afora esses valores da OUTORGA que serão destinados à COMPESA, a futura concessionária realizará um pagamento adicional à referida companhia no montante de R\$



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
GABINETE DO CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR



Documento Assinado Digitalmente por: "DIRCEU RODOLFO DE MELO JUNIOR"
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epi/validaDoc.seam> Código do documento: 0f301f09-3f95-4279-a1fd-16b9259c7127

574.570.773,00 (quinhentos e setenta e quatro milhões, quinhentos e setenta mil, setecentos e setenta e três reais), a ser efetuado em até dois dias úteis após a assinatura do contrato.

E mais, investimentos de R\$320 milhões no Sistema Adutor de Carpina e R\$ 453 milhões em adutoras (Sistema Adutor do Oeste e Adutora Afrânio Dormentes).

Diante disso, conclui-se que a modelagem observou o devido trâmite decisório, contemplando tanto as futuras concessionárias quanto a manutenção da saúde econômico-financeira da COMPESA, configurando-se como solução tecnicamente viável e juridicamente segura.

É salutar evidenciar que ao analisar a questão, é essencial compreender que o preço de R\$ 1,84/m³ deve ser interpretado à luz da nova configuração institucional da COMPESA, e não sob a ótica de sua realidade histórica.

No período pré-concessão, o custo total por metro cúbico incorpora não apenas os gastos diretamente relacionados à produção de água, mas também um conjunto de encargos financeiros, previdenciários e administrativos que refletiam a amplitude das atribuições então desempenhadas pela estatal.

No cenário pós-concessão, contudo, a COMPESA passa a exercer um papel mais restrito e específico, voltado exclusivamente à produção e venda de água tratada, com estrutura administrativa mais enxuta em razão da redução de suas atribuições e perspectivas concretas de ganhos de eficiência.

Nesse novo arranjo, o valor aprovado (R\$ 1,84/m³) deve ser interpretado como um preço projetado para o futuro, desvinculado do peso dos passivos históricos, uma vez que o aparato decisório já contemplou mecanismos para seu tratamento.

Em outras palavras, não se trata de reproduzir a lógica de custos do passado, mas sim de estabelecer um parâmetro construído para garantir a viabilidade econômica da estatal em sua nova função institucional, alinhando sustentabilidade financeira com a lógica do modelo de concessão.

Não obstante, recomenda-se acompanhamento contínuo da efetiva execução do valor tarifário, de modo a assegurar que a COMPESA mantenha equilíbrio econômico-financeiro ao longo da concessão. Ressalta-se que, embora formalmente aprovada, a tarifa de R\$



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
GABINETE DO CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR



Documento Assinado Digitalmente por: "DIRCEU RODOLFO DE MELO JUNIOR"
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 0f301f09-3f95-4279-a1fd-16b9259c7127

1,84/m³ deve ser periodicamente reavaliada à luz de custos operacionais atualizados, sob pena de comprometer a capacidade da estatal de cumprir suas obrigações residuais e preservar a estabilidade do sistema de abastecimento.

Por fim, é imperativo analisar a situação dos servidores da COMPESA. Neste aspecto, faz-se mister salientar o compromisso previamente manifestado pelos representantes do Estado de Pernambuco em manter o quadro funcional da Companhia. Tal providência revela-se de suma importância, em virtude do histórico de dedicação desses profissionais, configurando-se, assim, em uma medida destinada à salvaguarda de seus direitos.

Ressalte-se, ainda, que parcela significativa desses servidores detém expertise acumulada ao longo de anos de atuação no setor, a qual pode ser valiosa para a adequada regulação da concessão. Assim, recomenda-se que, além do compromisso já assumido na manutenção do quadro dos servidores da COMPESA, o Governo do Estado avalie a possibilidade de aproveitamento desses profissionais, inclusive no âmbito da ARPE, órgão que atualmente carece de estrutura técnica compatível com a dimensão do desafio regulatório que se avizinha.

O aproveitamento do cáldio braço laboral da COMPESA em funções estratégicas da regulação e fiscalização podem mitigar impactos sociais decorrentes de eventuais desligamentos, como também reforçar a capacidade institucional da ARPE, reduzindo custos de capacitação e assegurando maior continuidade administrativa. Nada obstante, é força repisar que medidas de corte profundo deverão ser implementadas para que a ARPE seja requalificada nos planos institucional e organizacional, notadamente no tocante aos recursos humanos alocados para o desempenho de suas relevantes funções institucionais, conforme salientado alhures.

8. Suposta ineficácia do Índice de Intermittência de Água (IIA)

A modelagem contratual, originalmente, contava apenas com o Índice de Intermittência de Água (IIA) para aferição da continuidade do serviço prestado. O referido indicador, entretanto, limita-se a apontar a proporção de domicílios afetados por interrupções, não contemplando a duração e a gravidade das faltas de abastecimento. Tal lacuna fragilizava a mensuração da qualidade do serviço.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
GABINETE DO CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

Após debates com a Secretaria de Recursos Hídricos e a Secretaria de Projetos Estratégicos, convencionou-se a manutenção do IIA, por se tratar de exigência normativa da Agência Nacional de Águas (ANA), entretantes incorporando-se um indicador complementar: o Índice de Continuidade do Abastecimento de Água (ICO).

O ICO mede de forma mais precisa a regularidade do serviço, captando não apenas a ocorrência, mas também a duração das interrupções.

Essa alteração representa avanço relevante, pois concilia a observância de requisitos federais com a necessidade de aferição concreta da continuidade do serviço. Além disso, reforça a aderência do contrato ao marco legal de saneamento, que estabelece a universalização e a prestação adequada dos serviços de abastecimento de água.

Ressalte-se que a introdução do ICO no IDG (Índice de Desempenho Geral) fortalece o conjunto de indicadores de desempenho, evitando que a concessionária atinja metas formais sem garantir melhoria efetiva ao usuário final.

III. ALERTAS E RECOMENDAÇÕES

À luz da análise empreendida, cumpre a este Tribunal de Contas, em sede de análise prévia (fulcro na Resolução TC N° 11/2013), formular recomendações e alertas ao Governo do Estado, com vistas a fortalecer a modelagem da concessão e reduzir riscos de desequilíbrio contratual, inconsistências econômico-financeiras da avença e descolamento das metas sociais a serem alcançadas, designadamente a universalização quantitativa e qualitativa, mercê da supremacia do interesse público que neste caso é traduzido em políticas públicas de saneamento básico, recursos hídricos e meio ambiente, com forte impacto na saúde e na dignidade humana de todos os pernambucanos.

Fortalecimento da ARPE

Recomenda-se a reestruturação imediata da Agência Reguladora de Pernambuco (ARPE), com a criação de unidade técnica especializada em saneamento, capacitação contínua de servidores e atualização normativa.

Advirto que a ausência de regulação qualificada compromete a execução contratual e a efetividade das metas de universalização.

Reavaliação periódica da tarifa da COMPESA (R\$ 1,84/m³)





ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
GABINETE DO CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR



Documento Assinado Digitalmente por: "DIRCEU RODOLFO DE MELO JUNIOR"
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epi/validaDoc.seam> Código do documento: 0f301f09-3f95-4279-a1fd-16b9259c7127

Recomenda-se acompanhamento sistemático da sustentabilidade econômico-financeira da COMPESA, com reavaliação periódica da tarifa de fornecimento de água às concessionárias em conformidade com custos atualizados.

Advirto que a manutenção de tarifa defasada pode comprometer a saúde financeira da estatal, impondo risco de aportes extraordinários pelo Tesouro Estadual.

Aproveitamento de servidores da COMPESA

Recomenda-se a adoção de mecanismos de transição laboral que assegurem direitos e aproveitem a expertise dos servidores da COMPESA em funções estratégicas, inclusive na própria ARPE.

Advirto que a inobservância dessa medida pode gerar impactos sociais relevantes e desperdiçar conhecimento técnico acumulado essencial para a regulação.

Acompanhamento da execução dos investimentos (CAPEX e OPEX)

Recomenda-se a implementação de sistema de monitoramento contínuo e auditorias independentes sobre os investimentos realizados, com relatórios periódicos de desempenho.

Advirto que eventuais superestimações ou falhas na execução podem gerar desequilíbrio contratual e prejuízo direto à população.

IV. Conclusão

Diante do exposto, constata-se que a modelagem da concessão do serviço de saneamento básico do Estado de Pernambuco evoluiu de forma significativa ao longo das discussões técnicas, incorporando ajustes relevantes que corrigiram fragilidades pontuais, aproximaram ainda mais o contrato das boas práticas do setor e reforçaram a segurança jurídica do projeto.

As soluções encontradas — como a adequação das penalidades contratuais, a possibilidade de revisão de indicadores sem anuência da concessionária, a introdução de métricas mais robustas de continuidade do abastecimento, o aperfeiçoamento dos critérios de reequilíbrio econômico-financeiro e a vinculação da remuneração à efetiva adesão dos usuários à rede — representam avanços concretos para garantir a exequibilidade do contrato e a proteção do interesse público.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
GABINETE DO CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR



Documento Assinado Digitalmente por: "DIRCEU RODOLFO DE MELO JUNIOR"
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epi/validaDoc.seam> Código do documento: 0f301f09-3f95-4279-a1fd-16b9259c7127

Ainda assim, persistem pontos que demandam acompanhamento contínuo por parte deste Tribunal e do Governo do Estado, notadamente:

- (i) o fortalecimento institucional da ARPE, condição essencial para a efetividade da regulação;
- (ii) a necessidade de monitoramento permanente da sustentabilidade econômico-financeira da COMPESA, com reavaliação periódica da tarifa de água;
- (iii) a adoção de medidas para assegurar direitos e aproveitar a expertise dos servidores da COMPESA;
- (iv) a fiscalização rigorosa sobre a execução de metas e indicadores, de modo a garantir resultados efetivos à população.

Assim, considera-se que o Governo do Estado reúne condições para dar prossecução às vindouras providências consentâneas, inclusive a publicação do edital, asserindo-se, como verdadeiro truísmo que decorre de tudo que ora expendemos, que a consistência e até mesmo o êxito da concessão ficam a depender do atendimento às recomendações e aos alertas aqui elencados.

Ademais, coaduno-me com a manifestação exarada pela equipe técnica deste Tribunal, acrescentando-lhe as já mencionadas recomendações e alertas do item III do presente despacho.

Ressalto, por fim, que a modelagem adotada, uma vez ajustada nos termos sugeridos, revela-se apta a assegurar o cumprimento das metas de universalização do abastecimento de água e do esgotamento sanitário no Estado de Pernambuco, em consonância com o marco legal e os princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

Cumpre destacar, ademais, que este Tribunal exercerá acompanhamento concomitante e sistemático da execução contratual, de modo a verificar a implementação efetiva das medidas corretivas e preventivas ora indicadas, assegurando a proteção do interesse público, a sustentabilidade econômico-financeira do modelo e a adequada prestação dos serviços à população pernambucana.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
GABINETE DO CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

Recife, 17 de setembro de 2025.

Cons. Dirceu Rodolfo de Melo Júnior
Conselheiro Relator



Documento Assinado Digitalmente por: "DIRCEU RODOLFO DE MELO JUNIOR"
Acesse em: <https://e.tcepe.tc.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 0f301f09-3f95-4279-a1fd-16b9259c7127