



**ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS**

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

89ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 20.12.2011

PROCESSO TC Nº 1103358-7

AUDITORIA ESPECIAL REALIZADA NA SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA DA COPA  
- SECOPA

INTERESSADOS: RICARDO LEITÃO

SÍLVIO BOM PASTOR

MAURÍCIO RANDS COELHO BARROS

THIAGO ARRAES DE ALENCAR NORÕES

ERNANI VARJAL MEDICIS PINTO

ARENA PERNAMBUCO NEGÓCIOS E INVESTIMENTOS S. A.

RELATOR: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

PRESIDENTE: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

**RELATÓRIO**

Trata de **AUDITORIA ESPECIAL** que tem por objeto a análise do **Contrato de Concessão Administrativa para Exploração da Arena Multiuso da Copa de 2014, precedida da construção de obra da Arena**, celebrado entre o Estado de Pernambuco e a Arena Pernambuco Negócios e Investimentos S.A.

O referido contrato, em regime de Parceria Público-Privada, foi precedido pela Concorrência Internacional nº 001/2009-CGPE, cujo vencedor foi o CONSÓRCIO CIDADE DA COPA, constituído pelas empresas ODEBRECHT INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA LTDA e ODEBRECHT SERVIÇOS DE ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO S.A. O Consórcio vencedor constituiu a *Sociedade de Propósito Específico* (SPE), denominada ARENA PERNAMBUCO NEGÓCIOS E INVESTIMENTOS S.A. para a operação, exploração e manutenção exclusiva do empreendimento.

Assim que assumi, em abril de 2011, por deliberação do Pleno do Tribunal, a relatoria geral das obras estaduais relacionadas à Copa do Mundo de 2014, determinei a abertura da presente Auditoria Especial, que veio a formalizar-se em 11.05.2011.

Eis os principais documentos técnicos e de defesa que integram estes autos:

- Laudo de Auditoria elaborado pelo Inspetor de Obras Públicas, Ulysses José Beltrão Magalhães - fls. 216 a 237;
- Defesa apresentada pelo Estado de Pernambuco, assinada pelo Secretário de Governo, Maurício Rands Coelho Barros; pelo Procurador Geral do Estado, Thiago Arraes de Alencar Norões e pelo Procurador Chefe Adjunto, Ernani Varjal Medicis Pinto - fls. 244 a 262;



**ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS**

- Defesa apresentada pela ARENA PERNAMBUCO NEGÓCIOS E INVESTIMENTOS S.A., assinada pelo seu Diretor, Marcos Lessa Mendes - fls. 264 a 283;
- Nota Técnica de Esclarecimento elaborada pelo Inspetor de Obras Públicas, Ulysses José Beltrão Magalhães - fls. 284 a 296;
- Despacho emitido pelo Chefe do Núcleo de Engenharia, Ayrton Guedes Alcoforado Jr. - fls. 297;
- Despacho emitido pelo Coordenador do Controle Externo do TCE-PE, Auditor de Contas Públicas, Jackson Francisco de Oliveira - fls. 298 a 304.

Antes de relatar as principais conclusões oriundas de documentos elaborados pelo corpo técnico deste Tribunal, assim como as alegações trazidas pelo Estado e pela Arena Pernambuco Negócios e Investimentos, faz-se, a seguir, um breve resumo das características gerais da presente Parceria Público-Privada.

**I - DAS CARACTERÍSTICAS GERAIS DA PPP**

A Cidade da Copa está sendo construída em um terreno de propriedade do Governo do Estado de Pernambuco, com aproximadamente 250 hectares, localizado na cidade de São Lourenço da Mata, na divisa com as cidades de Recife, Camaragibe e Jaboatão dos Guararapes.

O empreendimento terá como âncora a Arena, que abrigará os jogos do mundial organizado pela FIFA em 2014, contando, também, com um projeto imobiliário e áreas institucionais dotadas de equipamentos públicos.

A Arena será construída seguindo os padrões definidos no Caderno de Encargos da FIFA, dentro do conceito de Arena multiuso, e apresentará as seguintes funcionalidades:

- a) Capacidade para cerca de 46.000 espectadores;
- b) Estacionamento permanente para, no mínimo, 4.500 veículos e 200 ônibus, contando com, ao menos, 700 vagas locadas dentro do Estádio. Nenhuma vaga deverá estar a uma distância maior que 600 m do centro do campo;
- c) Cobertura em, no mínimo, 70% dos assentos do estádio.

Nas proximidades da Arena, em terreno de atual propriedade do Governo do Estado de Pernambuco, deverá ser desenvolvido um empreendimento imobiliário, com aproximadamente 9 mil unidades, voltado ao uso residencial e comercial, conforme previsto no Master Plan do



**ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS**

projeto. A receita oriunda da comercialização do empreendimento imobiliário será utilizada para reduzir a contrapartida do Estado no projeto. Adicionalmente às áreas para expansão imobiliária, esta nova centralidade deverá abrigar, além da nova Arena, equipamentos públicos a serem definidos pelo Governo. Dentre estes equipamentos, está previsto a implantação de: um parque metropolitano, um centro integrado de segurança pública, escolas (incluindo uma nova unidade do CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco), uma unidade do Expresso Cidadão, dentre outros.

Para a viabilização do empreendimento, a solução escolhida foi uma parceria público-privada (PPP), na modalidade Concessão Administrativa.

A modelagem econômico-financeira do projeto de PPP alicerçou-se nas seguintes premissas:

a) os três grandes clubes da capital do Estado – Sport, Náutico e Santa Cruz – deverão jogar seus melhores jogos na Arena, totalizando o número de 60 (sessenta) jogos por ano;

b) a receita a ser auferida referente aos bilhetes de Público Geral, descontada dos custos para realização das partidas e de bilhetagem relativas à viabilização desta mesma receita, será dos clubes e não será considerada como receita da Concessionária.

Consoante o modelo concebido, competirá ao parceiro privado construir a Arena no prazo de 3 anos e operá-la pelo período de 30 anos. Ao término dos 33 (trinta e três) anos do contrato, a Arena retornará (em reversão) ao Estado de Pernambuco.

Durante os 30 anos de operação da Arena, a Concessionária fará jus ao recebimento mensal de uma contraprestação pecuniária paga pelo Estado. A contraprestação se faz necessária para complementar as demais receitas provenientes do empreendimento que não são suficientes para dar sustentabilidade financeira ao projeto.

Assim, a receita da Concessionária será composta por:

- Receita Principal: Contraprestação Pecuniária, a ser paga pelo Estado de Pernambuco ao parceiro privado;
- Receita Operacional: auferida com a exploração da arena (camarotes e demais produtos premium);
- Receitas Adicionais: obtidas com atividades complementares à atividade principal da Arena (propaganda, lojas, estacionamento e outras);
- Receita Acessória: obtida com a exploração imobiliária.

Além disto, o Governo realizará o ressarcimento de parte do investimento realizado para a construção da Arena no primeiro ano de operação da mesma (2013). Para tanto, o Governo assumirá os encargos de um empréstimo tomado pelo parceiro privado junto ao BNDES, referente à linha de financiamento para reformas e construções de arenas nas cidades-sede da Copa do Mundo de 2014.



**ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS**

Assim, ao longo do período da concessão, o Estado deverá arcar com o compromisso da dívida assumida junto ao BNDES e com as contraprestações pecuniárias devidas ao Concessionário.

A PPP em questão foi licitada em março de 2010 por meio da Concorrência Internacional nº 001/2009-CGPE, cujo vencedor foi o CONSÓRCIO CIDADE DA COPA, constituído pelas empresas ODEBRECHT INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA LTDA e ODEBRECHT SERVIÇOS DE ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO S.A. O Consórcio vencedor constituiu a Sociedade de Propósito Específico (SPE), denominada ARENA PERNAMBUCO NEGÓCIOS E INVESTIMENTOS S.A. para a operação, exploração e manutenção exclusiva do empreendimento.

Aos 15 de junho de 2010, foi firmado, entre o Estado de Pernambuco (Poder Concedente) e a Arena Pernambuco Negócios e Investimentos S/A (Concessionária), o CONTRATO DE CONCESSÃO ADMINISTRATIVA PARA EXPLORAÇÃO DA ARENA MULTIUSO DA COPA 2014.

Em linhas gerais, a PPP contratada prevê que:

- O custo total estimado para a obra de Construção da Arena (data-base maio de 2009) é de **R\$ 479.000.000,00** (quatrocentos e setenta e nove milhões de reais), sendo: R\$464.630.000,00 referentes a obras civis e R\$14.370.000,00 a despesas com projetos. Demais disto, o Agente Empreendedor da PPP (que, no caso, também foi a empresa Odebrecht) fará jus ao ressarcimento pelos custos dos estudos de viabilidade e projeto básico da PPP, no valor de R\$9.354.000,00 (data-base maio de 2009).
- A obra de construção da Arena deverá estar concluída até o final de 2012 e em plenas condições de operação no primeiro semestre de 2013.
- Do total a ser investido na Construção da Arena, o BNDES financiará **R\$ 366.266.000,00** (data base maio 2009), em 3 parcelas anuais, previstas para serem liberadas nos anos de 2010, 2011 e 2012. Os juros nominais do financiamento serão de 9,40% ao ano. Assim, no ano de 2013, quando o Estado assumir os encargos do financiamento, o valor total da dívida perante o BNDES (principal + juros capitalizados) encontra-se estimado em **R\$ 388.981.000,00**. Este valor consta na Proposta Econômica vencedora da Concorrência com a denominação **RIO - Ressarcimento dos Investimentos na Obra**. A previsão é que o Estado quite o financiamento em 15 anos (de 2013 a 2027). Vale reforçar que durante a execução da obra não haverá qualquer desembolso financeiro por parte do Estado. As três parcelas referidas acima serão disponibilizadas pelo BNDES diretamente para o Parceiro Privado. Só após a entrega definitiva da obra, prevista para 2013, é que o Estado assumirá os encargos decorrentes do financiamento tomado pelo Parceiro Privado junto ao BNDES.
- Além do financiamento com o BNDES, também está previsto um empréstimo a ser tomado pelo parceiro privado junto ao BNB no valor total de **R\$ 55.924.000,00** (data base maio-2009), também a ser liberado em três parcelas anuais durante a fase de construção da Arena. O financiamento



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

junto ao BNB será assumido diretamente pelo parceiro privado e tem prazo final para amortização do principal previsto para o ano de 2024. Os juros nominais deste financiamento estão estimados em 8,75% ao ano.

• O valor máximo **anual** da contraprestação pecuniária a ser paga pelo Estado ao parceiro privado (data-base maio de 2009), ao longo dos 30 anos de exploração da Arena, é de **R\$ 3.994.200,00** (três milhões, novecentos e noventa e quatro mil e duzentos reais), reajustados anualmente através do IPCA. Este valor se encontra indicado na proposta econômica com a denominação Valor Máximo Anual da CBOA (Contraprestação Básica da Concedente para a Operação da Arena).

Vale destacar que foram assinados dois termos aditivos ao contrato original:

- 1º Termo Aditivo, assinado em 21/12/2010, tem como objeto alterações referentes à EFICÁCIA DO CONTRATO DE PPP (Cláusula 71.1) - RECEITAS OPERACIONAIS DA CONCESSIONÁRIA (inclusão das Cláusulas 7.2.6; 27.2.6.1; 27.2.6.2; 27.2.6.3; 27.2.6.4; 27.2.6.5 e 27.6.2.6) e renumeração da Cláusula 27.2.6 e alteração da redação da Cláusula 26ª - Equilíbrio Econômico Financeiro do Contrato) - TERMO DEFINITIVO DE ACEITAÇÃO DA ARENA (alteração da Cláusula 25.1) e DISPOSIÇÕES GERAIS.(Fls. 40 a 46)

- 2º Termo Aditivo, assinado em 15/08/2011, teve como objeto alterações referentes à EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO (Cláusula 26.3 e 26.4), MECANISMO DE RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO (Cláusula 26.6). Vale salientar que tal aditivo contratual ocorreu por iniciativa do Ministério Público Federal e Ministério Público Estadual que, com o objetivo de trazer maior precisão aos termos do Contrato e, conseqüentemente, maior segurança às Partes, encaminharam ao Poder Concedente a **Recomendação Conjunta nº 12/2011**, de 07 de abril de 2011(fl. 34 a 39).

**II - CONCLUSÕES DO LAUDO ELABORADO PELO INSPETOR DE OBRAS ULYSSES BELTRÃO MAGALHÃES E ALEGAÇÕES DO ESTADO DE PERNAMBUCO E DA ARENA PERNAMBUCO NEGÓCIOS E INVESTIMENTOS S.A.**

**II.1 - Da Ausência de orçamento detalhado do custo de construção da Arena**

De acordo com o item 3 do "Laudo de Auditoria" (fls. 216 a 237), a peça técnica disponibilizada a título de orçamento básico da obra, intitulada "Quadro de Valores" (integrante do Anexo X do Edital), não é suficientemente detalhada, se limitando a uma tabela sumária dos custos globais dos macro-itens de serviços da obra de construção da ARENA. De acordo com o Inspetor tal fato fere os artigos 6º, inciso IX, 7º, §2º,



**ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS**

inciso II, da Lei de Licitações e Contratos. Afirma que apesar da sumariedade do "orçamento de referência da obra", o consórcio vencedor da PPP logrou quantificar um montante a ser investido na construção da Arena, calculado em R\$ 479.000.000,00 (quatrocentos e setenta e nove milhões de reais).

Afirma o Inspetor que o Orçamento Gerencial dos Serviços também se mostrou demasiadamente abrangente, pois significativa parcela dos itens de serviços constantes no referido Orçamento encontra-se descrita de forma genérica e cotada através da unidade verba (vb), o que, segunda ele, não seria condizente tecnicamente. Assim, alerta que, embora se trate de uma PPP, os valores a serem supostamente investidos na construção da Arena serão integralmente ressarcidos ao parceiro privado, parte através da contraprestação pecuniária paga diretamente pelo poder público, parte mediante as receitas advindas da exploração do empreendimento, de sorte que se porventura o valor estimado estiver majorado, tal majoração se reverterá única e exclusivamente em benefício do parceiro privado, em prejuízo ao interesse público.

A fim de retratar o quão sensível uma redução no custo de construção da Arena influencia nos parâmetros extraídos do fluxo de caixa do projeto, o Laudo de Auditoria, a título de exemplo, supõe que o valor da obra seja reavaliado para R\$ 400.000.000,00, valor este, segundo o Inspetor, estimado para o projeto da "Arena das Dunas", a ser construída na cidade de Natal/RN, e que terá porte e características semelhantes à da Arena da Cidade Copa. Nesta situação, afirma o Inspetor, mantidos os demais valores a serem aportados no fluxo de caixa, a Taxa Interna de Retorno do projeto pernambucano subiria dos atuais 12% para um patamar próximo aos 17%, o que, indubitavelmente, tornaria o empreendimento mais lucrativo e, por conseguinte, muito mais atrativo para potenciais investidores privados.

Por fim, conclui o Inspetor Ulysses Beltrão, que não se quer, com isto, afirmar, de antemão, que o preço de construção da Arena da Copa de Pernambuco se encontre superfaturado, tampouco que os resultados econômico-financeiros do empreendimento estejam mascarados. Ressalta que por força do princípio da transparência e da eficiência na gestão dos recursos públicos, para que se possa concluir pela viabilidade ou não do projeto, necessário se faz que todos os custos envolvidos na implantação do empreendimento estejam clara, suficiente e pormenorizadamente detalhados.

Em contraponto a estas ponderações do Inspetor, manifestaram-se o Estado de Pernambuco e o Consórcio. Eis a essência dos principais argumentos trazidos:

**- Argumentos do Estado (fls. 244 a 262):**

*"Ao levantar a suposta ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressem os custos unitários da obra da Arena, o laudo de auditoria buscou se apoiar no art. 7º, §2º, II, e no*



**ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS**

art. 40, §2º, da Lei nº 8.666/1993, além do inciso IX, do art. 6º, da Lei de Licitações. A Lei nº 11.079/2011 ("Lei Nacional das PPP's"), em seu art. 11, dispõe que "O instrumento convocatório conterá minuta do contrato, indicará expressamente a submissão da licitação às normas desta Lei e observará, no que couber, os §§ 3º e 4º do art. 15, os arts. 18, 19 e 21 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, podendo ainda prever: ( ... )"

Já o art. 18, XV, da Lei nº 8.987/1995 ("Lei de Concessões") dispõe que o "edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterá, especialmente nos casos de concessão de serviços públicos precedida da execução de obra pública, os dados relativos à obra, dentre os quais os elementos do projeto básico que permitam sua plena caracterização, bem assim as garantias exigidas para essa parte específica do contrato, adequadas a cada caso e limitadas ao valor da obra.". Assim, embora a Lei das PPP's preveja, para o procedimento licitatório, a aplicação subsidiária da Lei de Licitações (art. 12), o mesmo Diploma faz expressa e específica remissão à Lei de Concessões, no que se refere ao projeto básico, apenas exigindo, para as obras que precedem a concessão, os elementos básicos que permitam a sua plena caracterização.

Entre os arts. 11 e 12, da Lei de PPP's, aquele tem prevalência. Trata-se da aplicação da milenar técnica de solução do aparente conflito de normas, consagrado no brocardo *Lex specillis derogat generalis*, que afasta a norma geral, quando houver norma especial regulando a matéria. A Lei de PPP's, ao se reportar ao art. 18, XV, da Lei de Concessões, que trata especificamente do projeto básico das obras públicas que precedem a concessão, afasta, a aplicação subsidiária da Lei de Licitações.

A não exigência do orçamento detalhado dos custos unitários, afastando-se da sistemática geral prevista na Lei de Licitações, justifica-se na medida em que, no caso em tela, não há apenas licitação para a contratação de obra pública, mas sim uma concessão de atividades (sob a modalidade de PPP), precedida de obra pública.

Na contratação de obra pública, faz-se necessário o orçamento detalhado do projeto básico da obra, elaborado pela Administração Pública, porque o particular vencedor do certame tem a única obrigação de entregar a obra conforme as especificações exigidas pelo Poder Público.

Destaca-se que o projeto de lei da Lei das PPP's, encaminhado ao Congresso Nacional, atribuída, no inciso II, do art. 11, ao particular, a elaboração dos projetos básico e executivo. O dispositivo foi vetado justamente porque se entendeu, acertadamente, que a elaboração do projeto a cargo do parceiro



**ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS**

*privado, modelo consagrado internacionalmente para este tipo de contratação, seria mais consentâneo com a relação contratual prolongada daí advinda, de modo a se obter ganhos de eficiência.*

*Transcrevem-se trechos das razões do veto:*

*"O inciso II do art. 11 permite que apenas a elaboração do projeto executivo das obras seja delegada ao parceiro privado. Dessume-se do seu texto que a Administração teria a obrigação de realizar o projeto básico das obras. Isto seria reproduzir para as parcerias público-privadas o regime vigente para as obras públicas, ignorando a semelhança entre as parcerias e as concessões - semelhança esta que levou o legislador a caracterizar as parcerias público-privadas brasileiras como espécies de concessões, a patrocinada e a administrativa.*

*As parcerias público-privadas só se justificam se o parceiro privado puder prestar os serviços contratados de forma mais eficiente que a administração pública. Este ganho de eficiência pode advir de diversas fontes, uma das quais vem merecendo especial destaque na experiência internacional: a elaboração dos projetos básico e executivo da obra pelo parceiro privado".*

*O próprio Colendo Tribunal de Contas da União já proferiu entendimento nesse sentido, exatamente sobre o contrato ora analisado, por intermédio do acórdão 1.999/2011, proferido pelo seu órgão pleno (sem destaque no original):*

*"23. Em exame da matéria, de fato, coaduno que as PPPs, se comparadas aos contratos administrativos tradicionais, possibilitam ao particular maior liberdade na tomada de decisões, principalmente no que se refere aos meios necessários a atingir os fins alvitrados no objeto da contratação. A empresa é livre para aumentar a sua eficiência. Os projetos executivos, como consequência, com o detalhamento meticuloso de cada subsistema da obra, tendem a ser realizados no decorrer da contratação.*

*24. É claro que essa maior liberdade está associada a maiores riscos; mas isso é justamente a essência de uma Parceria Pública Privada. Os contratos devem, pois, objetivar transparentemente essa repartição de riscos. Devem, ainda, descrever suficientemente as condições específicas para aceitação dos serviços, mormente quanto à qualidade e ao resultado pretendido. A distribuição da contraprestação pública no tempo também deve estar clara."*

*Nas PPP's, o Estado deve definir claramente "o que" se pretende que a iniciativa privada desenvolva para a prestação de um serviço. Não há exigência de "como" se fazer. Por este princípio fundamental das PPP's, tal regime de contratação se diferencia e se distancia da Lei nº 8.666/93, em tudo deve estar bem definido*





**ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS**

sobre "como se fazer" através de projeto básico e orçamento detalhado.

(...)

Dentro deste princípio, o agente empreendedor apresentou os elementos de projeto básico, com plantas, memoriais descritivos, especificações técnicas, quadro de valores orçamentários, que definiram os termos da licitação de PPP.

O Estado de Pernambuco, mesmo antes da consulta pública que precedeu a licitação, teve a preocupação de contratar empresa de consultoria especializada para fazer uma análise completa no modelo de PPP proposto pelo Agente Empreendedor. Baseando-se na análise do Consultor contratado, e nas análises do projeto, do modelo econômico-financeiro adotado e do Value for Money", o Estado de Pernambuco emitiu os pareceres previstos no art. 6º, da Lei Estadual de Parcerias Público-Privadas nº 12.765/2005. O Anexo X ("Projeto Básico da Cidade da Copa e Modelagem"), do Edital de Licitações em questão, fez expressa referência ao art. 18, XV, da Lei de Concessões, ao dispor que o mesmo continha "os elementos de projeto básico necessários a plena caracterização da obra que deverá preceder os serviços contratados, nos termos do art. 18, XV, da Lei Federal 8.9987, de 13.2.1995, e art. 11 da Lei Federal 11.079, de 30.12.2004."

(...)

Outro diferencial claro no âmbito das PPP's é a inexistência de previsão de aditivo contratual para construção (acréscimo de 25% do valor do contrato principal) como é o caso dos contratos administrativos regidos pela Lei nº 8.666/93. Quaisquer modificações de projeto decididas pela SPE, para melhorar sua performance, manutenção e conservação do equipamento, são custeadas pelo parceiro privado. Isto sem falar nos riscos inerentes à construção civil, igualmente absorvido pelo parceiro privado, sem possibilidade de refletirem na contraprestação pública. Por isto mesmo, as obras inerentes às PPP's são contratadas através dos chamados contratos "turney key" (chave-na-mão), em que a empresa construtora tem a obrigação de elaborar o projeto e executar a obra, de modo a entregar aos exploradores do empreendimento o equipamento pronto e em perfeitas condições de funcionar. (...) O laudo em questão se equivoca ao comparar o contrato assinado pelo Estado de Pernambuco com o travado pelo Estado do Rio Grande do Norte, como se este tivesse sido mais vantajoso àquela Unidade da Federação. Em verdade, o laudo de auditoria desconhece que, em 09/09/2011, o BNDES aprovou o financiamento, para a Arena das Dunas em Natal, de R\$ 396 milhões. De acordo com o banco de fomento, os recursos equivalem a 75% do valor total do projeto, seguindo as regras do teto estabelecido pelo programa BNDES Pro - Copa Arenas. A construção da Arena das Dunas, que estava orçada inicialmente em R\$ 350 milhões, deve custar R\$ 528



**ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS**

*milhões, bem mais do que a Arena de Pernambuco, portanto. Vale salientar que o Projeto da Arena de Natal é de reforma”.*

**Argumentos da ARENA PERNAMBUCO NEGÓCIOS E INVESTIMENTOS S.A. (fls. 264 a 283)**

*“No regime da Lei 8.666/1993, tendo em vista que o projeto básico é elaborado pela Administração Pública, é fundamental que ele seja o mais completo possível. Isso porque o futuro contratado não possui sobre ele qualquer margem de atuação e nesse contexto a formulação de uma proposta depende das informações constantes no projeto básico. Assim, o orçamento detalhado se mostra um importante elemento.*

*2.4 Por outro lado, o mesmo não se passa nas concessões (sejam elas regidas pela Lei de Concessões, seja pela Lei das PPPs).*

*Nos termos do art. 18, XV, da Lei 8.987/1995 (aplicável subsidiariamente às licitações para PPPs), os editais de concessão de serviço público precedidas de obra pública deverão conter “os dados relativos à obra, dentre os quais os elementos do projeto básico que permitam sua plena caracterização” (grifamos).*

*( ... )*

*Isso significa que, no regime das concessões (inclusive PPPs), não há obrigatoriedade de projeto básico detalhado, mas apenas os elementos desse projeto que possibilitem a caracterização do objeto. Aliás, o Tribunal de Contas da União, ao avaliar o contrato de financiamento entre o BNDES, o Estado e a própria Arena Pernambuco, consignou que entre as características próprias do regime legal das PPPs está a possibilidade de se conferir maior liberdade para que o parceiro privado desenvolva os projetos da forma mais adequada, transferindo-lhe os riscos aliados a tal liberdade.*

*(...)*

*Carlos Ari Sundfeld defende igual linha. No seu entendimento, os requisitos das alíneas do art. 6º, IX, da Lei de Licitações não fazem sentido nas concessões. ‘Portanto, nos contratos de PPP os projetos - tanto básico como executivo - podem ficar a cargo do concessionário. O que se exige do edital é apenas a adequada definição do objeto, isto é, que contenha todos os elementos que permitam a caracterização das eventuais obras’.”*

Analisando os argumentos trazidos pelo Estado e pelo Consórcio, o Inspetor, por meio de Nota Técnica, manteve seu posicionamento inicial. Para ele, a legislação de regência não faz qualquer ressalva acerca de



**ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS**

uma possível “simplificação” do projeto básico, tampouco à vislumbrada “minimização” na exigência dos seus elementos.

## **II.2 - Da Insegurança na projeção das receitas operacionais**

Informa o Inspetor que as receitas que compõem o fluxo de caixa do projeto encontram-se assim estimadas (data-base maio/2009):

- Receita Principal (Contraprestação pública): R\$ 3.994.000,00/ano - 30 anos
- Receita Operacional: R\$ 73.254.000,00/ano - 30 anos
- Receitas Adicionais: R\$ 13.505.000,00/ano - 30 anos
- Receita Acessória (Imobiliária): R\$ 3.000.000,00/ano - 10 anos

A partir destes dados, prossegue o Inspetor, observa-se que as receitas operacionais (advindas com a exploração dos camarotes e demais produtos Premium da Arena) respondem por cerca de 78% dos ingressos financeiros previstos para os trinta anos de operação da Arena. Tais receitas, segundo ele, foram projetadas com base em estudos de demanda do empreendimento que levaram em conta, precipuamente, o grau de adesão dos três grandes clubes de futebol da capital pernambucana, tais sejam: Sport, Náutico e Santa Cruz. Assim, prossegue o Laudo de Auditoria afirmando, que, conforme expressamente previsto na cláusula 27.1.2.b, da minuta contratual, uma das premissas básicas consideradas para o entendimento da projeção de demanda da Arena foi, *verbis*:

*27.1.2. Três premissas básicas são consideradas para o entendimento da projeção de demanda acima referenciada no item 27.1., acima:*

*(...)*

*b) que os três grandes clubes da capital do Estado, nominalmente: Náutico, Santa Cruz e Sport, deverão jogar seus melhores jogos na Arena, totalizando o número de 60 jogos por ano. Uma vez definido os calendários das competições da Federação Pernambucana de Futebol (FPF) e da Confederação Brasileira de Futebol (CBF), a SPE juntamente com os Clubes, definirão quais serão os melhores jogos acima citados;*

Afirma que o Laudo de Auditoria que nesta mesma esteira, a cláusula contratual 71.1.II dispôs peremptoriamente que:



**ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS**

*71.1 A eficácia do presente contrato está condicionada a observância, cumulativamente, das seguintes condições:*

*(...)*

*II. Haja, por meio de instrumento contratual adequado, compromisso firme dos três maiores clubes do futebol pernambucano (Santa Cruz Futebol Clube, Clube Náutico Capibaribe e Sport Clube do Recife) de jogarem suas sessenta (60) melhores partidas por ano, definidas na forma do presente instrumento, na ARENA, objeto da concessão;*

Assim, conclui o Inspetor que a anuência dos 3 grandes clubes de futebol da capital em jogarem suas sessenta melhores partidas por ano na Arena da Copa foi erigida a *conditio sine qua non* não apenas da viabilização econômico-financeira do projeto da PPP, mas também da própria eficácia contratual, de maneira que não poderia produzir efeitos jurídicos ante a vigência da condição suspensiva de sua eficácia, nos termos da cláusula 71.1.II .

No entanto, informa o Inspetor, que, aos 21 de dezembro de 2010, foi firmado o Termo Aditivo nº 01 ao Contrato de Concessão Administrativa para a exploração da Arena Multiuso da Copa 2014, aditivo este que, em sua Cláusula Primeira, suprimiu a referida cláusula 71.1.II do contrato original. Conforme consta nas considerações do referido aditivo contratual, o Estado de Pernambuco reconheceu textualmente a existência de "risco razoável de os três principais clubes de futebol pernambucanos (Santa Cruz Futebol Clube, Clube Náutico Capibaribe e Sport Club do Recife) não formalizarem, de imediato, o compromisso firme de utilização da Arena em suas 60 (sessenta) melhores partidas por ano, frustrando a condição de eficácia prevista na Cláusula 71.1, item II, do Contrato". Assim, por força da supressão do item II da Cláusula 71.1 do Contrato de PPP, e com o objetivo de preservar a equação econômico-financeira da Concessão, a Cláusula Segunda do Termo Aditivo acresceu ao contrato original a disposição constante na cláusula 27.2.6, abaixo transcrita.

*27.2.6. Na hipótese de os três principais clubes de futebol pernambucanos (Santa Cruz Futebol Clube, Clube Náutico Capibaribe e Sport Club do Recife) não formalizarem, por meio de instrumento contratual adequado, o compromisso firme de jogarem na Arena suas 60 (sessenta) melhores partidas por ano, até os 12 (doze) meses anteriores à data prevista para o início da operação da Arena, ocorrendo variações de Receita Operacional a menor, verificadas abaixo de 50% (cinquenta por cento) em qualquer mês de vigência do CONTRATO a partir do primeiro mês de OPERAÇÃO DA ARENA, a totalidade destas correspondentes perdas de receitas advindas da Receita Operacional a menor serão de responsabilidade da CONCEDENTE, mediante pagamento de*



**ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS**

*contraprestação adicional observado o procedimento previsto nos itens abaixo.*

Ademais, houve a inclusão da cláusula 27.2.6.6, que assim estabeleceu:

*27.2.6.6 Para fins do disposto nesta cláusula 27.2.6, fica estabelecido que serão consideradas no cálculo da Receita Operacional as receitas provenientes das Receitas Adicionais descritas na cláusula 35.1.1, alínea (iii) do Contrato de Concessão.*

Sobre este ponto, conclui o Inspetor que o Estado de Pernambuco assumiu o risco de ter de pagar uma contraprestação pecuniária adicional, caso o somatório das receitas operacionais e adicionais não venham a atingir 50% do valor previsto originariamente. Prossegue o Laudo de Auditoria afirmando que o Estado de Pernambuco se encontra ameaçado a arcar com um ônus financeiro extremamente elevado, em virtude da assunção do temerário risco de frustração de demanda, o que, por prudência, não poderia ter sido chancelado pelo poder público.

Em relação a essas conclusões do Inspetor, transcreve-se abaixo os principais argumentos apresentados pelo Estado e (fls. 244 a 262) e pelo Consórcio (fls. 264 262):

**- Alegações do Estado (fls. 244 a 262):**

*"Nesta parte, o laudo de auditoria critica o fato de o Estado de Pernambuco ter assinado um contrato "ineficaz" e que a adesão dos principais Clubes de Futebol ao projeto da Arena figurou como condição indispensável para a viabilização econômico financeira do empreendimento.*

*[...]*

*É de se registrar que as obras foram iniciadas, antes da verificação da aludida condição, porque o parceiro privado se dispôs a tanto. Não estava contratualmente obrigado, porquanto ainda pendente a condição suspensiva de eficácia. Mas nada o impedia de, sponte sua, iniciar as obras, como inequivocadamente o fez.*

*O aditivo mencionado no laudo em questão se destinou a remover esta cláusula suspensiva de eficácia. E o fez legítima e legalmente. Sem qualquer atrito com a viabilidade econômico-financeira do contrato, que permaneceu, como permanece, inalterada.*



**ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS**

[...]

*Dessa forma, o aditivo apenas antecipou a previsão contratual quanto ao compartilhamento da perda de receita operacional, para a hipótese de os clubes não virem a jogar as sessenta melhores partidas da Arena, ou descumprir eventual compromisso nesse sentido, fato empírico este que poderá ocorrer durante o prazo da concessão (trinta e três anos, relembra-se) e que não se tem como contratualmente evitar.*

[...]

*O aludido estudo referente ao value for money do projeto destaca que a PPP é viável, considerando o compromisso dos três clubes de jogarem suas primeira sessenta melhores partidas."*

**- Alegações da ARENA PERNAMBUCO NEGÓCIOS E INVESTIMENTOS S.A. (fls. 264 a 283):**

*"3.2 No que diz respeito ao primeiro ponto, entendemos que a assinatura do Contrato com uma condição de eficácia (i.e. assinatura de compromisso formal dos três grandes clubes do Estado em mandar seus principais jogos na Arena) não representa qualquer violação à legislação pátria. Pelo contrário, a presença de condição suspensiva em contratos, além de absolutamente consistente com a legislação brasileira, é algo padrão e usual em operação similares.*

[...]

*Em relação ao segundo ponto levantado pela unidade técnica do TCE/PE, gostaríamos de destacar inicialmente que o que orientou a assinatura do Aditivo não foi a admissão de uma nova realidade de frustração de receita e aumento de risco, mas sim a constatação de que o mais importante, tendo em mente o atendimento do interesse público, seria garantir a implantação tempestiva do empreendimento. As premissas do Contrato permaneceram rigorosamente as mesmas.*

[...]

*Já o mecanismo de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro estabelecido no Aditivo para oscilações das receitas operacionais abaixo de 50% (tendo em vista o cenário de não adesão dos clubes) nada mais é do que a proteção das partes de que o equilíbrio contratual originalmente pactuado será preservado na remota hipótese de os clubes não jogarem suas melhores partidas na Arena."*

Analisando as ponderações dos interessados, o Inspetor, por meio de Nota Técnica, manteve o seu posicionamento inicial, alertando que a



**ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS**

sustentabilidade da PPP como um todo está condicionada e atrelada à adesão dos três clubes ao projeto e que sem essa garantia pode ser necessária uma majoração na contrapartida financeira estatal.

### **II.3 - Da Obscuridade na estimativa das receitas acessórias**

Segundo o Laudo elaborado pelo Inspetor, subitem 3.3 (fls. 232), o fluxo de caixa do projeto da PPP da Cidade da Copa prevê uma receita acessória, proveniente da exploração de um projeto imobiliário a ser desenvolvido no terreno adjacente à Arena. Afirma que nos termos da proposta vencedora da Concorrência, a receita total advinda do projeto imobiliário se encontra estimada em 30 milhões de reais, a serem capitalizadas ao longo de 10 anos de sua implantação.

Ainda de acordo com o Inspetor de Obras deste TCE, na operacionalização do projeto imobiliário, está previsto, também, que a transferência da posse do terreno ao parceiro privado dar-se-á, de início, por meio do regime de concessão de direito real de uso - CDRU. Entretanto, após a construção e disponibilização da Arena para operação, a referida transferência será em caráter permanente, com a transmissão em definitivo da propriedade para o Concessionário.

Afirma que as diretrizes para o desenvolvimento do projeto imobiliário a ser erguido na Cidade da Copa, por sua vez, encontram-se previstas no item 5 do Anexo X do Edital. Alega que da maneira com que a PPP se encontra formatada não ficou claro qual a natureza, a complexidade e o porte dos investimentos que o parceiro privado almeja realizar no terreno cedido, tampouco as suas expectativas em termos de lucratividade. Conclui, pois, que a PPP não prevê nenhum mecanismo que permita ao poder concedente acompanhar e aferir a real rentabilidade do projeto imobiliário a ser implantado, tampouco estabelece critérios e condições para a divisão dos lucros excedentes, porventura verificados.

Quanto a este ponto da conclusão do Inspetor, apresenta-se a seguir os principais argumentos apresentados pelo Estado e pelo Consórcio:

#### **- Razões apresentadas pelo Estado (fls. 244 a 262)**

*A avaliação do terreno envolvido na PPP da Cidade da Copa foi realizada pela Companhia Estadual de Habitações e Obras - CEHAB, tendo o mesmo sido avaliado em R\$ 2.662.287,00.*

*[...]*

*O valor de R\$30 milhões definido na licitação, e mantido pela SPE em sua proposta econômica, constitui-se em valor 11,26 vezes maior que a avaliação do terreno pela CEHAB.*



**ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS**

[...]

*Assim, o valor de R\$30 milhões agrega para o Estado uma valorização de 1.268,51% em relação ao valor do terreno avaliado apenas para o projeto imobiliário.*

**- Razões apresentadas pela ARENA PERNAMBUCO NEGÓCIOS E INVESTIMENTOS S.A. (fls. 264 a 283)**

*"Em relação à possibilidade de compartilhamento de ganhos que excedam o valor de R\$30 milhões previsto no Anexo X, vale uma reflexão: todo o risco relacionado ao projeto imobiliário está alocado exclusivamente ao parceiro privado. Por mais que seu desenvolvimento constitua verdadeira obrigação da Concessionária (obrigação acessória, nos termos do Contrato), não há qualquer disposição que permita reequilíbrio econômico-financeiro caso tal obrigação se torne excessivamente onerosa ao parceiro privado por qualquer motivo. Ou seja, caso não seja atingido o valor de R\$ 30 milhões, dado como premissa pelo Estado e considerado diretamente pelo parceiro privado na elaboração de sua proposta econômica e na definição da contraprestação pública, não há qualquer possibilidade de pagamento de contraprestação adicional pelo estado à Concessionária, como forma de compensá-lo pela frustração de uma premissa utilizada em seu plano de negócio. Considerado tal cenário, é igualmente plausível que, no caso inverso, em que a Concessionária, por conta de sua eficiência, tenha ganhos que excedam a quantia de R\$ 30 milhões, tal valor excedente seja por ela absorvido. [...] Em verdade, a forma pela qual o Estado disciplinou tal aspecto no contrato está dentro da sua discricionariedade administrativa."*

Analisando os argumentos dos interessados, conclui o Inspetor, por meio da Nota Técnica (Fls. 284 a 296), que a avaliação imobiliária há de ser considerada à época em que o projeto imobiliário estiver completamente concebido, e pronto para ser implantado, levando-se em conta, sobretudo, a valorização no mercado de imóveis local proporcionada pela construção da Arena e das demais obras de infraestrutura que contemplam a Cidade da Copa.

**II.4 - Da Inconsistência da análise de "Value for Money" do empreendimento**

Segundo o Inspetor, em toda avaliação de viabilidade de uma PPP, faz-se imprescindível a chamada análise de value for Money (VfM), análise de fundamental importância por subsidiar Administração em sua





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

decisão de se utilizar da PPP ao invés da forma tradicional de contratação, na medida em que são comparados, quantitativa e qualitativamente, todos os aspectos envolvidos em ambas as opções.

Assim, conclui o Laudo de Auditoria (fls. 216 a 237) que, antes de optar pela PPP, o Poder Público deve demonstrar que a relação custo-benefício decorrente da mesma é mais vantajosa para a sociedade do que a prestação direta dos serviços pelo Estado (PSC). Somente a partir desse estudo comparativo, é que poderá ser feita uma opção, técnica e economicamente fundamentada, pela celebração da PPP.

De acordo com o exame do Inspetor, na PPP em tela, os estudos que fundamentaram a análise de *value for Money* se encontram relatados no item 6.6 do Anexo X ao Edital. A análise *VfM* realizada levou em consideração duas alternativas tidas por mais aderentes ao projeto da Arena: (i) licitação de obra pública seguida de concessão tradicional para a operação e manutenção da Arena; (ii) PPP para construção, operação e manutenção da Arena.

Informa ainda que optando por obra pública, seguida de concessão tradicional, o Governo realizaria o pagamento durante o prazo da construção da Arena, ou seja, nos três primeiros anos. Desta forma, considerou-se que este pagamento seria realizado em três etapas, sendo 30% do valor das obras civis realizado no primeiro ano, 35% no segundo ano e 35% no último ano, o que totalizaria R\$ 479 milhões. Já na opção pela PPP, considerou-se que o Governo faria empréstimo junto ao BNDES no valor de R\$ 389 milhões, referente à linha de financiamento para reformas e construções de arenas nas cidades-sede da Copa do Mundo de 2014, pagando juros de TJLP (taxa de juros de longo prazo, atualmente em 6% ao ano) mais 1,9% ao ano.

Nesta opção, afirma o Laudo de Auditoria (fls. 216 a 237), a responsabilidade pelo restante do investimento seria do parceiro privado, que também seria responsável pelos serviços de operação e manutenção da Arena e seus respectivos custos. Em contrapartida aos serviços prestados pela SPE, e para complementar as receitas auferidas com a operação da Arena pelo privado, o Governo comprometer-se-ia a disponibilizar contraprestações pecuniárias anuais, estimadas em R\$ 4,4 milhões, a serem realizadas durante todo o período da operação, ou seja, 33 anos. Para fazer jus à contrapartida, o concessionário deverá atender a critérios mínimos de desempenho e disponibilidade, mensurados através do Quadro de Indicadores de Desempenho - QID, e auferidos por um Verificador Independente, atrelando o pagamento à prestação de serviços com qualidade.

De acordo com o engenheiro deste Tribunal, apesar de realizar o reembolso do investimento no primeiro ano de operação da Arena, na PPP o Governo realizaria desembolsos de recursos públicos apenas para arcar com o compromisso da dívida assumida com o BNDES e para pagar as contraprestações pecuniárias durante o período da concessão. Sob tais premissas, afirma o Inspetor que a análise quantitativa de *Value for Money* apontou um Valor Presente Líquido de R\$ 445,7 milhões para a alternativa de obra pública seguida da concessão tradicional, e de



**ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS**

R\$ 380,7 milhões para a opção pela PPP. Assim, a conclusão a Administração chegou é que, ao realizar a construção e operação da Arena via PPP, o Governo obteria uma economia da ordem de R\$ 66 milhões.

Porém, de acordo com o Inspetor de obras Ulysses Beltrão, observam-se as seguintes inconsistências na análise de *value for Money* apresentada:

1 - As premissas consideradas na análise de *Value for Money* padeceram dos mesmos vícios e incertezas que contaminaram os parâmetros estimados no fluxo de caixa estudo de viabilidade econômico-financeira da PPP, mormente no que se refere à ausência de orçamento detalhado que comprove o custo real de execução da obra da Arena, à insegurança na projeção das receitas operacionais e à obscuridade na quantificação das receitas advindas do empreendimento imobiliário.

2 - A análise quantitativa da opção por obra pública, seguida de concessão, só considerou a despesas com construção da Arena nos três primeiros anos do contrato. Do quarto ao trigésimo terceiro ano da simulação, não foram previstas quaisquer despesas ou receitas no fluxo de caixa do projeto, tal como se a Arena fosse construída para ser utilizada exclusivamente durante a Copa do Mundo. Ora, se a opção previa a concessão à iniciativa privada da exploração da Arena, era de se ter projetada uma receita mínima para o Estado ao longo dos 30 anos da concessão.

3 - O fluxo de caixa da opção por obra pública também não levou em consideração as eventuais receitas que o Estado poderia obter advindas da negociação do terreno adjacente à Arena, tal como previsto na modelagem proposta para PPP.

Sobre estes questionamentos do Inspetor, os interessados assim se posicionaram:

**- Razões do Estado (fls. 244 a 262):**

*"Os R\$ 66 milhões, indicados no laudo a título da economia obtida pelo Estado de Pernambuco com a escolha da PPP como regime de construção da Arena Pernambuco, para a Copa do Mundo de 2014, em detrimento da construção da Arena via Lei de Licitações e posterior concessão da operação e manutenção do equipamento, fala por si só. [...] A mera alienação do terreno, por si só, tampouco chegaria próximo ao aludido ganho obtido. [...] Não se pode olvidar, por outro lado, que a qualidade técnica do equipamento e dos serviços a serem prestados, que é de difícil mensuração, seria, inevitavelmente, melhor alcançada pela modelagem da PPP. E isto advém da conclusão de que a empreiteira contratada pela Lei de Licitações, como não iria operar o equipamento, não teria o mesmo compromisso com a qualidade técnica daquela empresa que, além de construí-lo, irá*



**ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS**

*operá-lo, por bastante tempo, sem possibilidade de recomposição de preços por qualquer defeito ou deterioração.”*

**- Razões da ARENA PERNAMBUCO NEGÓCIOS E INVESTIMENTOS S.A. (fls. 264 a 283):**

*“... as informações disponíveis na licitação a respeito dos custos de execução da obra da Arena estão em consonância com os requisitos para projetos de PPP. [...] Não é por outra razão que a modelagem adequada para a exploração, pelo privado, de arenas no Brasil é parceria público-privada. Se a equação econômica do projeto apontasse para sua auto-sustentabilidade, as arenas seriam licitadas como concessão de obra pública ou concessão de direito real de uso. Contudo, justamente porque a equação econômica não é viável, utiliza-se das parcerias público-privadas. [...] Com relação ao questionamento de que na análise Value for Money, não foram consideradas as eventuais receitas que o Estado poderia obter em razão da negociação do terreno onde será implantado o projeto imobiliário, primeiramente, pelos motivos expostos anteriormente. Jamais poder-se-ia considerar o valor de R\$ 30 milhões contemplados na equação econômico-financeira do Projeto, uma vez que tal receita não se refere exclusivamente à venda de terrenos, mas sim de um desenvolvimento imobiliário, a partir das melhores práticas existentes no mercado.*

*Mesmo que houvesse a possibilidade de o Estado auferir receitas com a negociação do terreno, estas deveriam ser 100% fundamentadas em avaliações imobiliárias do terreno. A título exemplificativo, e com base na avaliação outrora mencionada, mesmo levando-se em conta que foi realizada para fins de desapropriação, o montante de R\$2.662.287,00 representa um percentual de 0,6% do custo total de construção avaliado em R\$479.000.000,00, ou seja, muito pouco para ser considerado como receita adicional e, por conseguinte, para abater os efeitos dos montantes despendidos com construção do estádio.*

*[...]*

*Em suma, o que se pretende demonstrar é que, realizadas várias licitações regidas pela lei 8.666/1993 (uma para a construção da Arena, outra para a operação e uma terceira para a alienação do terreno para o desenvolvimento de um projeto imobiliário), não seria possível haver sinergia, o que apenas a junção dessas atividades permitiria.”*

Apreciando as justificativas apresentadas pelos interessados, o Inspetor manteve seu posicionamento.



**ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS**

**III - DESPACHO DO COORDENADOR DE CONTROLE EXTERNO DO TCE-PE, AUDITOR DAS  
CONTAS PÚBLICAS JACKSON FRANCISCO DE OLIVEIRA - Fls. 298 a 304**

Após o exame do contrato pelo Inspetor de Obras, Ulysses Beltrão e da apresentação das justificativas (defesa) por parte do Estado e do Consórcio Arena Pernambuco, o Coordenador de Controle Externo, Auditor Jackson Francisco de Oliveira, proferiu Parecer, que se transcreve a seguir:

*"Em Análise realizada pelo Núcleo de Engenharia desta Corte sobre o procedimento que levou o Governo do Estado de Pernambuco a conceder administrativamente a arena para copa de 2014, em fase de Construção no município de São Lourenço da Mata, o laudo de auditoria chegou às seguintes conclusões:*

- 1 - Ausência de Orçamento detalhado do custo de construção da Arena;*
- 2 - insegurança na Projeção das receitas operacionais;*
- 3 - obscuridade na estimativa das receitas acessórias;*
- 4 - Inconsistências da análise de Value for Money do empreendimento.*

*Em virtude dos apontamentos feitos e após os esclarecimentos prestados pelos interessados, foram realizadas as seguintes sugestões em Nota Técnica de Esclarecimento:*

- 1 - Proceder à reavaliação do estudo técnico de viabilidade da PPP contratada, de modo que seja demonstrada, de forma cabal e inquestionável, a vantajosidade econômica e operacional para o Estado e a melhoria da eficiência no emprego dos recursos públicos quando comparada a outras possibilidades de contratação do objeto.*
- 2 - Fazer constar, no âmbito novo estudo de viabilidade a ser realizado:*
  - 2.1 - Orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários dos serviços previstos na obra de construção da Arena;*
  - 2.2 - Estudo de projeção das receitas operacionais e adicionais calcado em estimativas de demanda factíveis e fidedignas;*
  - 2.3 - Parâmetros mais precisos e objetivos para as diretrizes que nortearão o empreendimento imobiliário a ser implementado pelo parceiro privado;*



**ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS**

2.4 - Mecanismos contratuais que possibilitem a verificação, aferição e compartilhamento das receitas efetivamente auferidas pelo parceiro privado na exploração do empreendimento imobiliário;

2.5 - Análise de Value for Money consistente, alicerçada em parâmetros e premissas coerentes e confiáveis.

Posteriormente, após análise dos documentos elaborados pela equipe técnica do TCE, a chefia do Núcleo de Engenharia chegou à seguinte conclusão em despacho datado de 07/12/2011:

"Considerando, contudo, que uma eventual paralisação na execução da obra de construção da Arena possa resultar na inviabilização da conclusão da mesma nos prazos estipulados pela FIFA, com flagrante prejuízo ao interesse público, sugere-se que seja expedido alerta de responsabilização com vistas advertir as autoridades competentes dos riscos advindos do não diligenciamento das providências recomendadas no laudo de auditoria e reiteradas na Nota Técnica de esclarecimento".

Sobre os fatos, entendemos necessário tecer alguns comentários:

**1 - Ausência de Orçamento detalhado do custo de construção da Arena**

Os apontamentos feitos pelo relatório técnico deixam transparecer a incompletude do projeto básico elaborado pelo contratante, em virtude da inexistência de preços unitários, o que impossibilitaria uma correta análise por parte do controle externo, notadamente no que se refere aos valores pagos e ao acompanhamento pouco preciso do cronograma.

Os interessados instados a se manifestar, alegam que uma interpretação sistêmica da Lei de Licitações com a Lei de concessões e, ainda, a Lei das Parcerias Públicas Privadas, levaria ao entendimento que seria desnecessário um maior detalhamento do Projeto Básico nesse tipo de concessão administrativa. Afirmam, ainda, que o agente empreendedor apresentou os elementos de projeto básico, com plantas, memoriais descritivos, especificações técnicas e quadro de valores orçamentários.

A nosso ver a legislação citada não despreza a necessidade de obediência ao artigo 6º, IX, da Lei 8.666/93 que define exatamente os elementos do Projeto Básico, citando em sua alínea "f" que o projeto básico deve conter "o orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentando em quantitativo de serviços e fornecimentos propriamente avaliados". Contudo, a incompletude do projeto não torna inviável o acompanhamento da obra. Aliás, tal fato ocorre com



**ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS**

*certa freqüência nas análises de obras realizadas pelo TCE. Certamente a dificuldade do acompanhamento das obras é maior quando não existe o orçamento detalhado, porém, repita-se, não torna inviável o seu controle concomitante. O Laudo de auditoria aponta neste sentido ao afirmar que "não se quer, com isto, afirmar, de antemão, que o preço de construção da Arena da Copa se encontre superfaturado, tampouco que os resultados econômico-financeiros do empreendimento estejam mascarados. Ocorre que, por força do princípio da transparência e da eficiência na gestão dos recursos públicos, para que se possa concluir pela viabilidade ou não do projeto, necessário se faz que todos os custos envolvidos na implantação do empreendimento estejam clara, suficiente e pormenorizadamente detalhados".*

*O próprio TCU entende que a modelagem de PPP evidencia uma forma diferente de controle por parte dos órgãos públicos em relação àqueles necessários quando dos contratos viabilizados através da Lei 8.666/93. A referida Corte de Contas, em seu Acórdão 1.999/2011, que analisou o contrato de empréstimos para construção da Arena Pernambuco afirma que "tratando-se de PPP, a atividade fiscalizadora por parte do Poder Público, durante a execução da obra, tende a ser menos complexa do que no caso da obra pública. Naquela modalidade contratual, o Poder Concedente tem de envidar esforços para verificar se a solução técnica adotada alcançará a atividade fim almejada (provisão do serviço). Nesse sentido, a preocupação com atividade meio, ou seja, quanto aos métodos construtivos, torna-se menos relevante."*

*Desta forma, a incompletude do projeto básico, no que se refere ao previsto na Lei 8.666/93, não inviabiliza o acompanhamento da obra que, como visto, tem suas especificidades quando se trata de contratação via PPP.*

## **2 - Insegurança na Projeção das receitas operacionais**

*Conforme laudo de auditoria o termo original do contrato de PPP previa como condição necessária para recebimento das receitas operacionais projetadas que os três principais clubes da capital jogassem suas 60 principais partidas no ano na Arena da Copa. O fato dos clubes, a época do início da construção da Arena, não terem ainda assinado o compromisso, teria, como afirma o laudo técnico, tornado nulo o contrato.*

*Posteriormente o contrato foi aditado, retirando-se a referida obrigação.*

*O Laudo Técnico informa, ainda, citando matérias jornalísticas que o Sport Clube do Recife e o Santa Cruz Futebol Clube se manifestaram no sentido de não realizarem partidas suas na Arena da Copa, em virtude de possuírem seus próprios estádios.*



**ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS**

*Os interessados afirmam que havia a necessidade de se iniciar as obras face os prazos exigidos pela FIFA para conclusão da ARENA.*

*Podemos afirmar que reside certa razão ao Laudo Técnico. Se as projeções de receitas do consórcio que irá administrar a Arena da copa inclui a realização das 60 partidas de futebol, não ocorrendo as referidas partidas o fluxo de caixa resta prejudicado. Contudo, um contrato de PPP, como se sabe, é um contrato de risco para ambas as partes. Da mesma forma que o Laudo citou matéria sobre os Clubes Santa Cruz e Sport que não tinham, a princípio, interesse de jogar suas partidas na Arena, sabe-se que atualmente o Clube Náutico Capibaribe, após acordo com o consórcio que administrará o empreendimento, irá realizar todos os seus jogos na referida Arena, ou seja, algo não previsto no fluxo de caixa das receitas operacionais inicialmente estabelecido.*

*Queremos dizer, com esse exemplo, que existe uma certa subjetividade em relação ao fluxo futuro das receitas operacionais, algo comum em qualquer contrato desse tipo. Podem ocorrer, no curso da administração da Arena, outras receitas não previstas originalmente, trazendo um fluxo de caixa melhor do que o previsto inicialmente.*

*Por outro lado, parece-nos um equívoco a cláusula inicialmente posta no sentido de obrigar clubes privados, que possuem seus próprios estádios de futebol, a realizarem suas partidas em um empreendimento público concedido à administração privada. A correção desse erro, certamente, ocorreu de forma intempestiva, pois as obras já haviam se iniciado. Não é mais oportuno, porém, a alegação de nulidade do contrato, pois certamente, essa atitude, traria mais prejuízos sociais e econômicos para o Estado de Pernambuco. Não é possível afirmar, com certeza, neste momento, que existirá algum impacto negativo, no fluxo de caixa futuro, em relação às receitas operacionais previstas originalmente. Nessa linha também se posicionou o TCU, em seu acórdão nº 1999/2011, quando da análise do empreendimento da Arena Pernambuco, ao afirmar que "no que se refere à viabilidade econômica do projeto, em face dos estudos apresentados, a SPE deverá obter seu faturamento a partir da criação de novos produtos ainda não disponibilizados nos estádios pernambucanos para obter o retorno econômico desejado;"*

*É certo, porém, que as autoridades públicas envolvidas devem ser alertadas sobre esse fato e que este Tribunal deverá acompanhar de perto o referido fluxo de receitas.*

### **3 - Obscuridade na estimativa das receitas acessórias**

*Esclarece o Laudo de Auditoria que o fluxo de caixa do projeto da PPP da Cidade da Copa prevê uma receita acessória, proveniente da exploração de um projeto imobiliário a ser desenvolvido no terreno adjacente à Arena. A receita total, chamada de acessória, advinda*



**ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS**

do projeto imobiliário se encontra estimada em 30 milhões de reais, a serem capitalizadas ao longo de 10 anos de sua implantação. Consta no Laudo que, em suma, o Estado de Pernambuco comprometeu-se a entregar ao parceiro privado um imóvel integrante do seu patrimônio, que seria um terreno adjacente à Arena, sem a certeza e segurança do que efetivamente vai ser feito no local, e sem se acautelar que os lucros declarados pelo proponente estariam condizentes com as reais potencialidades do bem transferido.

Sendo assim, continua o Laudo, nos moldes da PPP celebrada, toda e qualquer mudança na concepção do projeto imobiliário que venha a ser implantada pelo Concessionário, não propiciará ao Estado a participação nos eventuais lucros adicionais resultantes, esse fato, segundo a análise técnica, possibilita que os bônus advindos das eventuais inovações incorporadas ao projeto imobiliário sejam canalizados unicamente em prol do interesse privado.

Os interessados afirmam que a avaliação do terreno envolvido na PPP da Cidade da Copa foi realizada pela Companhia Estadual de Habitações e Obras - CEHAB. Sendo o valor de R\$ 30 milhões definido na licitação, e mantido pela SPE em sua proposta econômica, constitui-se em valor 11,26 vezes maior que a avaliação do terreno pela CEHAB. Assim, o valor de R\$ 30 milhões agrega para o Estado uma valorização de 1.268,51% em relação ao valor do terreno avaliado apenas para o projeto imobiliário. Alegam, ainda, que todo o risco relacionado ao projeto imobiliário está alocado exclusivamente ao parceiro privado. Por mais que seu desenvolvimento constitua verdadeira obrigação da Concessionária (obrigação acessória, nos termos do Contrato), afirma, não há qualquer disposição que permita reequilíbrio econômico-financeiro caso tal obrigação se torne excessivamente onerosa ao parceiro privado por qualquer motivo.

Com os argumentos apresentados demonstra-se claramente que não existe como se aferir com certeza qual o valor do imóvel que deveria ser realmente considerado. A alegação constante no laudo de auditoria, no sentido de que o imóvel deveria ser avaliado quando do projeto implantado, não seria possível visto que o contrato fora assinado antes do início das obras. O fato de constar no contrato um valor mais de 11 vezes maior do que o valor avaliado, nos dias atuais, pelo Governo do Estado, demonstra que foi considerado algumas projeções futuras em relação ao valor de mercado do imóvel, embora possa não se confirmar. O Laudo, porém, não traz uma análise mais profícua de quanto deveria valer o imóvel, não sendo possível, pois, chegarmos a uma conclusão sobre esse fato. Os riscos, neste caso, são de inteira responsabilidade do agente privado, como consta no próprio contrato de concessão.





**ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS**

**4 - Inconsistências da análise de Value for Money do empreendimento**

O Value for Maney (VfM), como bem esclarece o Laudo de Auditoria, subsidia a Administração em sua decisão de se utilizar da PPP ao invés da forma tradicional de contratação, na medida em que são comparados, quantitativa e qualitativamente, todos os aspectos envolvidos em ambas as opções.

Após a análise realizada chegou-se a conclusão que, ao realizar a construção e operação da Arena via PPP, o Governo obteria uma economia da ordem de R\$ 66 milhões. O Laudo aponta que a falta de orçamento detalhado da obra, bem como as questões já apresentadas no que se refere à expectativa de receitas operacionais e acessórias não garantem confiabilidade aos valores apresentados. Como também não foi levado em consideração o valor do terreno doado à construtora.

Os interessados afirmam que se a equação econômica apontasse para sua auto-sustentabilidade, as arenas seriam licitadas como concessão de obra pública ou concessão de direito real de uso. Contudo, justamente porque a equação econômica não é viável, utiliza-se das parcerias público-privadas. Também, que o valor do terreno, sem o projeto, alcança apenas 0,6% do valor total da obra, que foi orçada em 479 milhões de reais, ou seja, valor não significativo no que se refere ao total orçado.

Mais uma vez encontram-se no campo da subjetividade as projeções realizadas. E, de fato, em projeto de tal magnitude, envolvendo prazos exíguos para sua conclusão, no que se refere à Arena, em virtude da realização da Copa do Mundo organizada pela FIFA, atrelado a um projeto de expansão imobiliária, não há como fugir de previsões que possam não se configurar no futuro. O fato é que, o Estado de Pernambuco, através do seu poder discricionário, e com base em estudos realizados, optou pelo modelo de PPP para realização do projeto de construção e exploração por parte do consórcio vencedor. No momento em que se encontra o projeto, não cabe mais certas alegações, principalmente porque qualquer decisão que não seja a sua continuidade com certeza trará mais prejuízos sociais e econômicos. O momento é de se fazer acompanhar as obras e, no futuro, se decidir por possíveis responsabilizações nas projeções porventura incompletas e equivocadas que possam vir a ocorrer, inclusive quanto à opção pela PPP em detrimento do modelo comum de licitações regido pela Lei 8.666/93.

Ademais, como afirma o TCU em seu acórdão nº 1999/2011, que analisou o empréstimo concedido pelo BNDES para construção da Arena Pernambuco "a realização de obras pelo setor público normalmente tende a resultar em prazos maiores e em custos mais elevados para a realização do empreendimento. Para a construção da Arena pelo modelo tradicional de obra pública, por exemplo, são necessárias diversas licitações, muitas das quais não podem ser realizadas concomitantemente (ex. projeto básico, projeto executivo,



**ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS**

*fiscalização e supervisão da construção, concessão da operação e manutenção da Arena)."*

*Isto posto, acompanhamos o entendimento da chefia do Núcleo de Engenharia quanto aos alertas que devem ser emitidos às autoridades competentes."*

**VOTO - MÉRITO**

1. Analisando as conclusões do Laudo elaborado pelo Inspetor de Obras, Ulysses Beltrão, as razões-justificativas trazidas tanto pelo Estado de Pernambuco como pelo Consórcio Arena Pernambuco Investimentos S.A. e ainda as ponderações e sugestões de encaminhamentos propostos pelo Auditor Jackson Francisco de Oliveira, Coordenador de Controle Externo deste TCE-PE, conclui-se, sem esforço, que o tema e as questões suscitadas são de grande complexidade, responsabilidade e de alta relevância econômico e social.
2. E não poderia ser diferente, por variados motivos.
3. Primeiro, porque as principais obras de infraestrutura que ora se realizam em 12 cidades brasileiras, a exemplo da região metropolitana do Recife - tanto aquelas obras relacionadas com "mobilidade urbana" e aeroportos, como aquelas referentes à construção ou reformas de estádios de futebol (Arenas) - inserem-se no contexto especial da realização da "Copa do Mundo de 2014". Com efeito, são investimentos estruturadores assumidos pelo Governo brasileiro perante a comunidade internacional e a Federação Internacional de Futebol (FIFA), obras improrrogáveis, com prazo certo para acabar e fundamentais para o êxito do evento, cujo malogro em sua execução poderá acarretar vultosos prejuízos para o País.
4. A complexidade aumenta ainda mais quando se parte para o exame das modelagens financeiras escolhidas pelos principais entes federativos para a realização dos empreendimentos relacionados à Copa de 2014. Alguns Estados, a exemplo de Pernambuco, valeram-se instituto da Parceria Público-Privada (PPP) para a construção e exploração de sua Arena.
5. O instituto das PPPs surge no País com o advento da Lei Federal nº 11.079/2004, que estabeleceu as normas gerais para licitação e



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

contratação de parcerias público-privada no âmbito da administração pública nacional. Aqui, cabe uma breve digressão sobre o objetivo e a natureza das PPPs. Com efeito, elas surgiram, em nível mundial, num contexto de crise fiscal do Estado e como uma alternativa de colaboração entre a iniciativa Privada e o setor público para a realização de investimentos que não se viabilizariam caso fossem realizados por meio dos institutos tradicionais de contratação, aproveitando-se, para tanto, qualidades de ambos os setores, no estabelecimento de relações de complementaridade, uma vez que se repartem os investimentos, os riscos, as responsabilidades e também os ganhos. Na exposição de motivos que acompanhou o projeto que culminou com a aprovação da referida Lei 11.079/2004, restaram evidenciadas as razões que motivaram a criação do instituto: *“Alcançou grande sucesso em diversos países, como Inglaterra, Irlanda, Portugal, Espanha e África do Sul, como sistema de contratação pelo poder público ante a falta de disponibilidade de recursos financeiros e aproveitamento da eficiência de gestão do setor privado... No caso do Brasil, representa uma alternativa indispensável para o crescimento econômico, em face das enormes carências sociais e econômicas do país, a serem supridas mediante a colaboração positiva do setor público e privado”*.

6. Não obstante ser consenso de que o novo contexto econômico mundial, inaugurado nos albores da década de noventa do século passado, impôs irremediavelmente aos Estados a necessidade de se buscar novas formas de investimentos, com ênfase em parcerias com o setor privado; não obstante restar evidenciado de que os Estados que optaram pela contratação de obras estruturadoras, a exemplo das Arenas, por meio de PPPs, assim o fizeram imbuídos da firme convicção de que estas seriam a melhor forma de, ao mesmo tempo, proteger o erário e trazer a expertise da iniciativa privada para gerenciar a prestação de serviços, que, por sua índole, estariam mais afeitos à livre iniciativa; não obstante estes fatores, é forçoso reconhecer que até hoje, passados vinte anos de implantação de PPPs em vários países, o instituto ainda é alvo de controvérsias, na medida em que, ao lado de casos de sucesso, existem experiências que não se justificaram. E o que dizer da experiência Brasileira? Aqui, a lei de regência é ainda mais recente. Os projetos até agora implantados, e em execução, são escassos, a doutrina ainda é incipiente e a jurisprudência dos Tribunais – quer administrativos, como TCU e TCEs, quer judiciais, como o STF e o STJ – ainda não permitem a necessária segurança interpretativa sobre temas intrinsecamente polêmicos.
7. Acrescente-se a todas essas reflexões aqui trazidas, a enorme responsabilidade dos órgãos de controle da gestão pública, a exemplo dos Tribunais de Contas, do Ministério Público e do próprio Poder Legislativo, com vistas a acompanhar e fiscalizar todos esses contratos, especialmente com vistas a prevenir e alertar os



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

gestores públicos sobre fatos e riscos que possam comprometer a legalidade e a eficiência dos vultosos empreendimentos.

8. Feita esta contextualização - necessária para nortear o nosso posicionamento e as medidas a serem tomadas doravante por este órgão de controle - retorno ao exame do objeto de nossa Auditoria Especial.
9. Decerto que são respeitáveis as observações e críticas efetuadas no Laudo de autoria do Inspetor deste TCE, Ulysses Beltrão. Conquanto não apontar indícios de sobrepreços, superfaturamentos, problemas ambientais ou afronta a princípios basilares das leis de regência (a exemplo dos princípios da impessoalidade e da competitividade), nos procedimentos realizados pela Administração, sugere o Inspetor, em sua conclusão, que o Estado realize estudos complementares com vistas a deixar incontestável a sustentabilidade financeira e econômica da PPP, porquanto, os dados gerais do projeto apresentados pela administração seriam insuficientes para emissão de um juízo de valor conclusivo sobre essa questão.
10. Nada obstante, é forçoso reconhecer, por outro lado, que as reflexões técnicas trazidas aos autos pelo Coordenador de Controle Externo do TCE, Auditor de Contas Jackson Francisco de Oliveira, transcritas na íntegra no relatório deste voto (Item III), aponta para encaminhamentos e soluções que, s.m.j, estão mais consentâneas com o contexto de complexidades ao qual nos referimos anteriormente. Primeiro, ao deslindar que as ponderações feitas pelo Inspetor de obras, em relação ao item "Insegurança na projeção de receitas operacionais", não constitui irregularidade, fazendo parte dos riscos que, todos sabemos, são iminentes à natureza do próprio contrato de PPP. Para tanto, exige-se dos órgãos de controle que façam os devidos alertas às autoridades públicas responsáveis sobre a necessidade de envidarem todos os esforços e tecnologias com vistas a mitigar ao máximo os riscos, especialmente aqueles que podem resultar em oneração para o erário além das projeções realizadas nos estudos de viabilidade. O risco, por exemplo, de os três grandes clubes da capital não realizarem na Arena seus principais jogos anuais deve levar o Estado e o Parceiro Privado a buscarem alternativas efetivas com vistas a evitar impactos demasiados no equilíbrio econômico-financeiro pactuado.
11. O Despacho do Coordenador de Controle Externo também esclarece que não constitui irregularidade os fatos descritos no laudo como supostamente geradores de "Obscuridade na estimativa de receitas acessórias", notadamente aquelas receitas que serão oriundas da exploração do empreendimento imobiliário, no montante de R\$ 30 milhões. Conclui o Coordenador, após a analisar e aceitar os



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

argumentos trazidos pelos interessados que *“Os riscos, neste caso, são de inteira responsabilidade do agente privado, como consta no próprio contrato de concessão”*.

12. Com efeito, o ponto do Laudo elaborado pelo Inspetor Ulysses Beltrão que merece especial atenção diz respeito aos itens *“Ausência do orçamento detalhado do custo de construção da Arena”* e *“Inconsistência da análise do Value for Money do empreendimento”*. Neste caso, ainda que se admita a razoabilidade das teses trazidas pelo Estado e pelo Consórcio – teses estas alicerçadas em juristas de escol, diga-se – ao alegarem que, em contratos de PPP, a Administração não estaria obrigada a apresentar orçamentos detalhados dos custos e quantitativos de serviços das obras (como acontece nos contratos administrativos tradicionais), este proceder administrativo acaba por impedir que o órgão de controle faça um exame prévio mais profundo e abalizado da viabilidade econômico-financeira da PPP. A disponibilização de dados mais específicos e detalhados permitiria verificar, com maior grau de certeza, por exemplo, se haveria excesso em alguns itens, o que, em tese, poderia gerar uma diminuição dos custos da obra e, por conseguinte, do valor que o Estado terá que ressarcir o parceiro privado ao final da construção da Arena. Os dados completos e detalhados também poderiam deixar mais robusta a motivação acerca da escolha do modelo PPPs como alternativa mais vantajosa para o Estado.

13. No entanto, como bem lembrado nas defesas trazidas pelos interessados e pelo parecer do Coordenador de Controle Externo, é o próprio TCU, por meio do Acórdão nº 1.999/2011, quando analisou o contrato de empréstimos do BNDES para construção da Arena Pernambuco, quem afirma que *“tratando-se de PPP, a atividade fiscalizadora por parte do Poder Público, durante a execução da obra, tende a ser menos complexa do que no caso da obra pública. Naquela modalidade contratual, o Poder Concedente tem de envidar esforços para verificar se a solução técnica adotada alcançará a atividade fim almejada (provisão do serviço). Nesse sentido, a preocupação com atividade meio, ou seja, quanto aos métodos construtivos, torna-se menos relevante”*.

14. A propósito das dificuldades e desafios para se calcular, científica e cartesianamente, o chamado *“Value for Money”* de uma PPP, vale transcrever trecho de um estudo desenvolvido na Faculdade de Economia de Coimbra, em 2007, coordenado pelo Professor Boaventura de Sousa Santos, cujo título é: *“Parcerias Público-Privadas e Justiça* (ver texto integral no endereço eletrônico: [http://opj.ces.uc.pt/pdf/rel\\_parcerias\\_publico\\_privadas\\_justica.pdf](http://opj.ces.uc.pt/pdf/rel_parcerias_publico_privadas_justica.pdf)):

*“O valor acrescentado mútuo surge como a justificação última das PPPs, embora a sua existência seja matéria de debate. Numa*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

*acepção lata, a PPP permite a realização de objetivos que não seriam possíveis com cada ator agindo isoladamente. É o que se pode chamar de vantagem colaborativa ou comparativa. Pretende-se recrutar a competência específica de cada ator, público ou privado, para juntar os melhores recursos humanos e materiais possíveis. (...) Numa acepção estrita, a mais freqüente, a PPP permite ao Estado poupar (Value for Money) e ao privado lucrar; seria uma forma de prestar serviços públicos com poupança para o contribuinte e lucro para o investidor. O Value for Money é um dos argumentos mais utilizados a favor das PPPs, mas, também, onde reside uma das críticas principais. (...) Salienta-se a grande dificuldade em calcular a poupança a longo prazo (por exemplo 30 anos) em serviços de grande dimensão, devido, entre outros, ao problema de externalidades (isto é, dos custos gerados por uma PPP que não se repercutem diretamente nela, mas serão pagos pela sociedade) e à componente subjetiva que implica por ser uma projeção de condições futuras”.*

15. *À luz de todas essas reflexões, resta-nos corroborar e subscrever as conclusões e encaminhamentos sugeridos pelo Coordenador de Controle Externo deste TCE-PE, quando, em relação a este ponto específico, afirmou em seu parecer: “Contudo, a incompletude do projeto não torna inviável o acompanhamento da obra. Aliás, tal fato ocorre com certa freqüência nas análises de obras realizadas pelo TCE. Certamente a dificuldade do acompanhamento das obras é maior quando não existe o orçamento detalhado, porém, repita-se, não torna inviável o seu controle concomitante. O Laudo de Auditoria aponta neste sentido ao afirmar que “não se quer, com isto, afirmar, de antemão, que o preço de construção da Arena da Copa se encontre superfaturado, tampouco que os resultados econômico-financeiros do empreendimento estejam mascarados. Ocorre que, por força do princípio da transparência e da eficiência na gestão dos recursos públicos, para que se possa concluir pela viabilidade ou não do projeto, necessário se faz que todos os custos envolvidos na implantação do empreendimento estejam clara, suficiente e pormenorizadamente detalhados. (...) Desta forma, a incompletude do projeto básico, no que se refere ao previsto na Lei nº 8.666/93, não inviabiliza o acompanhamento da obra que, como visto, tem suas especificidades quando se trata de contratação via PPP”.*

16. *Ainda sobre este item, procede a informação trazida pelo Estado dando conta de que não se mostra razoável, neste caso, fazer comparações dos custos de construção da Arena de Pernambuco com aqueles custos preliminarmente estimados para a “Arena Dunas”, que está sendo construída na cidade de Natal. Primeiro por se tratar de empreendimentos de concepções diferentes; segundo, porque, no último mês de setembro de 2011, a partir da aprovação de linha de financiamento do BNDES, aqueles custos iniciais foram majorados*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

para um valor que, em princípio, superará os previstos para a Arena de Pernambuco.

17. Em resumo: embora não tenha sido constatado, quer pelo Tribunal de Contas, quer pelos demais órgãos de controle públicos, até o presente, procedimentos adotados pelos órgãos da administração pública estadual, responsáveis pelo contrato, que pudessem macular indelevelmente a lisura do procedimento licitatório e da execução contratual, bem como não tenha sido apontado indício de dano efetivo ao erário (houve, de fato, recomendações e sugestões pontuais efetuados pelo TCU, Ministério Público Federal e Ministério Público Estadual, relacionados a cláusulas de riscos, recomendações estas, em sua grande parte, acolhidas pela Administração), é forçoso reconhecer que só a partir da entrega definitiva da obra "Arena da Copa" pelo parceiro privado ao Estado de Pernambuco, com data prevista para fim de 2012 ou início de 2013, é que este TCE-PE, a partir de uma ampla auditoria e inspeção na obra, com aferição física dos insumos utilizados, poderá, com maior precisão, atestar a economicidade e o seu custo final e, ainda, se este custo real repercutiu, de alguma forma, no equilíbrio contratual, onerando indevidamente os cofres públicos estaduais em valores além dos pactuados e projetados inicialmente.
18. Por hora, considerando o atual estágio de execução da obra (aproximadamente 30% concluída) e dos contextos especiais aqui pontuados no início deste voto, não há que se falar - como sustentaram prudentemente o Chefe do Núcleo de Engenharia do TCE-PE, Inspetor Ayrton Alcoforado, e o Coordenador de Controle Externo, Auditor Jackson Francisco de Oliveira - em paralisação da obra, nem, muito menos, em sustação ou anulação do contrato em andamento, sob pena destas medidas causarem transtornos e danos irreparáveis, em clara afronta a interesses públicos maiores.
19. Essa ponderação responsável de forma algum significa que o TCE-PE deixará de aferir, no momento oportuno, possíveis responsabilidades de gestores e contratadas pelo planejamento e execução do contrato. Caso, porventura, se conclua, ao final da auditoria, que o Estado terá que assumir novo ônus financeiro, caberá ao Tribunal analisar, à luz de elementos concretos, se os fatores determinantes dessa possível oneração decorrem de riscos naturais do empreendimento (o que, como se viu, é comum nos investimentos modelados por PPPs) ou se têm origem na insuficiência de planejamento ou negligência por parte dos agentes públicos e privados encarregados do empreendimento, situação esta que ensejará, decerto, a devida responsabilização administrativa e civil por parte deste TCE e, certamente, pelos demais órgãos de controle.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

20. Há que se admitir, contudo, que este exame econômico final, a ser realizado mais à frente, a partir da entrega definitiva da obra, poderá concluir que o seu custo esteve dentro das projeções traçadas inicialmente pelos projetos apresentados; ou até mesmo concluir que o Estado possa ter obtido ganho econômico (mais vantagens), na hipótese de o valor a ser desembolsado por ele, para ressarcimento da obra ao parceiro privado, se situar em patamares aquém dos custos efetivos da obra. Neste caso, o “risco de construção”, conforme cláusula contratual expressa, é exclusivo do parceiro privado, sem qualquer possibilidade de repassá-lo ou dividi-lo com o Estado.

21. Conquanto a aferição mais exata acerca da economicidade e da sustentabilidade da presente PPP só se tornar possível e definitiva a partir da entrega da obra da Arena ao Estado de Pernambuco, é preciso lembrar que, por exigência do banco federal financiador – BNDES, o Estado contratou uma empresa para gerenciar e auditar a referida obra. Esta empresa encarregada da fiscalização está obrigada a elaborar relatórios técnicos periódicos sobre a execução físico-financeira da obra. Para tanto, além de permissão para que técnicos deste TCE possam, sem restrições de acesso, acompanhar concomitantemente o andamento da obra, faz-se necessário que os citados relatórios gerados pela empresa de auditoria contratada sejam, assim que concluídos, enviados imediatamente a este Tribunal, pois a partir destes documentos e do acompanhamento físico da obra por nosso corpo técnico poderá surgir necessidade da adoção de medidas acautelatórias diante de fatos importantes que possam porventura comprometer o bom andamento da obra.

22. Por todo o exposto,

**CONSIDERANDO** as conclusões da Coordenadoria de Controle Externo (CCE) deste Tribunal de Contas (DESPACHO às fls. 298 a 304);

**CONSIDERANDO** que, até a presente data, não foram detectados, no contrato sob análise, indícios de dano ao erário nem afronta aos princípios gerais norteadores das leis que disciplinam as Parcerias Público-Privadas, especialmente as Leis n.ºs 11.079/04 e 8.666/93;

**CONSIDERANDO**, todavia, que a não apresentação, por parte da Administração e do Parceiro Privado, de um projeto básico mais minucioso da obra, contendo orçamento detalhado, embora não seja motivo de suspensão ou anulação do contrato, exigirá deste TCE-PE a realização de uma nova Auditoria Especial na obra, no momento em que esta for entregue





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

definitivamente ao Estado, a fim de que se possa, a partir de elementos concretos, avaliar, com maior precisão, a sua economicidade e a efetividade dos estudos de viabilidade econômica e financeira realizados pelo Estado que fundamentaram a presente parceria público-privada;

**CONSIDERANDO** que este Tribunal de Contas, enquanto órgão constitucional integrante do controle externo da administração pública, deve ter acesso aos relatórios elaborados pela Empresa contratada para gerenciar e auditar a referida obra e que a Administração e o Parceiro Privado devem propiciar o pleno acesso à obra de servidores deste Tribunal formalmente designados para acompanhá-la;

**CONSIDERANDO**, por fim, o disposto na Constituição Federal, artigos 70, 71, II, IV e 75, na Lei Orgânica do TCE-PE, artigo 59, inciso II, na Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 59, §1º, V, e na Resolução TC Nº 15/2011, artigo 14;

**Julgo REGULAR, COM RESSALVAS**, o objeto da presente Auditoria Especial.

**DETERMINO, ainda:**

I - A abertura de nova Auditoria Especial com o objetivo de continuar o acompanhamento da execução contratual e realizar o exame final da economicidade da obra, no momento em que esta for repassada definitivamente ao Estado, no prazo contratual;

II - Que os agentes públicos responsáveis, especialmente os gestores da Secretaria Extraordinária da Copa e da Secretaria de Governo, enviem ao Tribunal de Contas os relatórios elaborados pela empresa encarregada contratualmente de realizar o gerenciamento e auditoria na Obra da Arena, bem como propiciem aos servidores deste TCE amplo acesso à obra, a fim de dar continuidade ao acompanhamento concomitante da execução contratual;

III - O envio de cópia deste Acórdão aos Gestores estaduais responsáveis pelo contrato, à Procuradoria Geral do Estado, ao Consórcio Arena Pernambuco Investimentos S.A., ao Tribunal de Contas da União e ao Ministério Público de Contas deste TCE, para fins de envio aos Ministérios Públicos Federal e Estadual.

-----  
O CONSELHEIRO ROMÁRIO DIAS VOTOU DE ACORDO COM O RELATOR. O CONSOLEHEIRO PRESIDENTE, TAMBÉM, ACOMPANHOU O VOTO DO RELATOR. PRESENTE O PROCURADOR DR. GILMAR SEVERINO DE LIMA.  
MAM/ACP