GRUPO I - CLASSE VII - Plenário
TC-004.524/2011-0
Natureza: Representação
Entidade: Estado do Rio Grande do Norte
Interessada: Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Norte
Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: REPRESENTAÇÃO. COPA DO MUNDO DE 2014. RECURSOS PÚBLICOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS RELACIONADOS À PREPARAÇÃO DE CIDADES-SEDE. ANÁLISE EXPEDITA DO SEGUNDO EDITAL DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DO ESTÁDIO ARENA DAS DUNAS EM NATAL/RN. CONHECIMENTO. CIÊNCIA DA DELIBERAÇÃO AOS ENTES E ÓRGÃOS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de documentação encaminhada pelo Sr. Rodrigo Telles de Souza, Procurador da República no Estado do Rio Grande do Norte, por meio do Ofício nº 073/2011 – RTS/PR/RN, de 8/2/2011, autuada como representação pela Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação – Sefid-1, dando ciência do novo edital de licitação de parceria público-privada, na modalidade concessão administrativa, para construção do Estádio Arena das Dunas em Natal/RN (peça 1, fls. 1/2).

2. Relata a Sefid-1 que a primeira licitação para a consecução da PPP foi examinada no TC 031.636/2010-1, ocasião em que foram constatados, resumidamente, os seguintes pontos críticos no edital (peça 3):

a) inconsistência quanto à repartição objetiva de riscos entre as partes;
b) ausência de parâmetro adotado para aferir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato;
c) ausência de comprovação da viabilidade econômica do projeto.

3. Em consequência, foi sugerido ao Parquet federal que:

a) propusesse medida cautelar para suspender o processo licitatório;
b) requisitasse ao Governo do Estado, para análise do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte e por analogia, visto que não há tal previsão no âmbito estadual, os documentos previstos na Instrução Normativa TCU nº 52, de 4 de julho de 2007, necessários para o acompanhamento, no Primeiro Estágio, dos processos de licitação e contratação de Parceria Público-Privada (PPP).

4. Informa a Sefid-1 que a licitação não logrou êxito, e foi considerada deserta pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte. Em decorrência, novo edital de licitação de parceria público-privada foi publicado, na modalidade concessão administrativa, com previsão de abertura de propostas estabelecida para 4/3/2011.

5. Diante disso, o Ministério Público Federal encaminhou ao TCU extensa documentação acerca do novo certame, solicitando:

"a) análise técnica do novo edital de parceria público-privada, (...) do estudo de viabilidade econômico-financeira e dos elementos de projeto básico referentes à construção do Estádio (...);

b) esclarecimento sobre se as justificativas apresentadas pelo Estado do Rio Grande do Norte para o não cumprimento da recomendação conjunta do MPF e do Ministério Público Estadual são procedentes; e

c) esclarecimento sobre se a consideração do estudo de viabilidade econômico-financeira da parceria público-privada, no caso, altera as conclusões da análise técnica do Tribunal de Contas da União na qual se baseou a recomendação conjunta do MPF e do Ministério Público Estadual".

6. A Sefid-1 promoveu a análise expedita da documentação apresentada, consubstanciada na instrução da peça 3, sugerindo o seguinte encaminhamento:

"Ante o exposto, consoante os termos da Mensagem Adplan 5/2011 - Procedimento padrão para processos relativos à Copa 2014, somos pelo encaminhamento do presente processo à Adplan, para posterior envio ao Gabinete do Exmo. Ministro Valmir Campelo, propondo:

I - conhecer da presente representação, com fulcro no que dispõe o art. 237, inciso I, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União c/c art. 132, inciso I, da Resolução TCU 191/2006, para, no mérito, considerá-la procedente;

II - informar ao Sr. Rodrigo Telles de Souza, Procurador da República no Estado do Rio Grande do Norte, que:

a) os documentos encaminhados não são suficientes para a realização da análise solicitada pelo MPF nos termos da letra "a", devido a carências de informações e/ou pressupostos que impedem o exame, como por exemplo:

a.1) a documentação constante do CD-ROM e não digitalizada (Apêndice 2 – Elementos do Projeto Básico) trata de plantas e cortes de engenharia em extensão PDF referentes ao estádio, que não permitem aferir ou avaliar os quantitativos e valores unitários para a execução dos serviços de engenharia, nos termos definidos pelo art. 11 da Lei 11.079/2004, c/c o art. 18, inciso XV, da Lei 8.987/1995;

a.2) ausência do fluxo de caixa do projeto em meio magnético, planilha Excel. Todos os arquivos enviados estão em extensão PDF, o que não permite a avaliar a consistência dos dados e das fórmulas adotadas;

b) não há como verificar se as justificativas do Governo do Estado do Rio Grande do Norte para o não cumprimento das recomendações procedem (letra "b" da solicitação do MPF a esta Corte), haja vista que não foram apresentadas justificativas pelo órgão gestor;

c) embora não haja condições de realizar análise acurada do chamado estudo de viabilidade econômica do projeto por ausência de documentos e pressupostos necessários ao exame, todas as conclusões formuladas na análise anterior do pleito (TC 031.636/2010-1) permanecem as mesmas, uma vez que se referem às diretrizes para contratação de parcerias público-privadas, estabelecidas no art. 4º da Lei 11.079/2004;

III - sugerir ao Sr. Rodrigo Telles de Souza, Procurador da República no Estado do Rio Grande do Norte, que avalie a conveniência e a oportunidade de propor junto ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte suprimir da minuta de contrato o inciso III e a alínea "a" do inciso IX todos da subcláusula 21.1 ou transferir expressamente os riscos financeiros e cambiais e o risco do impacto de possíveis alterações nos preços públicos sobre os valores dos custos operacionais e investimentos da concessão de forma exclusiva ao concessionário; e

IV - arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso IV, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União c/c art. 40, inciso V, da Resolução TCU 191/2006."

7. Com esteio nas análises e conclusões aprovadas e remetidas pela Sefid-1, a Adplan, mediante instrução na peça 6, destacou os pontos essenciais do estudo da unidade especializada e formulou sua proposta de encaminhamento:

"É importante destacar que a referida documentação encaminhada a esta Corte de Contas não foi suficiente para análise completa solicitada pelo MPF, devido a carências de informações e/ou pressupostos necessários, mas, ainda assim, a 1ª Sefid identificou problemas na viabilidade econômico-financeira do novo edital e também propôs alterações:

"o pagamento da contraprestação, que era composta de 70% (setenta por cento) de remuneração fixa e 30% (trinta por cento) de remuneração variável, passou a ser formado por 85% (oitenta e cinco por cento) de remuneração fixa e 15% de remuneração variável, o que, por si só, diminui o risco do futuro concessionário" (peça 3, fl. 4)

"(...) é oportuno suprimir da minuta de contrato o inciso III da subcláusula 21.1 ou transferir expressamente os riscos financeiros e cambiais ao concessionário de forma exclusiva.(...)", visto que riscos cambiais estão associados a investimentos estrangeiros. Dessa forma, se for o caso, cabe ao concessionário recorrer às instituições de seguro. (peça 3, fl. 7)

"(...) é oportuno suprimir da minuta de contrato a alínea "a" do inciso IX da subcláusula 21.1 ou transferir expressamente esses riscos ao concessionário de forma exclusiva (...)", pois esse item estabelece a possibilidade de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato com base na ocorrência de alteração nos preços públicos, previsão que pode sobreonerar a contraprestação a cargo do Governo do Rio Grande do Norte. (peça 3, fl. 8)

Ante o exposto, sugerimos o encaminhamento da presente Representação ao gabinete do Exmo Sr. Ministro Valmir Campelo, relator de todos os processos constituídos no Tribunal referentes à preparação e realização da Copa 2014, com a seguinte proposta:

a) conhecer da presente representação, visto que preenche os requisitos de admissibilidade previstos no inciso I do art. 237 do Regimento Interno, no inciso I do art. 132 da Resolução TCU nº 191, de 21 de junho de 2006 e na alínea "c" do inciso XVIII do art. 6º da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993; e

b) dar ciência da análise procedida pela 1ª Sefid à Procuradoria da República no Rio Grande do Norte, ao Coordenador do Grupo de Trabalho "Copa do Mundo" da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, ao Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte (TCE/RN) e à Advocacia-Geral da União, ressaltando a importância do protocolo de 11 de maio de 2010 para o sucesso do evento da Copa do Mundo de 2014; e

c) *dar ciência da análise procedida pela 1ª Sefid à 9ª Secretaria de Controle Externo para eventual subsídio no acompanhamento da operação de crédito a ser contratada junto ao Banco Nacional do Desenvolvimento."*

É o relatório.

VOTO

Examina-se documentação encaminhada pelo Sr. Rodrigo Telles de Souza, Procurador da República no Estado do Rio Grande do Norte, por meio da qual solicita, com esteio em protocolo de cooperação técnica, a análise do novo edital de licitação de parceria público-privada lançado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte, na modalidade concessão administrativa, para construção do estádio Arena das Dunas em Natal/RN, bem como do respectivo estudo de viabilidade e dos elementos do projeto básico da obra.

2. Requer, ainda, o MPF esclarecimentos sobre (i) a pertinência das justificativas apresentadas pelo Estado do Rio Grande do Norte para não dar cumprimento à recomendação conjunta expedida pelo MPF e pelo Ministério Público Estadual e (ii) a validade das conclusões da análise técnica do TCU emitida para a primeira licitação ante o estudo de viabilidade econômico-financeira da segunda licitação.

3. Presentes os requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 237, inciso I, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União c/c art. 132, inciso I, da Resolução TCU 191/2006, sou de opinião que a presente representação deve ser conhecida.

4. Relembro, inicialmente, a preocupação já demonstrada por este Plenário acerca das ações relativas à realização da Copa do Mundo de 2014, quando, por meio de Acórdão nº 678/2010, autorizou a Segecex "*...a promover ações coordenadas, tempestivas, preventivas e proativas, nos termos dos Acordos de Cooperação já assinados com os diversos órgãos públicos e entidades no*

âmbito dos estados e municípios onde ocorrerão os jogos, aos quais competirá a fiscalização das obras, com vistas a evitar a ocorrência de irregularidades e a garantir a realização da Copa do Mundo de 2014 no Brasil".

5. No caso vertente, como informa a unidade técnica especializada, a documentação encaminhada pelo Ministério Público Federal não foi suficiente para a realização das análises técnicas solicitadas.

6. Ademais, a Sefid-1 aponta a impossibilidade de verificar a adequabilidade das justificativas apresentadas pelo Estado do Rio Grande do Norte para as recomendações expedidas pelo MPF/MPE, tendo em vista que o ente federativo limitou-se a arguir o poder discricionário da administração no ressarcimento de estudos realizados pelo particular que viesse a vencer a licitação.

7. No que respeita à validade das conclusões da análise técnica do TCU emitida para a primeira licitação (deserta), registra a unidade instrutiva que – embora não haja condições de realização de um exame acurado por ausência de documentos e pressupostos necessários ao escrutínio do estudo de viabilidade econômica do projeto – todas as conclusões do estudo anterior permanecem válidas, tendo em vista as diretrizes estabelecidas para a contratação de PPP, definidas no art. 4º da Lei Federal nº 11.079/2004.

8. Não obstante as limitações reportadas, e em atenção à cooperação pautada entre este Tribunal e o Ministério Público Federal para fiscalização de recursos públicos aplicados na realização da Copa de 2014, a Sefid-1 procedeu ao exame expedito da documentação, com vistas a destacar pontos relevantes do edital e de seus anexos, com destaque para aqueles relacionados à alocação assimétrica de riscos, em especial a possibilidade prevista na minuta contratual de recomposição do equilíbrio financeiro do contrato nas hipóteses de (i) eventos excepcionais que impactem os mercados financeiros e cambiais e (ii) eventuais alterações nos preços públicos sobre os valores dos custos operacionais e de investimentos.

9. Como bem anotado pela Sefid-1, em oportuno paralelo com as concessões comuns e PPPs realizadas na esfera federal, estas situações referem-se a variáveis gerenciadas pelo concessionário e devem por ele ser suportadas, razão pela qual se justificam as sugestões de supressão do inciso III e da alínea "a" do inciso IX da minuta de contrato, explicitadas no subitem III de sua proposta de encaminhamento.

10. Assim, no limite da competência legal e constitucional desta Corte de Contas, e no âmbito da cooperação pautada com os órgãos de controle federais e estaduais para fiscalização de recursos públicos vinculados à Copa de 2014, acolho com pequenos ajustes a proposta formulada pela Adplan, de modo a fornecer às entidades fiscalizadoras e ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte, com a celeridade que o caso requer, a análise técnica produzida pela Sefid-1.

11. Por fim, reitero minha convicção sobre a importância da cooperação do Tribunal de Contas da União com os demais órgãos de controle na fiscalização das ações destinadas a viabilizar o Mundial de 2014.

12. Com base nessas considerações, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de abril de 2011.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 843/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC-004.524/2011-0
2. Grupo I - Classe VII - Representação
3. Interessada: Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Norte
4. Entidade: Estado do Rio Grande do Norte
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos – Adplan e 1ª Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação – Sefid-1
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos relativos a representação encaminhada pelo Sr. Rodrigo Telles de Souza, Procurador da República no Estado do Rio Grande do Norte, solicitando a análise do novo edital de licitação de parceria público-privada lançado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte, na modalidade concessão administrativa, para construção do Estádio Arena das Dunas em Natal/RN, bem como do respectivo estudo de viabilidade e dos elementos do projeto básico da obra.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, visto que preenche os requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 237, inciso I, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União c/c art. 132, inciso I, da Resolução TCU 191/2006;

9.2. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam e da análise procedida pela Sefid-1 (peça 3) à 9ª Secretaria de Controle Externo para eventual subsídio no acompanhamento da operação de crédito a ser contratada pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte junto ao Banco Nacional do Desenvolvimento para viabilizar as obras da Arena das Dunas na cidade de Natal/RN.

9.3. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam e da análise procedida pela Sefid-1 (peça 3), ao BNDES, à Procuradoria da República no Rio Grande do Norte, ao Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, à Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, ao Governo do estado do Rio Grande do Norte, ao Ministério do Esporte, ao Coordenador do Grupo de Trabalho "Copa do Mundo" da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal e à Controladoria-Geral da União, para a adoção das providências que lhes forem cabíveis;

9.4. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam e da análise procedida pela Sefid-1 (peça 3) ao Tribunal de Contas do estado do Rio Grande do Norte – TCE/RN, para o exercício de sua competência fiscalizatória, em observância, também, ao Protocolo de Cooperação firmado com o Tribunal de Contas da União em 11 de maio de 2010, devendo a Corte de Contas estadual representar ao TCU a qualquer tempo, tão logo sejam detectadas irregularidades na aplicação de recursos públicos federais, assegurada a sua jurisdição e responsabilidade em relação à fiscalização dos recursos públicos estaduais;

9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 11/2011 – Plenário.
11. Data da Sessão: 6/4/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0843-11/11-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Ubiratan Aguiar, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral