



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE APERFEIÇOAMENTO DE ESPECIALISTAS DO NORDESTE (CAEN)
MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA.
LINHA DE PESQUISA SETOR PÚBLICO.

NESTOR MARQUES DE CARVALHO JÚNIOR

**A ECONOMIA DOS CONTRATOS DE PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A CONCESSÃO DA
ARENA CASTELÃO**

Fortaleza – CE

2018

NESTOR MARQUES DE CARVALHO JÚNIOR

**A ECONOMIA DOS CONTRATOS DE PARCERIAS PÚBLICO-
PRIVADAS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A CONCESSÃO DA
ARENA CASTELÃO**

Dissertação submetida à Universidade Federal do Ceará para conclusão da disciplina Seminário de Pesquisa do Curso de Pós-Graduação *stricto senso* em Economia do Centro de Aperfeiçoamento de Especialistas do Nordeste (CAEN).

Área de concentração. Economia do Setor Público.

Orientador. Prof. ^o Maurício Benegas, Dr.

Fortaleza - CE

2018

S184I. CARVALHO JÚNIOR, Nestor Marques de.

A Economia das Parcerias Público-Privadas. Um Estudo de Caso sobre a Concessão da Arena Castelão. / Nestor Marques de Carvalho Júnior. – Fortaleza – Ce. 2018

70 p.

Dissertação (Pós graduação *strictu sensu*). Mestrado em Economia. Linha de pesquisa Setor Público. Centro de Aperfeiçoamento de Especialistas do Nordeste (CAEN). Universidade Federal do Ceará (UFC).

1 - Parcerias Público-Privadas. 2 – Concessão. 3 – Administração Pública. 4 - Arena Castelão. II. Título.

CDD. 028.535

CDU. 869.0 (81) 09-053.7

FOLHA DE AVALIAÇÃO

A dissertação intitulada *A Economia dos Contratos de Parcerias Público-Privadas: Um Estudo de Caso sobre a Concessão da Arena Castelão*, de autoria de Nestor Marques de Carvalho Júnior, sob orientação do Prof. Maurício Benegas, Dr., apresentada ao Programa de Mestrado em Economia. Linha de pesquisa Setor Público, do Centro de Aperfeiçoamento de Especialistas do Nordeste (CAEN). Universidade Federal do Ceará (UFC), como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal, foi aprovada em 27/07/2018, pela Banca Examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof.º Dr. Maurício Benegas

Doutor em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC)
Orientador

Prof. ° Dr. Márcio Veras Corrêa

Doutor em Economia pela Universidade Federal do Ceará
Examinador 01 (CAEN/UFC)

Prof. ° Dr. Silvando Carlos de Oliveira

Doutor em Economia Universidade Federal do Ceará
Examinador 02 (CAEN/UFC)

AGRADECIMENTOS

A Deus, sobretudo, Pai Longânimo, amigo presente de todas as horas, e autor da minha vida, pois sem Ele nada teria sentido;

À minha querida mãe, Maria Araújo de Carvalho, a quem devo todo o sucesso alcançado, pela dedicação, pelo amor sem limites dedicado a mim, e o suporte sempre presente nos momentos mais difíceis e, também, nos mais felizes;

Ao meu pai (*in memoriam*), pelos incentivos, pela inspiração profissional, e pelos conselhos construtivos;

Aos meus irmãos, Vanessa (*in memoriam*), Marília e Gilson, por participarem da caminhada e dividirem comigo as experiências vividas em família;

À minha amada esposa, Dinareli Regis, pelo suporte, incentivo e paciência; e aos meus queridos filhos, Caio e Nathalia, a motivação de todas as vitórias alcançadas;

Aos meus sogros queridos, Maria José Rondon Regis e Caio Lossio Botelho pelo incentivo e apoio a mim dedicados;

Aos professores e servidores do CAEN/UFC pela dedicação ao ofício do ensino e incentivo à busca do conhecimento científico, e aos colegas de turma pela parceria;

O meu muito obrigado!

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho às pessoas que sempre confiaram em mim, me incentivaram e de alguma forma me inspiraram a atingir as vitórias até aqui alcançadas:

A Deus, meu Pai, sempre presente;

À minha querida mãe, Maria Araújo de Carvalho;

Ao meu saudoso pai, Nestor Marques de Carvalho (*in memoriam*);

Aos meus queridos irmãos, Vanessa (*in memoriam*), Marília e Gilson;

À minha amada esposa, Dinareli Regis;

Aos meus amados filhos, Caio e Nathalia;

Aos meus sogros, Maria José Rondon Regis e Caio Lossio Botelho;

Sem vocês, não teria alcançado as vitórias conquistadas!

EPIGRAFE

(1 Coríntios, 13:1-13)

1 Ainda que eu falasse as línguas dos homens e dos anjos, e não tivesse amor, seria como o metal que soa ou como o sino que tine.

2 E ainda que tivesse o dom de profecia, e conhecesse todos os mistérios e toda a ciência, e ainda que tivesse toda a fé, de maneira tal que transportasse os montes, e não tivesse amor, nada seria.

3 E ainda que distribuísse toda a minha fortuna para sustento dos pobres, e ainda que entregasse o meu corpo para ser queimado, e não tivesse amor, nada disso me aproveitaria.

4 O amor é sofredor, é benigno; o amor não é invejoso; o amor não trata com leviandade, não se ensoberbece.

5 Não se porta com indecência, não busca os seus interesses, não se irrita, não suspeita mal;

6 Não folga com a injustiça, mas folga com a verdade;

7 Tudo sofre, tudo crê, tudo espera, tudo suporta.

8 O amor nunca falha; mas havendo profecias, serão aniquiladas; havendo línguas, cessarão; havendo ciência, desaparecerá;

9 Porque, em parte, conhecemos, e em parte profetizamos;

10 Mas, quando vier o que é perfeito, então o que o é em parte será aniquilado.

11 Quando eu era menino, falava como menino, sentia como menino, discorria como menino, mas, logo que cheguei a ser homem, acabei com as coisas de menino.

12 Porque agora vemos por espelho em enigma, mas então veremos face a face; agora conheço em parte, mas então conhecerei como também sou conhecido.

13 Agora, pois, permanecem a fé, a esperança e o amor, estes três, mas o maior destes é o amor.

RESUMO

Fortaleza foi escolhida para ser uma das 12 cidades-sede da Copa do Mundo 2014, com a exigência de investimentos em infraestrutura e reformulação do Estádio Plácido Castelo por parte do Governo do Estado do Ceará, no Padrão FIFA, na implantação de uma nova arena esportiva, que considerou a viabilidade do projeto e o promoveu por intermédio da concessão do projeto à iniciativa privada, utilizando a modalidade parceria público-privada (PPP). Dentre vários autores que tratam do Tema, Bettignies e Ross (2007) questionaram a possibilidade de onde e como a administração pública poderia alocar recursos para a prestação de serviços públicos, sob o domínio temporário da entidade privada concluindo que as PPPs devem ser efetivadas quando houver prestação de serviços aceitáveis de qualidade ao menor custo para os contribuintes / consumidores, considerando, dentre outras variáveis o custo marginal \times o custo médio de empréstimos para governo, com alguns requisitos, tais como avaliação de desempenho do objeto de concessão e as contrapartidas contratuais de que repartiria com a contratada. Baseada em metodologia qualitativa, com supedâneo em livros e documentos eletrônicos, em confronto com as ilações de Bettignies e Ross pode-se constatar que albergado em recursos provenientes de empréstimos a concessão foi pautada em fundamentação precária (a administração pública arcou com os custos do investimento e com a obrigação de dividir lucros), o contrato apresentou falhas que demonstraram negligência, imprudência e imperícia das atribuições contratuais a que se propunha o empreendimento, desconformidades de critérios de avaliação de desempenho, e ausência de comprovação material dos atestos, pagamentos sem avaliação dos indicadores contratuais, dentre outras falhas potencialmente lesivas ao erário. O empreendimento demonstrou-se inaceitável, pois, embora com a oferta de serviços de qualidade, são questionáveis os custos aos usuários e contribuintes quando da apresentação das contas àqueles que lá frequentam, ou que tenha a obrigação de utilização do seu entorno.

Palavras-Chave: Parcerias Público-Privadas; Arena Castelão; Concessões; permissões.

ABSTRACT

Fortaleza was chosen to be one of the 12 host cities of the 2014 World Cup, with the requirement of investments in infrastructure and reformulation of Plácido Castelo Stadium by the Government of the State of Ceará, in the FIFA Standard, in the implementation of a new sports arena, which considered the feasibility of the project and promoted it through the granting of the project to the private initiative, using the public-private partnership modality (PPPs). Bettignies and Ross (2007) questioned the possibility of where and how the public administration could allocate resources for the provision of public services, under the temporary domination of the private entity, concluding that PPPs should be effective when there is acceptable quality services at the lowest cost to taxpayers / consumers, considering, among other variables, the marginal cost x the average cost of government loans, with some requirements, such as performance evaluation of the concession object and the contractual counterparts of which with the contractor. Based on a qualitative methodology, based on books and electronic documents, in contrast to Bettignies and Ross's conclusions, it can be seen that, in terms of loan proceeds, the concession was based on a precarious foundation (public administration cost the investment and the obligation to split profits), the contract presented flaws that showed negligence, recklessness and lack of skill of the contractual assignments proposed by the enterprise, non-compliance with performance evaluation criteria, and lack of material evidence of the attestations, payments without evaluation of contractual indicators, among other flaws potentially damaging to the treasury. The venture proved to be unacceptable because, although with the provision of quality services, the costs to users and taxpayers when the accounts are presented to those who attend them or who have an obligation to use their environment are questionable.

Keywords: Private public partnerships; Castelão Arena; Concessions; permissions.

LISTA DE ABREVIATURAS

TELECEARÁ	Telecomunicações do Ceará S/A
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Social
PIB	Produto Interno Bruto
TCE-CE	Tribunal de Contas do Estado do Ceará
FIFA	<i>Fédération Internationale de Football Association</i>

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Estádio Castelão à época da sua inauguração. 1974	19
Figura 2	Arena Castelão. 2017	34
Figura 3	Estádio Castelão após as obras objeto da PPP	35
Figura 4	Entorno da Arena Castelão	53

LISTA DE TABELAS

Tabela 1

Riscos Envolvidos em um Projeto de PPP

Pág. 24

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	CONCESSÃO, SOB A MODALIDADE PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS.....	20
2.1	Parcerias Público-Privadas.....	21
2.2	Parcerias Público-Privadas sob a ótica da Atividade Administrativa.....	23
	Fonte: Elaborado pelo Autor a partir de Rocha e Horta (2008).....	24
3	METODOLOGIA.....	26
3.1	Ambiente de Pesquisa.....	26
3.2.1	Quanto aos Objetivos.....	27
3.2.2	Quanto aos Procedimentos.....	27
3.2.3	Quanto à Abordagem do Problema.....	27
4	DO CONTRATO DE CONCESSÃO DA ARENA CASTELÃO E DA APURAÇÃO DA AUDITORIA REALIZADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ.....	29
4.1	Da Apresentação do Equipamento Público objeto da PPP – Estádio Plácido Castelo (Arena Castelão).....	30
4.2	Dados do Contrato de Concessão do Estádio Castelão a Inciativa Privada... ..	32
4.2.1	Principais elementos de execução do contrato de Concessão n.013/2010 – Arena Castelão.....	34
4.2.2	Principais obrigações da concessionária na execução do contrato de Concessão n.013/2010 – Arena Castelão.....	34
4.3	Achados de Auditoria realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará na análise da execução do Contrato de Concessão do Estádio Castelão a Inciativa Privada.....	36
5	A ECONOMIA DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS SEGUNDO BETTIGNIES E ROSS (2007).....	39
5.1	O Público x O Privado.....	40
5.2	Da Síntese do Trabalho de Bettignies e Ross.....	42
6	RESULTADOS E DISCUSSÕES. BETTIGNIES E ROSS (2007) x ARENA CASTELÃO.....	45
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	50
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	51

1 INTRODUÇÃO

O Estado Brasileiro vivenciou a partir dos anos 60, uma grande revolução na sua forma de conceber novas estruturas de crescimento para o país, em todos os seus entes, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a entrada de grandes empresas automobilísticas, construção de estradas (a transamazônica, por exemplo), da Ponte Rio-Niterói, de açudes, hidroelétricas, estádios (o Castelão, em Fortaleza, nos anos 70), construção e melhoramento de estradas (como a BR-116 que, praticamente, liga o Nordeste ao Sudeste do País), investimentos em telefonia (TELECEARÁ, no Ceará), Bancos estatais, dentre outros investimentos.

Inúmeras pesquisas apontam que investimentos em infraestrutura afetam positivamente o empenho e eficiência das corporações produtivas, sob dois importantes aspectos: estímulo a novos investimentos e ampliação da competitividade. Garantem um ambiente adequado à instalação e ampliação das indústrias, gera renda e capacidade produtiva. Inversões em setores infraestruturais são estímulos à formação de investimentos adicionais, em uma cadeia de desequilíbrios, fortalecendo o crescimento econômico. (HIRSCHAM, 1958).

Para confirmar Hirschamn, ASCHAUER (1989), estudando a relação infraestrutura x crescimento econômico, por meio de uma função agregada de variáveis trabalho, capital privado e capital público, concluiu que a diminuição das taxas de produtividade nos Estados Unidos, e em outros países desenvolvidos, estão diretamente associadas a diminuição dos investimentos em infraestrutura.

Essa constatação pode ser exemplificada com a situação brasileira na década de 80. Observou-se o fenômeno da hiperinflação, com taxas ultrapassando os 1.500% a.a., pulverizando o dinheiro do trabalhador, desestimulando investimentos, deterioração dos serviços, públicos e privados, e queda nas inversões financeiras, contribuindo para a perda de competitividade, retração de investimentos e queda nas taxas do crescimento econômico. O País teve que recorrer, por inúmeras vezes, aos caixas do Banco Mundial (2005) para o atendimento das necessidades das corporações nacionais e estrangeiras e, principalmente, da população.

Além dos problemas de investimentos em infraestrutura na administração pública brasileira, a economia era refém de um contrato social ultrapassado, em que o Estado abarcava para si investimentos que poderiam ser transferidos à iniciativa privada, sem prejuízo dos demais investimentos em setores da economia essenciais ao crescimento econômico, e a partir dos anos 90, novas concepções de Estado surgem na América Latina, principalmente em países como Bolívia, Argentina, Brasil e Uruguai, objetivando a “diminuição” do tamanho do Estado, nascedouro do processo de privatização.

Assim, as privatizações ocorreram e as relações, inicialmente, conflitantes, foram amadurecidas e os enlaces corporativos entre Estado e instituições privadas foram fortalecidos, “com a sofisticação dos negócios administrativos como uma reivindicação da racionalidade econômica do Estado”, segundo acepção de Guimarães (2012, p. 16).

Ultrapassado o período conturbado das privatizações de empresas estatais nacionais - empresas de telecomunicações, bancos públicos, empresas de minerações, dentre outras -, nasciam outras modalidades de transferência das atribuições de serviços públicos a iniciativa privada: concessões, permissões, franquias, terceirização e parcerias público-privadas e outras modalidades de parceria em função do tipo de gestão administrativa, com a inclusão de novas formas de delegação de serviços públicos.

As parcerias público-privadas, instrumento do estudo que se inicia, na concepção de Neto (2005) é, em suma, um contrato firmado entre a administração pública e entidades do setor privado, com o estabelecimento de vínculos jurídicos para implantação, expansão, melhoria ou gestão, em sua totalidade, ou não, sob o controle e fiscalização do Poder Público.

A partir de então, ingressou no cenário jurídico nacional, por meio da Lei n. ° 11.079/2004 (BRASIL, 2004), e regulamentada pelo Decreto n. ° 5.385/2005 (BRASIL, 2005), a modalidade de contratação administrativa denominada parceria público privada, do gênero concessão, mas sob o entendimento da doutrina que se trata de concessão patrocinada e concessão administrativa (que geram compromissos financeiros estatais firmes e de longo prazo). Essa espécie de concessão (parceria público-privada) ficou mais evidente no cenário da

administração pública brasileira, por ocasião da realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014, megaevento esportivo de alcance mundial, envolvendo diferentes países, organizado pela *Fédération Internationale de Football Association* (FIFA), que exigiu, para a sua realização, preparo e investimentos em infraestrutura do País Sede.

Nesse sentido, é importante registrar que uma característica da realização de um megaevento desse porte é a sua capacidade de atrair a cobertura da mídia internacional com ampla divulgação e audiência de milhões de pessoas ao redor do mundo (HORNE e MANZENREITER, 2006).

Com base nessa premissa, desenvolveram-se parcerias entre a administração pública e o capital privado, para o melhoramento das condições de infraestrutura de diversos estádios de futebol no Brasil, a seguir delineados, melhorando-lhes o seu entorno, as condições de estradas vicinais aos centros esportivos, investimentos de infraestrutura em aeroportos e portos, mobilidade urbana, com a proposta de benefícios futuros para as gerações presentes, tanto no âmbito da educação esportiva, quanto no âmbito da melhoria da qualidade de moradia e de vida para famílias, o que justificaria o custo para sua realização de 25 bilhões de reais (investimentos em modernização de portos e aeroportos, obras de mobilidade, projeto de reurbanização do entorno dos estádios, dentre outros), sendo cerca de 8 bilhões somente com a construção/reforma das praças esportivas, de acordo com detalhamento contido na Matriz de Responsabilidades da Copa do Mundo¹.

Fortaleza, capital do Estado do Ceará, foi escolhida em 2009 para ser uma das 12 cidades-sede da FIFA *World Cup* 2014 (Copa do Mundo 2014), além de ser uma das cidades-sede da Copa das Confederações FIFA 2013.

Esta escolha colocou a cidade de Fortaleza em evidência em nível mundial, face ao grande interesse que os citados eventos esportivos despertam em muitos países há décadas. Como consequência, fez-se necessário a realização de investimentos em infraestrutura e em equipamentos por parte do Governo do Estado do Ceará, em obediência aos cadernos de encargos da FIFA, notadamente na

¹ <http://www.copa2014.gov.br/pt-br/brasilecopa/sobreacopa/matriz-responsabilidades>.
https://www.huffpostbrasil.com/2014/02/12/custo-das-arenas-da-copa-2014-ja-chega-a-quase-o-triplo-do-orcam_a_21664685/

implantação de uma nova arena esportiva para sediar os jogos de futebol.

O Governo do Estado do Ceará adotou a modalidade PPP – Parceria Público-Privada – para a contratação de ente privado para a execução da readequação, modernização, ampliação e reforma do antigo Estádio Plácido Aderaldo Castelo, o qual passou a ser denominado de Arena Castelão.

Essa foi a primeira iniciativa de PPP realizada pelo Governo do Estado do Ceará. O Contrato de Concessão Administrativa Nº 001/2010 foi firmado entre a Secretaria de Esportes (Ente Público) e a Arena Castelão Operadora de Estádio S.A. (Ente Privado).

Para a reforma do Estádio Plácido Castelo (Castelão), doravante denominado Arena Castelão, localizado na Cidade de Fortaleza, o Governo do Estado do Ceará, por meio da Secretaria do Esporte, celebrou contrato no valor de R\$ 518.606.000,00 (quinhentos e dezoito milhões seiscentos e seis mil reais), com o Consórcio Sociedade de Propósito Específico Arena Castelão Operadora de Estádio S/A, e seus controladores, com a interveniência do Departamento de Edificações e Rodovias.

O tema parcerias público-privadas tem sido recorrente na academia brasileira e, principalmente, na academia internacional, ocasião em que muitos contratos firmados entre o poder público e a iniciativa privada têm sido analisados, sob a ótica de sua real conformidade contratual.

Em artigo publicado em diversas plataformas acadêmicas internacionais, BETTIGNIES e ROSS (2007), trazem uma controversa questão ao financiamento de obras públicas (e privadas) por parte da administração pública, em confronto com parcerias da iniciativa privada, pois, em suma, de acordo com os autores: “os incorporadores privados não podem se comprometer com grandes pagamentos de dívidas e, portanto, podem financiar apenas um subconjunto de projetos valiosos”.

Em linhas gerais, de acordo com os autores, um projeto de valor presente líquido positivo (VPL) que, se realizado na data 0, requer um investimento de k e dura dois períodos, sem desconto, pode ser desenvolvido de duas maneiras: com recursos públicos, correspondendo à prestação tradicional de serviços públicos com projeto desenvolvido totalmente pelo ente governamental, ou por meio de uma

entidade privada que recebe os direitos de controle sobre o projeto, incluindo os direitos de tomar decisões de continuação /rescisão e controle total sobre os lucros gerados.

Em uma sociedade em que a carência de recursos para atendimento à demanda dos problemas sociais da população, incluindo dispêndios com saúde, educação, segurança pública e investimentos em infraestruturas voltadas ao saneamento público por meio de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas fluviais, conforme determina a Lei n. ° 11.445/2007 (BRASIL, 2007), o Governo do Estado do Ceará se comprometeu com organismos internacionais (FIFA) a recuperar um Estádio de Futebol.

À luz do entendimento de BETTIGNIES e ROSS (2007), a concessão da Arena Castelão a iniciativa privada, por meio do contrato firmado entre o Governo do Estado do Ceará e o Consórcio Sociedade de Propósito Específico Arena Castelão Operadora de Estádio S/A, e seus controladores, pode ser considerada segundo a ótica de sua conformidade contratual à luz de Bettignies e Ross?

Esta pesquisa terá como objetivo específico analisar a conformidade contratual da concessão da Arena Castelão, em Fortaleza – CE, em sua espécie parceria público-privada, com o Consórcio Sociedade de Propósito Específico Arena Castelão Operadora de Estádio S/A, e seus controladores, à luz da doutrina formulada por Bettignies e Ross; e tem como objetivos gerais:

a) Definir os conceitos e acepções do gênero concessão, na administração pública nacional, e as suas diversas espécies: permissões, franquias, terceirização e parcerias público-privada e outras modalidades de parceria pública com a iniciativa privada;

b) Identificar os normativos nacionais que tratam das regras gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública, assim como as disposições legais acerca do aporte de recursos em favor de parcerias privadas;

c) Apresentar os instrumentos de concessão contidos no contrato de parceria firmado entre o Governo do Estado do Ceará (Secretaria do Esporte) e o

Consórcio Sociedade de Propósito Específico Arena Castelão Operadora de Estádio S/A, e seus controladores, para a reforma da Arena Castelão e o melhoramento da infraestrutura vicinal.

Por se tratar de um tema relativamente atual e bastante utilizado nas práticas da administração pública brasileira, entender a forma, as sutilezas e os benefícios que a concessão de uma praça esportiva do porte da Arena Castelão (investimento que pode ser considerado vultoso) trouxeram à população cearense, bem como a sua conformidade contratual, merece ser estudada pela academia e pelas instituições públicas.

2 CONCESSÃO, SOB A MODALIDADE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Nascida sob a égide de uma reforma do estado posta em prática no Brasil nos anos 90, chegando ao seu limiar com a privatização de grandes empresas estatais, flexibilização dos monopólios de serviços público e estímulo ao Terceiro Setor a partir dos anos 2002, as parcerias público-privadas começaram a adquirir personalidade materializando-se no ordenamento jurídico sob as mais diversas iniciativas:

Começara a aparecer com os projetos de lei sobre PPP, postos em circulação nos Estados e na União ainda em 2003. A primeira lei a ser editada foi a do Estado de Minas Gerais (n. 14.868, de 16.12.2003), que seria seguida pela de São Paulo (n. 11.688, de 19.5.2005) e várias outras. (...) e surgiu em 30.12.2004, a Lei das PPPs (Lei Federal 11.079). (SUNDFELD, 2011, p. 17-19).

Uma vez que a Lei Federal n. ° 8.666/93 (BRASIL, 1993) autorizava a continuidade de serviços prestados pelo setor privado à administração pública pelo prazo máximo de 60 (sessenta) meses, a partir da entrada da Lei n. ° 11079/2014 (BRASIL, 2014) que permitiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, a aplicabilidade desse instituto foi difundida em diversos aspectos das gestões públicas nacionais, valendo-se o administrador da aplicabilidade das parcerias público-privadas nos setores educacionais, de saúde, rodoviários, penitenciário, políticas urbanas e infraestrutura, dentre outros, conforme asseveram Fachinato (2014), Sant'Anna e Saadi (2014), Di Sarno (2014) e MANGULO (2014):

O Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas do Estado de São Paulo, após acolher manifestação de interesse a propósito dessa questão, aprovou a **inclusão da área educacional** em sua pauta de interesse para abertura de procedimento de manifestação de interesse para receber, da iniciativa privada, estudos técnicos e propostas de modelagem de projeto de Parceria Público-Privada nesta área. FACHINATTO (2013, p. 357).

O projeto do Município de Belo Horizonte tem como objeto a outorga, por meio de concessão administrativa, da execução das obras e dos serviços não assistenciais da **Rede de Atenção Básica à Saúde**. Visa-se à qualificação da estrutura física e de serviços de apoio não assistenciais de toda a rede municipal, de modo a garantir a prestação de serviços adequados a todos os indivíduos. SANT'ANNA e SAADI (2013, p. 371)

Na **requalificação urbana**, de forma geral, a modalidade adequada é a administrativa, transferindo, à concessionária, a implantação e gestão da

área urbana inserida no plano. A modalidade patrocinada não está, entretanto, de todo descartada. A implantação da prestação de serviços públicos urbanos tarifados está cada vez mais próxima, principalmente do cidadão metropolitano. Como exemplo, citamos os **pedágios intraurbanos**, instalados em determinadas áreas, com finalidade de controlar o acesso por veículos motorizados, seja em sua qualidade seja em quantidade. DI SANRO (2013, P. 420).

É preciso considerar que a **Parceria Público-Privada** vem atender uma nova realidade, em que se faz necessário atender a demandas que conjugam diferentes objetos na contratação privada, de diversas naturezas, os quais devem ser, muitas vezes, concomitantemente prestados. Nos presídios, por exemplo, além da **construção da infraestrutura da carceragem**, o concessionário poderá prestar serviços de alimentação, de hotelaria, de fiscalização, de ensino, bem como poderá ser requisitado o fornecimento de materiais, tais como computadores, câmeras, camas, mesas etc. Cada um desses serviços detém suas especificidades que precisam ser atendidas pelo concessionário. MANGULO (2014, p. 403).

Quase quinze anos após a promulgação da Lei n.º 11.079/2004 (BRASIL, 2004), a denominada Lei das Parcerias Público-Privadas – (PPPs), variados são os questionamentos acerca dos conceitos, acepções, vantagens e desvantagens da administração pública adotar a concessão de serviços públicos à iniciativa privada. A sessão que ora se inicia, tem por fim, portanto, esclarecer e dirimir essas dúvidas, apontando qual o seu conteúdo e o campo de aplicação das parcerias público-privadas.

2.1 Parcerias Público-Privadas

No sentido popular, parceria significa a associação de dois ou mais indivíduos com individualidades, mas afinidades comuns. Em sentido amplo, diz-se de parcerias público-privadas o vínculo contratual firmado entre a administração pública e entidades privadas, para que estes possam viabilizar o desenvolvimento de ações governamentais de interesse público.

De acordo com Moreira Neto (1997) *apud* Di Pietro (2009, p. 22), parceria provém do latim **partiarus**, participante, “*sendo empregada tradicionalmente em direito para designar uma forma sui generis de sociedade em que não se dá a composição de um capital social nem a instituição de uma nova pessoa*”, mas uma relação de negócios em que uma das partes assume obrigações visando a participação em lucros futuros.

Moreira Neto (1997, p. 75-76) *apud* Di Pietro (2017, p. 26), refaz o conceito e o estende à “*colaboração econômica entre o setor público e o setor privado, hipótese em que entidades não estatais participam de atividades estatais de índole econômica, com o objetivo de lucro*”, caso aplicado à concessão e da permissão de serviços públicos (parcerias público-privadas).

Em síntese, parcerias público-privadas denotam uma sociedade de negócios, sem personalidade de uma nova pessoa jurídica, entre o público e o privado, com objetivo de executar serviços públicos sob a tutela de uma entidade privada, este com objetivo de lucro, ou não, se for essencialmente social e não econômica; enquanto o outro tem objetivo o desenvolvimento de algum programa ou ação no âmbito da administração pública: econômica ou social.

Neste entendimento, Di Pietro (2017, p. 28), traz a lume as características e objetivos de uma parceria público-privada:

A parceria serve ao objetivo de diminuição do tamanho do aparelhamento do Estado, na medida em que delega ao setor privado algumas atividades que hoje são desempenhadas pela Administração, com a conseqüente extinção ou diminuição de órgãos públicos e entidades da administração indireta, e diminuição do quadro de servidores; serve também ao objetivo de fomento à iniciativa privada, quando seja deficiente, de modo a ajudá-la no desempenho de atividades de interesse público; e serve ao objetivo de eficiência, porque introduz, ao lado da forma tradicional de atuação da Administração Pública burocrática, outros procedimentos que, pelo menos teoricamente (segundo os idealizadores da Reforma), seriam mais adequados a esse fim de eficiência.

A autora faz considerações importantes acerca das parcerias público-privadas, no que se refere às grandes dificuldades enfrentadas pela administração pública nacional: o tamanho do Estado (visando diminuir ou extinguir órgãos e quadro de servidores); a produtividade, por ocasião do seu desempenho em atividades públicas; e a eficiência, pela desburocratização das formas de gestão pública.

As PPPs se consolidam no cenário administrativo brasileiro por seus vários objetivos e formalização por meio de variados instrumentos, sob a ótica da atividade administrativa:

- a) Por delegação da execução de serviços públicos a entidades privadas, utilizando-se as concessões e permissão de serviços públicos ou contratos de gestão;

- b) Por meio de contrato, contrato de gestão, termos de parcerias, colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação; e
- c) Contrato de prestação de serviços, obras ou fornecimentos, de acordo com a Lei n. ° 8.666/93 (BRASIL, 1993), ou de concessão administrativa, segundo a Lei n. ° 11.079/2004 (BRASIL, 2004).

2.2 Parcerias Público-Privadas sob a Ótica da Atividade Administrativa

O ordenamento jurídico nacional positivou diversas leis que regem os contratos de parcerias público-privadas, todas concatenadas e inter-relacionadas: A Lei n. ° 11.079/2004 (BRASIL, 2004), Lei das parcerias público-privadas; a Lei n. ° 8.987/1995 (BRASIL, 1995) e Lei n. ° 9.074/1995 (BRASIL, 1995a); Lei n. ° 8.666/93 (BRASIL, 1993) e Lei Complementar (LC) n. ° 101/00 (BRASIL, 2000), a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dentre os diversos conceitos aqui apontados, é de bom alvitre registrar o demonstrado por Rocha e Horta (2008, p. 37):

É uma forma de contratação de determinadas atividades tradicionalmente oferecidas pelo setor público por meio da qual a Administração Pública contrata uma ou mais empresas privadas, com a finalidade de, por exemplo, construir e administrar estradas, presídios, estações de tratamento de água e esgoto, hospitais, escolas e outros serviços de utilidade pública. Ao levar em conta as potencialidades de cada um dos parceiros, a estruturação de projetos como PPPs possibilita a consecução do objeto do contrato de forma economicamente mais eficiente.

As PPPs são normalmente alocadas em projetos de grande porte, e de grande vulto (que não podem ser suportados exclusivamente pelo Estado) e que, por si, não geram receitas suficientes para torná-los atrativos à iniciativa privada, sem que o estado deixe de atuar (Rocha e Horta, 2008).

Os autores retromencionados trazem a lume as principais vantagens da consecução de projetos de parcerias público-privadas:

- a) **Perspectivas do Estado.** Menor necessidade de investimentos diretos; menor necessidade da alocação de recursos em pessoal, tempo e capital público, e qualidade do serviço.

b) **Perspectivas da iniciativa privada.** Fluxo estável de receitas no longo prazo; garantias prestadas pelo estado; facilidades de obtenção de financiamentos à estrutura das PPPs e repartição de riscos.

Entretanto, a concessão pública mediante PPPs traz riscos relacionados aos projetos e a sua consecução, elencados na **Tabela 1** a seguir, que devem ser minimizados com a redução dos custos a longo prazo, cumprimento de prazos e padrões de qualidade, aumento da eficiência e previsão consistentes dos custos alocados.

Tabela 1. Riscos Envolvidos em um Projeto de PPP

Tipo de Risco	Discriminação
Risco de Receita	Risco direto das receitas obtidas com a exploração do serviço com base em valor da tarifa e nível de utilização do empreendimento.
Risco de Parceria	Risco que diz respeito à constituição da PPP com parceiro desconhecido, que pode ser mitigado à fase de licitação com a criteriosa avaliação das propostas, e em valor da tarifa e nível de utilização do empreendimento.
Risco de Construção	Risco que engloba todos aqueles envolvidos no processo de construção: risco do projeto, tecnológico, condições ambientais e climáticas, não cumprimentos de organogramas, etc.
Risco Cambial	Risco da flutuação cambial de empréstimos realizados no exterior (banco mundial, etc) para a consecução do projeto.
Risco Normativo/Contratual	Risco envolvido com a “quebra do contrato” por parte do parceiro público, e pelas alterações no ordenamento jurídico que regulam as PPPs.
Risco Político	Risco relacionado à falta de solidez das instituições políticas do país, que podem alavancar problemas como a expropriação, guerra, conflitos, etc.
Risco de Sustentabilidade	Riscos com a capacidade do projeto de PPP de se auto sustentar financeiramente ao longo do prazo contratual, mas que pode ser mitigado pela fiscalização do parceiro público e criação de associações civis com o objetivo de realizar a fiscalização externa do empreendimento

Fonte: Elaborado pelo Autor a partir de Rocha e Horta (2008).

As PPPs sob a forma de concessão de serviços públicos dos quais o Estado não consegue gerir sozinho, seja por ausência de recursos, principalmente em empreendimentos de infraestrutura considerados vultosos, ou outros motivos que a impossibilitem administrar um empreendimento público, é um instrumento utilizado pela administração pública nacional em todas as suas esferas que visa o atingimento aos princípios da economicidade (previstos no ordenamento jurídico infraconstitucional) e da eficiência, na forma prevista no *caput* do art. 37 da

Constituição Brasileira.

3 METODOLOGIA

Os aspectos metodológicos a qual foi pautada a elaboração do presente trabalho, teve como base a revisão teórica e experiências observadas por Bettignies e Ross (2007) em artigo científico intitulado *The Economics of Public-Private Partnerships*, em tradução livre, *A Economia das Parcerias Público-Privadas*, publicada em variadas plataformas acadêmicas, mas sobretudo pela Sauder School of Business, University of British Columbia, Vancouver, British Columbia, Canadá.

A concepção dos autores tem como problemática averiguar onde e como a administração pública deve alocar recursos para a consecução, por parte da iniciativa privada, de serviços públicos tradicionalmente ofertados pelo setor público, e dos quais, por variáveis diversas, o Poder Público não pode dispor ou realizar.

Para contraposição aos ensinamentos e ilações trazidas por Bettignies e Ross (2007), e a averiguação da consonância dos achados utilizados no artigo retromencionado, utilizou-se os bancos de dados do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), como fonte para a obtenção dos documentos probatórios que serviram de base para o presente estudo.

3.1 Ambiente de Pesquisa

O ambiente desse trabalho foi composto por pesquisa bibliográfica e descritiva, onde foi realizada ampla pesquisa em internet, livros, revistas e documentos eletrônicos que tratam do tema parcerias público-privadas, além dos achados contidos nos relatórios do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), na análise do contrato de concessão realizado pelo Governo do Estado do Ceará para a reestruturação da praça esportiva Estádio Plácido Castelo, posteriormente denominado Arena Castelão, com visto à realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014, realizado pela FIFA, tendo por uma das cidades-sede a cidade de Fortaleza.

3.2 Classificação da Pesquisa

O trabalho aqui apresentado é classificado sob duas perspectivas: quanto aos objetivos e quanto aos procedimentos.

3.2.1 Quanto aos Objetivos

A pesquisa que constitui esse trabalho monográfico é de caráter descritivo, pois aspectos relacionados aos normativos, a conformidade e a análise do contrato de concessão da Arena Castelão por meio de parceria público-privadas são observados, em confronto com as ilações trazidas por Bettignies e Ross (2007), em seu artigo a Economia das Parcerias Público-privadas, como instrumentos para a obtenção dos resultados.

3.2.2 Quanto aos Procedimentos

A presente pesquisa foi desenvolvida a partir de uma ampla pesquisa bibliográfica fundamentada em Bettignies e Ross (2007), e em revistas, livros e documentos eletrônicos que tratam do assunto, constituintes da base de trabalho.

O desenvolvimento da pesquisa materializou-se no estudo de caso com o objetivo de aprofundar e confrontar os ensinamentos de Bettignies e Ross (2007), quanto a economia das parcerias público-privadas e seus aspectos constituintes favoráveis e desfavoráveis, em confronto com os aspectos analisados pelo TCE-CE no contrato de concessão da Arena Castelão, sob a denominação de parceria público-privada.

3.2.3 Quanto à Abordagem do Problema

Beuren (2004) estabelece comparações entre pesquisa qualitativa e pesquisa quantitativa dando ênfase na pesquisa qualitativa já que a pesquisa quantitativa tende a dar pouca atenção ao contexto e aos aspectos processuais da realidade organizacional, pois na pesquisa quantitativa utilizam-se instrumentos estatísticos seguindo uma rigorosa estrutura na coleta de dados para análise do problema estudado, enquanto na pesquisa qualitativa a coleta de dados é utilizado

por meio de entrevistas e exames de documentos para checar as informações levantadas sobre o assunto estudado.

Neste propósito, a pesquisa monográfica foi utilizada em uma abordagem metodológica, numa perspectiva qualitativa.

4 DO CONTRATO DE CONCESSÃO DA ARENA CASTELÃO E DA APURAÇÃO DA AUDITORIA REALIZADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

Fortaleza, Capital do Ceará, dentre outras 11 cidades brasileiras foi escolhida para sediar algumas partidas da Copa do Mundo de 2014, promovida há 4 anos pela *Fédération Internationale de Football Association* (FIFA), sendo exigida da anfitriã variadas formulações para a adequação do, até então denominado Estádio Plácido Castelo, popularmente conhecido como Castelão, que exigiu, segundo o seu padrão, preparo e investimentos em infraestrutura da cidade-sede.

Dentro dessas exigências, é salutar registrar a necessidade da completa readequação, modernização, ampliação e reforma do Estádio Castelão, mas o Estado do Ceará, embora economicamente equilibrado, segundo dados contidos no Portal Eletrônico da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (SEFAZ), não poderia atender as exigências da FIFA, por seu alto custo monetário, deixando o Estado de prover dotações em programas sociais, de maior demanda da população cearense, custos esses normalmente calculados em dispêndios em infraestrutura, acessos vicinais a praça esportiva, deslocamentos necessários das delegações que na cidade estariam hospedados, dentre outros.

Querendo, de fato, sediar algumas partidas da Copa do Mundo 2014, por sua evidente e internacionalmente conhecida visualidade, com jogos sendo assistidos pelas mídias, eletrônicas e não eletrônicas, por mais de 2 bilhões de pessoas no mundo. Em novembro de 2010 o Estado do Ceará assumiu a responsabilidade de tal empreendimento, mas valendo-se de um instrumento comum a todos os esforços estatais que requerem vultosos investimentos: as parcerias público-privadas (PPPs), firmando contrato de concessão da praça esportiva com parceiros da iniciativa privada tendo como objetivos a reforma, a renovação, adequação e a operação do Estádio Castelão, assim como a construção de um edifício central, e a sua manutenção, com vigência até o mês de novembro de 2018.

Órgão de controle externo responsável pela fiscalização da execução orçamentária, contábil, financeira, patrimonial e operacional das contas públicas cearenses (Estado e municípios), o Tribunal de Contas do Estado do Ceará realizou

auditoria de conformidade no contrato de concessão retromencionado e os seus achados serão demonstrados no decurso dessa seção.

4.1 Da Apresentação do Equipamento Público objeto da PPP – Estádio Plácido Castelo (Arena Castelão).

O Estádio Governador Plácido Castelo, mais conhecido como “Castelão” é o maior estádio de futebol do Estado do Ceará e está localizado à Avenida Alberto Craveiro s/n - bairro Castelão.

Em 1968 na gestão do então governador Plácido Aderaldo Castelo, teve início sua construção com o objetivo inicial de ser um Estádio Olímpico. Sua inauguração se deu na gestão do então Governador Cesar Carls, na tarde de 11 de novembro de 1973, com capacidade inicial para 70 mil espectadores, conforme demonstrado na Figura 1.

Figura 1. Estádio Castelão. Novembro de 1973



Fonte: Acerco espaço cultural do Castelão.

A obra de reforma do Estádio Plácido Aderaldo Castelo, conforme estabeleceu o projeto da Parceria Público Privada em análise, objetivou a ampliação da capacidade de 58.000 para 66.500 espectadores, incluindo o público geral, setor de imprensa e áreas *very important person* (VIPs), e visou assegurar uma visão total do campo de jogo, sem interferências.

O empreendimento contemplou um complexo multifuncional, incluindo além do estádio, restaurantes, museus, salas de convenções, centros culturais, comércios e praças, concebidos para receber diversos tipos de espetáculos, tanto esportivos como culturais, além de outras manifestações da comunidade.

Figura 2. Estádio Castelão após as obras objeto da PPP.



Fonte: <http://www.verdinha.com.br/wp-content/uploads/2018/02/castelao-face.jpg>

O projeto propôs instalações de infraestruturas para permitir a otimização dos usos em conjunto ou em separado, de acordo com a conveniência do evento, que, conforme o contrato de concessão teve a finalidade de garantir uma maior eficiência na realização das intervenções necessárias no estádio, assegurar uma operação contínua e adequada de suas instalações e, ao mesmo tempo, preservar os recursos públicos para a realização de outras intervenções necessárias ao desenvolvimento do Estado do Ceará e ao recebimento das partidas da Copa do Mundo de 2014, e, de acordo com o Governo do Estado do Ceará, demonstrou-se viável para a delegação dos serviços necessários no Estádio do Castelão.

Para o cumprimento do projeto de reforma estrutural do Estádio Castelão e do seu entorno, visando a sua adequação às exigências da FIFA, o Governo do Estado do Ceará publicou em 30/12/2009 o Edital de Concorrência Pública de n.º 20090004.

4.2 Dados do Contrato de Concessão do Estádio Castelão à Iniciativa Privada.

O Contrato de Concessão Administrativa nº 0001/2010 teve como origem a Concorrência Pública Internacional Nº 20090004 realizada em março de 2010 pelo Governo do Estado do Ceará.

O contrato foi assinado entre a Secretaria do Esporte - SESPORTE - e a Sociedade de Propósito Específico Arena Castelão Operadora de Estádio S.A., CNPJ 12.850.027/0001-52, com interveniência do, à época, Departamento de Edificações e Rodovias - DER, hoje, Departamento de Arquitetura e Engenharia – DAE, totalizando o valor de R\$ 518.606.000,00 (quinhentos e dezoito milhões seiscentos e seis mil reais) e com prazo de duração de 96 meses.

O modelo de contratação obedeceu ao padrão de parceria público-privada no qual a concessão tem por objeto a prestação de serviço do qual a Administração Pública é usuária (direta ou indireta), com execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

A parceria firmada envolveu o desembolso pelo parceiro público de remuneração fixa de R\$ 486.940.599,15 (quatrocentos e oitenta e seis milhões, novecentos e quarenta mil quinhentos e noventa e nove reais e quinze centavos) a ser desembolsada em quatro parcelas, correspondente à execução das obras de engenharia, e a contraprestação mensal variável entre 15% a 100% do valor de R\$ 407.000,00 (quatrocentos e sete mil reais), de acordo com as etapas concluídas da obra.

De acordo com o instrumento contratual os serviços objeto do contrato foram divididos em 4 etapas:

1. Etapa 01. i) Conclusão, disponibilização e início da operação do

edifício-sede da Secretaria do Esporte; e (ii) conclusão, disponibilização da primeira etapa do Estacionamento coberto (1) – Prazo de 9 meses e valor de R\$ 102.000.000,00 (cento e dois milhões de reais);

2. Etapa 02 – conclusão, disponibilização da segunda etapa do Estacionamento coberto (2) – Prazo de 16 meses e valor de R\$ 140.000.000,00 (cento e quarenta milhões de reais);
3. Etapa 03 – conclusão, disponibilização e início da operacionalização do Edifício Central – Prazo de 22 meses e valor de R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais); e
4. Etapa 04 – conclusão, disponibilização e início da operacionalização da totalidade do estádio – Prazo de 29 meses e valor de R\$ 154.940.599,15 (cento e cinquenta e quatro milhões, novecentos e quarenta mil quinhentos e noventa e nove reais e quinze centavos).

As obras foram iniciadas em 13/12/2010, com prazo contratual de conclusão em abril de 2013, cabendo as seguintes responsabilidades à concessionária (Arena Castelão Operadora de Estádios S/A):

1. Elaborar os projetos executivos;
2. Reformar, renovar, adequar e operar o estádio, incluindo a construção do edifício central;
3. Construir, operar e manter o estacionamento; construir e manter o prédio da secretaria; e
4. Controlar e manter a agenda de eventos, inclusive os de futebol.

No Estado do Ceará, até o advento da parceria público-privada para a concessão do Estádio Plácido Castelo, de acordo com o relatório de auditoria do TCE-CE, existia apenas uma concessão de serviços públicos: a Concessão Administrativa n.º 107/2013, firmada entre a Secretaria da Justiça e Cidadania e a Sociedade de Propósito Específico denominada Ceará Serviços de Atendimento ao Cidadão S/A, tendo por objetivo realizar a implantação, gestão, operação e

manutenção das unidades *Vapt Vupt* de Atendimento Integrado ao Cidadão (AIC).

4.2.1 Principais elementos de execução do contrato de Concessão n.013/2010 – Arena Castelão.

O contrato firmado entre o Governo do Estado do Ceará, por meio da Secretaria de Esporte do Estado do Ceará e a Sociedade de Propósito Específico Arena Castelão Operadora de Estádio S/A, teve como objeto a realização do PROJETO, na modalidade de concessão administrativa, visando a reforma, a renovação, a adequação e a operação do Estádio Castelão, com vista ao recebimento de jogos por ocasião da Copa do Mundo de futebol 2014, por meio da construção do edifício central, e a manutenção do Estádio, dos estacionamentos e da Secretaria de Esporte em condições para o funcionamento na vigência contratual (novembro/2018),

Finda a etapa de construção e reforma a concessionária passou a ser remunerada por meio de contraprestação mensal composta por uma parcela fixa e uma parcela variável, respectivamente 62% e 38% do seu valor total, podendo esta última ser reduzida em função de falhas na performance da concessionária medidas por meio de avaliação de desempenho constantes nos anexos contratuais.

4.2.2 Principais obrigações da concessionária na execução do contrato de Concessão nº. 01/2010 – Arena Castelão.

De acordo com o instrumento contratual, a concessionária (parceira privada), sem prejuízo a direitos previstos nos normativos legais que tratam da matéria, atende às seguintes obrigações:

1. Obediência ao marco final fixado no cronograma constante do instrumento contratual;
2. Manter todas as condições de habilitação e qualificação exigidas nos termos do Edital de concessão, necessárias ao desempenho das funções previstas em contrato e para a realização do projeto a ser executado;
3. Elaborar os projetos executivos para as realizações das

intervenções na Arena Castelão, e preparação dos demais elementos do projeto, conforme exigências da FIFA;

4. Reformar, renovar, adequar e operar a Arena Castelão visando ao recebimento dos jogos da Copa do Mundo 2014, incluindo a construção do Edifício Central;
5. Construir e manter o estacionamento e, construir e manter a secretaria;
6. Manter o Estádio, os estacionamentos e a secretaria em condições para o funcionamento durante toda a vigência contratual, considerando, inclusive, os indicadores de desempenhos fixados;
7. Manter as infraestruturas do Estádio, estacionamento e Secretaria em conformidade com os índices de desempenho constantes do contrato;
8. Controlar e manter a agenda de eventos, incluindo outros eventos de futebol, a serem realizados no Estádio, com a celebração de todos os instrumentos necessários, em consonância com as disposições dos índices de desempenho, a receber todas as receitas líquidas oriundas da utilização da Arena Castelão.

A remuneração para a viabilização das operações na Arena Castelão mediante o recebimento de contraprestação mensal atualizada de R\$ 560.957,52 (quinhentos e sessenta mil novecentos e cinquenta e sete reais e cinquenta e dois centavos), importou nos exercícios de 2015 e 2016 o montante de R\$ 12.675.484,28 (doze milhões seiscientos e setenta e cinco mil quatrocentos e oitenta e quatro reais e vinte e oito centavos), após a redução das receitas compartilhadas entre o poder concedente (Estado do Ceará) e a concessionária (Arena Castelão), ressaltando a obrigação contratual da instituição de uma comissão de avaliação responsável por mensurar o desempenho da concessionária na prestação dos serviços contratados.

4.3 Achados de Auditoria realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará na análise da execução do Contrato de Concessão do Estádio Castelão à Iniciativa Privada.

Como registrado alhures, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará é órgão de controle externo responsável pelos aspectos da execução das receitas e despesas da administração pública do Estado do Ceará, incluindo o Governo do Estado, suas secretarias e Assembleia Legislativa; e as prefeituras municipais, as câmaras municipais, secretarias e autarquias municipais (cerca de 1.500 unidades orçamentárias, de acordo com o TCE-CE).

Por meio do Processo de n.º 06560/2017-2, o TCE-CE iniciou auditoria de conformidade da análise da Concessão Administrativa nº 0001/2010, realizado pelo Governo do Estado do Ceará, visando à modernização do Estádio Plácido Castelo, a Arena Castelão.

A auditoria do TCE-CE teve como escopo verificar o acompanhamento e a fiscalização exercidos pela SESPORTE, quanto às informações financeiras prestadas pela Concessionária e a avaliação semestral do desempenho da parceira público-privada referente aos exercícios de 2015 e 2016, visando dirimir os seguintes questionamentos:

1. Se a concedente avaliaria os indicadores de desempenho;
2. Se haveria comprovação documental dos relatórios de avaliação de desempenho;
3. Se o concedente validaria as receitas apresentadas pela concessionária;
4. Se haveria simetria entre os pagamentos das contraprestações mensais realizadas e a avaliação dos indicadores de desempenho; e
5. Se as receitas auferidas estaria sendo deduzidas das contraprestações mensais.

Como instrumento metodológico para responder aos questionamentos apontados, o TCE-CE planejou a utilização dos seguintes procedimentos:

1. Requisitar a SESPORTE cópia dos relatórios de desempenho e comprovantes da avaliação dos indicadores e das validações das receitas auferidas, os processos de pagamentos, as portarias de nomeação das comissões de avaliação, dentre outros documentos;
2. Extrair e conferência no instrumento contratual a relação dos indicadores, seu detalhamento, critérios de aferição e prazo de conclusão da avaliação;
3. Constatar a existência dos comprovantes para os indicadores e avaliar a sua conformidade de acordo com o instrumento contratual e os seus reflexos nos relatórios de desempenho;
4. Constatar a conformidade dos pagamentos, de acordo com a avaliação dos indicadores, avaliando a ocorrência da aplicação de multa e os seus descontos nos pagamentos; e
5. Avaliar as receitas do relatório de desempenho e a realização da dedução das receitas constantes no relatório de desempenho.

No decurso dos trabalhos de auditoria, e seus conclusivos apontamentos, o TCE-CE apontou negligência, imprudência e desconhecimento das atribuições de responsabilidade dos membros da comissão de avaliação de desempenho, dentre outras condutas, quais sejam:

1. Avaliação de desempenho em desconformidade com o instrumento contratual pela ausência de utilização de 14 indicadores de desempenho, dos 38 estabelecidos no instrumento contratual;
2. Atesto de desempenho sem comprovação documental;
3. Validação de receitas, por parte da concessionária, sem a devida comprovação, possibilitando o pagamento da contraprestação mensal sem deduções contatuais;
4. Realização de pagamentos sem a realização de avaliação dos indicadores de desempenho contratuais;
5. Pagamento da contraprestação mensal com a dedução de receitas

de forma inadequada, inapropriada ou precária;

6. Ausência de segregação de funções, uma vez que o secretário executivo é tanto presidente da Comissão de Avaliação de Desempenho, como Ordenador de Despesas (autorizando empenhos, a sua liquidação e o pagamento da contraprestação mensal), indo de encontro aos princípios do controle interno: segregação de funções, fixação de responsabilidades e ciclos de transação; e
7. Terceirizados exercendo funções exclusivas de servidores efetivos, propiciando as fragilidades e inconsistências nas análises e avaliações, assumindo responsabilidades que extrapolam suas competências e a ausência de continuidade do acompanhamento e da fiscalização do contrato de concessão n. ° 01/2010.

A auditoria realizada pelo TCE-CE propôs inúmeras recomendações e determinação ao concernede e à concessionária, assim como a abertura de processos específicos para a apuração de irregularidades e impropriedades detectadas, reprisando-se as mais recorrentes: atesto de indicadores de desempenho, validação das receitas sem as comprovações necessárias e a não utilização de indicadores contratuais.

5 A ECONOMIA DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS SEGUNDO BETTIGNIES E ROSS (2007)

Conforme discutido nos introitos desta dissertação, vários autores se debruçaram acerca do tema parcerias público-privadas, no que se refere a sua implementação, controle, execução e economia, trazendo conceitos diversos e acrescentando saberes ao estudo das concessões públicas às entidades privadas, mas voltadas em demonstrar os lucros obtidos nos rendimentos das concessões por meio de PPP, ou em promover as agências governamentais, e raros quando se trata de pesquisa objetiva da avaliação do sucesso ou do fracasso dessa nova particularidade da administração Pública.

Alguns procuraram entender como e onde as parcerias público-privadas (PPP) poderiam ser utilizadas como instrumento eficiente na realização de serviços públicos, por parte dos parceiros da iniciativa privada.

Dentre esses, destacam-se Bettignies e Ross, que em artigo publicado em variadas plataformas acadêmicas, intitulado “*The Economics of Public-Private Partnerships*”, objetivaram estudar uma posição econômica subjacente capaz de orientar os governos acerca das melhores setores que poderiam ter suporte em PPPs, pois, enquanto alguns doutrinadores apontam as PPPs como uma inovação internacional na política de concessão dos serviços públicos ao ente privado, outros argumentam que a ideologia das PPPs ameaça a qualidade dos serviços públicos e tem como orientação principal a redução dos salários dos trabalhadores do setor público.

Em sua introdução, Bettignies e Ross (2007) corroboram a assertiva de que os governos mundiais procuram fornecer serviços públicos de melhor qualidade, mas com orçamentos limitados e a inovação da administração pública, por meio das parcerias público-privadas teve início, mas apontando os questionamentos citados no parágrafo anterior.

Segundo a concepção de Bettignies e Ross (2007), parcerias público-privadas (PPP) são arranjos contratuais entre governo e uma parte privada para o fornecimento de ativos e a prestação de serviços que tenham sido tradicionalmente fornecidos pelo setor público e trazem a lume outros conceitos registrados na doutrina:

- a) É a partilha de decisões entre a autoridade pública e o setor privado na qual o primeiro decide o que quer e qual o empreendimento público; e
- b) É o compartilhamento de custos, riscos e lucros.

A administração pública, em ciclos esporádicos, traz novos conceitos (ou, pelo menos, novos rótulos) tais como a prestação alternativa de Serviços (PAS), conjunto de arranjos alternativos que fornecem bens e serviços que seriam ofertados diretamente ao público por empresas da iniciativa privadas; e parceiras público-privadas, um acordo de execução de serviços públicos partilhados entre o público e o privado.

As parcerias público-privadas trazem, em seu bojo, objetivos a serem perseguidos na consecução e criação de bens públicos a serem postos à sociedade, que podem ser divididos em quatro “tarefas” principais:

1. Definição e arcabouço do projeto;
2. Financiamento dos custos de capital do projeto;
3. Construção dos ativos físicos (estradas, escolas, praças esportivas);
4. Operação e manutenção dos ativos.

A obrigação dos gestores públicos, portanto, é decidir quais as tarefas a serem alocadas, buscando na iniciativa privada a parceria necessária para a execução e manutenção dos projetos, limitando a organização estatal ao cumprimento dos direitos dos contratos.

5.1 O Público x O Privado

A literatura acerca das PPPs traz dados incompletos dos contratos realizados pelas administrações públicas, de acordo com Bettignies e Ross (2007), que os adaptou para a relação entre o governo e o fornecedor.

Esses modelos, no entanto, eram originalmente desenvolvidos para explicar os limites das empresas privadas. Nos últimos anos, os economistas começaram a aplicar teoria do contrato incompleto mais especificamente às políticas que envol-

vem propriedade pública *versus* propriedade privada.

Schmidt (1996) *apud* Bettignies e Ross (2007), foi um dos primeiros a investigar o portfólio de *trade-off*² entre público e privado em um quadro de contratos incompletos. Seu modelo é baseado nas seguintes suposições: (i) o administrador pode exercer um esforço inobservável para reduzir os custos de produção; (ii) o administrador recebe benefício privado da produção; e (iii) propriedade de ativos fornecem melhores dividendos: o governo conhece os custos e os lucros no caso de empreendimentos públicos, mas não no caso de provisão privada.

Essas suposições geram dois resultados interessantes:

a) Com provisão privada, a falta de informações permite ao governo cometer equívocos em subsídios (incentivos) para o gestor, pois pune o ente privado com baixa produção quando o custo da produção se revela vultoso. Em contrapartida, com provisão pública, o governo não pode comprometer-se a não renegar as decisões de produção, e, portanto, o gestor tem incentivo e menor esforço. A provisão pública leva, assim, à eficiência produtiva;

b) Com provisão privada, o governo tem o compromisso de cortar a produção quando os custos são altos, leva a um nível muito baixo de produção em comparação com provisão pública. A provisão pública leva, assim, a maior eficiência alocativa.

De acordo com Schmidt (1996) *apud* Bettignies e Ross (2007), o *trade-off* entre propriedade pública e privada é a “qualidade da prestação de serviços”, sob o argumento de que o recurso privado possibilita os resultados esperados com maior eficiência, reduzindo custos da prestação de serviços em relação à disposição, mas esse perde-e-ganha deve ser negociado objetivando a melhoria da qualidade do serviço.

O trabalho de Bettignies e Ross (2007) traz outros elementos e lições acerca da relação compartilhada entre o público e o privado sob a denominação de parcerias público-privadas.

² *Trade-off* pode ser traduzido livremente como "relação de compromisso" (o que pode ser considerado um anglicismo) ou "perde-e-ganha". O termo refere-se, geralmente, a perder uma qualidade ou aspecto de algo, ganhando em troca outra qualidade ou aspecto.

5.2 Da Síntese do Trabalho de Bettignies e Ross

O trabalho aqui analisado faz uma revisão da teoria e experiência vivenciada por Bettignies e Ross (2007), acerca das parcerias público-privadas com foco na incompletude dos dados dos contratos realizados pelas administrações públicas, no que se refere à relação de compartilhamento de serviços públicos postos à sociedade, entre a administração pública e a iniciativa privada.

O trabalho sugeriu ensinamentos sobre as condições as quais as PPPs se tornam particularmente desejáveis em detrimento aos métodos tradicionais de investimentos na prestação de serviços públicos, trazendo elementos que dão supedâneo à relação parceirada entre o público e o privado:

- a) **Concorrência.** Fração substancial advinda do mercado permite forças pró-eficiência da concorrência, uma vez que o fornecedor final de qualquer serviço, provavelmente se tornará um monopolista do empreendimento público, razão pela qual a competição dar-se-á na fase externa da licitação;
- b) **Competências do Setor Privado.** O setor privado tem variadas competências e habilidades das quais o setor público não os tem, e, sendo necessárias ao longo do empreendimento público posto ao privado o poder público as alocará, de acordo com as conveniências requisitadas no projeto público a iniciativa privada, com incentivo para prestar o melhor serviço e com qualidade;
- c) **Qualificação.** No ambiente em que o setor público não produziu mão de obra qualificada, eficiente e flexível, o setor privado, por meio das forças de concorrência, podem ofertar consideráveis vantagens;
- d) **Inovação.** Quando o projeto pede inovação e novas abordagens (projetos de arquitetura, por exemplo), para a maioria dos provedores privados é prático que a contratação seja realizada apenas a esse projeto;
- e) **Riscos** podem ser mais bem avaliados pelo setor privado, inclusive com o gerenciamento dos cronogramas estabelecidos para as

etapas do empreendimento;

- f) **Economia de escala**, se o parceiro privado puder aproveitar as economias de escala, e escopo, da operação de projetos similares em outras jurisdições, a opção de parceria público-privada pode tornar-se mais atrativa;
- g) **Avaliação de desempenho da qualidade do projeto**. Grande parte dos investimentos públicos nas parcerias público-privadas tem foco no declínio da qualidade dos serviços, à medida da sua prestação. Com o objetivo de proteger a erosão da qualidade, o acordo de parceria público-privada deve especificar a qualidade requerida, prever a medição e verificação da qualidade, e provimento ao cumprimento dos requisitos exigidos no contrato de parceria;
- h) **Complementaridades**. Em se tratando de instalações físicas (pontes, edifícios dentre outros), é prática para a administração pública recorrer a contratantes privados para a sua execução. Em alguns casos a construção é uma tarefa executada com fortes complementaridades com outras tarefas, tornando-se eficiente ter um fornecedor (ou consórcio estritamente organizado), responsável para o ordenamento do conjunto das tarefas conectadas;
- i) **Restrições ao endividamento público**. O endividamento do setor público é uma variável que está sob constante controle dos órgãos de controle social e empreendimentos em infraestrutura poderão contribuir para o aumento dos custos de empréstimos tomados para a sua execução. Nesse caso, alocando as tarefas de financiamento ao setor privado, a administração pública poderá obter taxas de empréstimo marginal mais baixa (embora a sua taxa média de endividamento possa ser maior).

Bettignies e Ross (2007), em suas considerações finais, trazem importantes esclarecimentos acerca das parcerias público-privadas: as parcerias público-privadas, em alguns casos, servem para que a administração pública evite sindicatos do setor público, para movimentar as dívidas nos balanços públicos, ocultando-as do público.

Devem ser efetivadas quando houver prestação de serviços aceitáveis de qualidade ao menor custo para os contribuintes / consumidores.

Em última análise as parcerias público-privadas devem considerar diversas variáveis para a sua consecução: custo menor para o setor público, questões tributárias e mudanças na carga de impostos entre os diversos entes federativos; o custo marginal \times o custo médio de empréstimos para governos; o valor de compra e venda das ações das entidades parceiras e custos de falência.

6 RESULTADOS E DISCUSSÕES. BETTIGNIES E ROSS (2007) x ARENA CASTELÃO

Oriundos do Canadá Bettignies e Ross (2007) não hesitaram em afirmar que em seu País e em todo o planeta, os governos estão à procura de alternativas para melhor fornecer serviços públicos de boa qualidade a baixo custo para contribuintes e usuários e muitos tiveram a opção de formar parcerias público-privadas tendo como principal parceiro as corporações empresariais de natureza privada e essa constatação não é recente, nem exclusiva dos autores retromencionados.

Se há a possibilidade da iniciativa privada participar de segmentos e serviços ofertados pelo setor público, não há determinação legal de que essa parceria seja firmada dentre dos normativos que lhes permitam positivar os riscos, as oportunidades e as alternativas de execução do que a administração pública planeja ofertar como serviço público de qualidade.

A escolha do serviço público a ser prestado pela iniciativa privada, de acordo com Bettignies e Ross (2007) pode ser controversa, com debates voltados a questões ideológicas, acima das questões técnicas, e apontam uma problemática a ser estudada: onde e como a administração pública pode melhor alocar as parceiras com a iniciativa privada, por meio de concessões realizadas por PPPs?

Em contraponto a indagativa dos autores, a partir de 2009, o Brasil foi escolhido pela FIFA para sediar a Copa do Mundo de Futebol 2014, e Copa das Confederações em 2012, eventos de grande vulto, como o que está acontecendo na Rússia em 2018, chamariz midiático internacional, com eventos de futebol sendo assistido por bilhões de pessoas em todo o planeta.

Dentro de um contexto político que trazia o 2.º mandato do Partido dos Trabalhadores, em um conturbado processo eleitoral, permeado de denúncias de corrupção, dentre outros escândalos publicados na mídia internacional, a população se rebelou contra a contratação do evento esportivo Copa do Mundo 2014, indo às ruas levantando bandeiras de “*Não Vai Haver Copa*”, visto que as maiores demandas populares têm como foco a má prestação, por parte do governo federal, dos serviços essenciais referentes aos programas de saúde, educação e segurança pública.

Nesse viés, o resultado das indagações de Bettignies e Ross, pode ser assim respondido: existem vários setores da administração pública que necessitam ser exploradas pela iniciativa privada visando o lucro, enquanto outros devem ter foco essencialmente social. Em detrimento aos graves problemas no desenvolvimento dos aspectos referentes a saúde, educação, dentre outros, o Governo do Estado do Ceará aceitou o desafio de reformar (reconstruir) o Estádio Plácido Castelo que, no interesse da administração pública, demonstrou-se tecnicamente viável para tornar-se uma das cidades-sede da Copa do Mundo de 2014.

A forma como se pretendeu, e se materializou o projeto, foi por meio de um contrato de concessão do empreendimento público, à execução e manutenção privada, contrato de parceria público-privada, debatido alhures, com a limitação do poder público ao cumprimento das obrigações contratuais do contratante (Governo do Estado), notoriamente quanto a fiscalização do cumprimento das obrigações legais e trabalhistas envolvidas no projeto.

No contrato foram registrados o arcabouço do projeto, a forma de financiamento dos custos de capital projetados, o desenho arquitetônico da construção dos ativos físicos, sua operacionalidade e manutenção e, corroborando as definições de parceiras público-privadas de Bettignies e Ross (2007), concluímos: são arranjos contratuais entre a administração pública e a iniciativa privada, com visio ao fornecimento de serviços públicos, normalmente dispostos à população, pelo setor privado, compartilhando decisões, custos, riscos e lucros (capital e/ou social).

O trabalho de Bettignies e Ross (2007), também, trouxe importante contribuição aos aspectos capitais e sociais das parcerias público-privadas, com destaque para o aqui apresentado:

a) No que se refere ao aspecto concorrência de mercado, o Edital de Concorrência Pública Internacional nº 20090004 do empreendimento da requalificação do Estádio Plácido Castelo visando atender às exigências da FIFA para o sedimento de uma das cidades-sede na Copa do Mundo de Futebol 2014 no Brasil, diferentemente de outras praças de igual vulto e similitude, do qual acorreram poucos licitantes, ou apenas um, apresentou quatro empresas (ou empresas consorciadas): Consórcio Arena Multiúso Castelão (Galvão Engenharia S.A, Serveng

Civilsan S.A e BWA Tecnologia LTDA), Consórcio Novo Castelão (Carioca Christiani Nielsen Engenharia S.A., Somague Engenharia S.A., Construtora Queiroz Galvão S.A. e Fujita Engenharia LTDA), Consórcio Marquise-EIT-CVS (Construtora Marquise S.A., EIT Empresa Industrial Técnica S.A e CVS Construtora S.A.) e a empresa Odebrecht Serviços de Engenharia e Construção S.A.

A participação de tantas empresas do mercado da construção de infraestruturas denotou, por si, que o empreendimento Arena Castelão, além de se demonstrar viável, foi um projeto atrativo e lucrativo para os licitantes vencedores, o que permitiu forças pró-eficiência e a perspectiva de oferta de um serviço público de qualidade.

b) As empresas concorrentes, todas de médio ou grande porte nacionais, trouxeram competências e habilidades que a administração pública cearense por meio do Ente Governo do Estado do Ceará poderia não dispor de imediato e nem no tempo adequado para a realização do evento, e a sua posterior manutenção, o que pode ser constatado no trabalho realizado no entorno do empreendimento, realizado pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, com o apoio do Governo do Estado do Ceará e do Consórcio Contratado (Figura 3), podendo ofertar, ainda, mão de obra qualificada, eficiente e flexível (nas competências requeridas pelo projeto).

Figura 4. Entorno da Arena Castelão após a conclusão das obras



Fonte: Igor de Melo. <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-entrega-obras-de-mobilidade-no-entorno-da-arena-castelao>.

c) O contrato de construção da Arena Castelão trouxe outro elemento debatido na obra de Bettignies e Ross (2007), no que diz respeito ao quesito **inovação**: a construção de um estacionamento coberto em uma área que não foi, inicialmente, projetada para receber um empreendimento, requereu estudos de ordem técnica com as premissas basilares das engenharias civil (terraplanagem, drenagem, escoamento, dentre outros), ambiental, de cálculo estrutural, projetos arquitetônicos e de cobertura, todos para o atendimento às exigências da FIFA. Acrescenta-se ao quesito **inovação** a construção de um edifício central em meio a um projeto pronto, mas exaurido com o tempo e os desgastes próprios dos materiais utilizados há 40 anos.

d) No quesito **riscos**, de acordo com os ensinamentos de Bettignies e Ross (2007), o contrato de construção da Arena Castelão, assim como as demais praças esportivas escolhidas pela FIFA, foram bem avaliados pelo setor privado e pelo setor público, pois contavam com prazos rigorosos, com vistorias frequentes e pré-determinadas pela Federação Internacional de Futebol - FIFA, tendo o empreendimento a obrigação de cumprir com os cronogramas de execução, em cada etapa da materialização do projeto.

e) O contrato de construção da Arena Castelão, entretanto, tecnicamente viável, apresentou falhas as quais, de acordo com a análise do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, demonstraram negligência, imprudência e desconhecimento das atribuições a que se propunha o empreendimento, validadas pela desconformidade ou ausência de critérios de avaliação de desempenho, uma vez que o contrato dispunha de 38 critérios a serem avaliados e somente 14 foram executados, além de comprovação material, por meio de documentos hábeis dos atestos de desempenho, validação de receitas, pagamentos sem avaliação dos indicadores contratuais, ausência de segregação de funções e contraprestação paga sem a dedução das receitas, na forma estipulada no contrato, ou de forma inadequada, inapropriada ou precária.

Concatenadas as ilações de Bettignies e Ross (2007), a concessão pública visando à parceria público-privada para a reestruturação do Estádio Plácido Castelo foi devidamente efetivada atendendo a essência dessa nova modalidade de contrato entre a administração pública e a iniciativa privada.

Entretanto, a análise final da contratação apontou distorções recorrentes entre o que foi estabelecido no contrato de concessão e os aspectos que envolveram a sua execução por parte do consórcio vencedor da licitação pública, visando atender as exigências da FIFA para a realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014, no Brasil, com eventos a serem realizados na Arena Castelão, com promessa de benefícios capitais (lucro para as entidades privadas) e sociais (lucro social na melhoria de vida dos moradores do seu entorno, e acessibilidade de vias à praça esportiva e a região).

Albergada em recursos provenientes de empréstimos realizados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), aspecto não analisado no contrato de concessão em exame pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), e em consonância com os ensinamentos de Bettignies e Ross (2007), a contratação do consórcio para a reestruturação do Estádio Plácido Castelo, por meio de parceria público-privada, foi pautada em fundamentação precária uma vez que a administração pública do Estado do Ceará arcou com os custos iniciais do investimento, com a obrigação de dividir lucros econômicos com as empresas concessionárias.

Ainda, de acordo com Bettignies e Ross (2007), que questionavam o lugar e a forma em que deveriam ser alocadas parcerias para a execução de serviços públicos pela iniciativa privada, mas quando houvesse prestação de serviços aceitáveis de qualidade ao menor custo para os contribuintes, o empreendimento aqui estudado demonstrou-se inaceitável, pois, de fato, os serviços são de melhor qualidade, mas questionáveis quanto à apresentação da conta da sua utilização pelo usuário/contribuinte.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho que aqui se finaliza procurou confrontar as ilações trazidas ao meio acadêmico por Bettignies e Ross (2007), em artigo intitulado *A Economia das Parcerias Público-Privadas*, com os achados realizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará na análise do contrato de concessão, na modalidade parceria público-privada, com vistas a reestruturação do Estádio Plácido Castelo em Fortaleza, uma das cidades-sede escolhidas pela FIFA para a realização de eventos esportivos da Copa do Mundo de Futebol 2014, no Brasil.

Bettignies e Ross (2007) indagavam onde e como deveriam ser alocadas parcerias para a execução de serviços públicos pela iniciativa privada, ressaltando ser possível quando demonstrar-se aceitável pela qualidade em relação ao custo dos usuários e contribuintes e de sua viabilidade capital (lucro para a entidade privada) e social (melhoria da qualidade dos serviços e de vida postos a disposição da sociedade).

Os resultados foram conclusivos de que o contrato firmado pelo Governo do Estado do Ceará, de acordo com as conclusões do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, demonstrou falhas contratuais visíveis certificando a negligência, imprudência e desconhecimentos das atribuições dispostas em contrato, por parte dos executantes e do Poder Público, que foi silente quanto às imperfeições encontradas, validadas em desconformidades ou atecias importantes para a avaliação do desempenho do empreendimento, a distribuição dos lucros e as contrapartidas contratuais firmadas.

Concatenado às ilações de Bettignies e Ross (2007), o contrato em estudo demonstrou-se, ainda, inaceitável, embora com oferta de serviços de qualidade, os custos ao contribuinte podem ser considerados altos, a captação de empréstimo para os custos iniciais da obra por parte do Governo do Estado do Ceará inviabilizou o contrato uma vez que, além de honrar os compromissos do empréstimo, a administração pública ainda teve (tem) a obrigação contratual de dividir lucros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BETTIGNIES, Jean Etienne de. ROSS, Thomas W. *The Economics of Public-Private Partnerships*. Canadian Public Policy. Analyse de Politiques. Vol. XXX, 2007. Disponível em <http://web.business.queensu.ca/faculty/jdebettignies/Docs/CPPPaper.pdf>. Acesso em 20 de maio de 2018.

BULDRINI, Ane Karen Dornela de Sousa. **O Controle das Concessões como Instrumento Necessário à Eficiência dos Serviços Públicos**. In: DE FARIA, Edimur Ferreira (Coord.). Controle da administração pública direta e indireta e das concessões, autocontrole, controle parlamentar, com o auxílio do Tribunal de Contas, controle pelo Judiciário e controle social. Belo Horizonte. 2018. P. 155-163.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. Concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 7.^a Ed. Rio de Janeiro. Atlas. 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. Concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 11.^a Ed. Rio de Janeiro. Gen. Forense. 2017

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Parceria Público-Privada e a Requalificação Urbana**. DAL POZZO, Augusto Neves. VALIM, Rafael. AURÉLIO, Bruno. FREIRE, André Luiz. (Coordenadores) *In* Parcerias Público Privadas. Teoria geral e aplicação nos setores de infraestrutura. Belo Horizonte. Fórum, 2014. Pag. 417/428

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **PPP Parceria Público Privada**. 1.^a Ed. São Paulo. Saraiva, 2012.

HIRSCHMAN, Albert. O. **“The Strategy of Economic Development”**. Yale University Press. *American Journal of Agricultural Economics*, Volume 41. Disponível em <https://doi.org/10.2307/1235188>. Publicado em 31 agosto, 2006. Acesso em: 15 maio, 2018.

HORNE, John. MANZENREITER, Wolfram. *Introduction to the sociology of sports*

mega-events. Disponível em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1467-954X.2006.00650.x>. Acesso em 20 maio, 2018.

LAKATOS, Eva maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do Trabalho Científico**. 8.^a Ed. Gen. Atlas. 2017.

MANGULO, Marcella Querino. **As Parcerias Público-Privadas na Atividade Penitenciária**. DAL POZZO, Augusto Neves. VALIM, Rafael. AURÉLIO, Bruno. FREIRE, André Luiz. (Coordenadores) *In* Parcerias Público Privadas. Teoria geral e aplicação nos setores de infraestrutura. Belo Horizonte. Fórum, 2014. Pag. 399/403.

NETO, José Cretella. **Comentários à lei das Parceiras Público-Privadas – PPPs**. Rio de Janeiro. Forense, 2005.

OLIVEIRA, Gesner. MARCATO, Fernando. SCAZUFCA, Pedro. **Como Destruar as Parcerias Público-privadas**. In OLIVEIRA, Gesner. OLIVEIRA FILHO, Luiz Chrysóstomo. (Organizadores). **Parcerias Público-Privadas**. Experiências, desafios e propostas. 1.^a Ed. Rio de Janeiro. LTC Editora. 2013.

SANT'ANNA, Lucas. SAADI, Mário. **PPPs na área da Saúde**. A rede de atenção básica de Belo Horizonte e o Hospital do Subúrbio de Salvador. DAL POZZO, Augusto Neves. VALIM, Rafael. AURÉLIO, Bruno. FREIRE, André Luiz. (Coordenadores) *In* Parcerias Público Privadas. Teoria geral e aplicação nos setores de infraestrutura. Belo Horizonte. Fórum, 2014. Pag. 371/380.

SUNDFELD, Carlos Ari. (Coord.). **Parcerias Público-Privadas**. 2.^a Ed. São Paulo. Malheiros, 2007.