

EXMO. SR. DR. JUIZ DA _ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA DA
COMARCA DA CAPITAL

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO**, com sede na Avenida Nilo Peçanha nº 26, 4º andar, Castelo,
Rio de Janeiro, inscrito no CNPJ sob o número 28.305.936.0001-40,
pelos Promotores de Justiça abaixo firmados, com fundamento no art. 5º,
§5º da Lei 7437/85, vem propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA
COM PEDIDO DE LIMINAR**

em face de:

- 1) ESTADO DO RIO DE JANEIRO, CNPJ nº 42.498.600/0001-71,
pessoa jurídica de direito público interno com sede na Rua Pinheiro
Machado, s/nº, Laranjeiras, nesta cidade; e
- 2) IMX HOLDING S/A, CNPJ nº 13.352.340/0001-23, com sede na
Praça Mahatma Gandhi, nº 14 – parte, Centro, nesta cidade

pelos fundamentos de fato e de direito a seguir expostos.

DOS FATOS

Na data de 25 de fevereiro de 2013, foi publicado o Edital de
Concorrência Casa Civil nº 03/2013, que versa sobre a concessão
administrativa da gestão, operação e manutenção do Estádio Mário Filho

(Maracanã) e do Ginásio Gilberto Cardoso (Maracanãzinho), cumulada com obras incidentais em regime de parceria público-privada. A abertura dos envelopes de licitação está prevista para **11 de abril de 2013**.

O mencionado Edital de Concorrência prevê que a gestão do Estádio Mário Filho (Maracanã) e do Ginásio Gilberto Cardoso (Maracanãzinho) seja concedida à iniciativa privada, pelo prazo de **35 (trinta e cinco) anos**.

Tanto o Maracanã quanto o Maracanãzinho foram objeto de significativos investimentos em recursos públicos, em particular desde a preparação para os Jogos Pan-Americanos de 2007. Desde 2005, as reformas do Complexo do Maracanã totalizaram quase **R\$ 1,23 bilhão**, em valores nominais, a saber:

OBRA	VALOR	FONTE
Reforma do Maracanã – Pan 2007	R\$ 196 milhões	SUDERJ ¹
Reforma do Maracanãzinho – Pan 2007	R\$ 90 milhões	SUDERJ ²
Reforma do Pq. Aquático Julio de Lamare – Pan 2007	R\$ 10 milhões	SUDERJ ³
Reforma do Maracanã – Copa do Mundo 2014	R\$ 932 milhões	Imprensa ⁴
TOTAL	R\$ 1.228 milhões	

Após as adaptações para a Copa do Mundo de 2014 terem sido **integralmente custeadas com recursos públicos**, propõe-se conceder a gestão dos mencionados equipamentos à iniciativa privada, sem que o particular venha a assumir qualquer responsabilidade pelas adaptações dos equipamentos às exigências da FIFA, para a Copa do Mundo de 2014, ou mesmo pelas futuras adaptações às exigências do Comitê Olímpico Internacional, para as Olimpíadas de 2016.

A licitação da concessão administrativa do Complexo Maracanã foi antecedida por um edital de “manifestação de interesse da iniciativa privada” (MIP), pelo qual foram convidados os interessados em “desenvolver os estudos de viabilidade técnica, ambiental, econômico-financeira e jurídica para a estruturação do projeto de concessão administrativa para operação e manutenção do Complexo do Maracanã” (fls. 31/36 do processo de concessão). Dentre as empresas autorizadas

¹ Fonte: <http://www.suderj.rj.gov.br/maracana.asp>

² Fonte: <http://www.suderj.rj.gov.br/maracananzinho.asp>

³ Fonte: http://www.suderj.rj.gov.br/pq_aquatico.asp

⁴ Dados de 19 de março de 2013: <http://copadomundo.uol.com.br/noticias/redacao/2013/03/19/reforma-do-maracana-ganha-aditivo-e-sera-entregue-a-22-dias-de-torneio.htm>

pelo ESTADO DO RIO DE JANEIRO (cfr. fls. 50/54 do processo de concessão), a única que apresentou estudo de viabilidade foi a IMX HOLDING S/A, que avaliou o custo do estudo em R\$ 2,38 milhões (fls. 56 do processo de concessão).

Segundo o estudo de viabilidade técnica, econômica e jurídica elaborado pela empresa IMX HOLDING S/A, que serviu de fundamento para a abertura do processo de parceria público-privada, a concessão do Complexo Maracanã gerará, para o concessionário, uma **receita** de até R\$ 157,25 milhões/ano, totalizando mais de R\$ 5 bilhões ao longo de todo o período da concessão. Ainda segundo as estimativas da IMX, o **lucro líquido** da concessão seria superior a R\$ 47 milhões/ano, totalizando mais de R\$ 1,43 bilhão ao longo de todo o período da concessão.

A despeito da rentabilidade da concessão do Complexo Maracanã, o edital da parceria público privada prevê que o concessionário ainda faria jus a uma “**contraprestação pública**” pela gestão dos equipamentos públicos em questão: o “direito de uso e exploração da área” no entorno do Estádio do Maracanã (cfr. item 4.1 do Edital), na qual atualmente se encontram o Parque Aquático Julio de Lamare, o Estádio de Atletismo Célio de Barros e a Escola Municipal Friedenreich.

A fim de viabilizar a exploração comercial da área no entorno do Maracanã, o Edital prevê que o concessionário promova a **demolição** do Estádio de Atletismo Célio de Barros e do Parque Aquático Júlio de Lamare (cfr. item 2.4.1 do Edital), além do Presídio Evaristo de Moraes e da Escola Municipal Friedenreich (cfr. item 2.4.2 do Edital), os quais seriam então reconstruídos em outras localidades indicadas no Edital.

Os mencionados equipamentos públicos seriam demolidos para a construção de dois edifícios-garagem dentro do Complexo Maracanã, com capacidade para pelo menos 2.000 vagas, além de um heliporto. Nos termos do Edital e de seu Anexo 3, o pavimento térreo desse estacionamento seria destinado à implantação de “um centro de convivência, composto por bares, lojas, restaurantes”, a serem explorados comercialmente pela concessionária. Prevê-se, além disso, a construção de um Museu do Futebol, além de intervenções no Maracanãzinho

visando a “tornar o equipamento apto a receber grandes shows e eventos musicais” (cfr. Anexo 3 ao edital), dentre outras.

Como afirmado no estudo de viabilidade elaborado pela IMX HOLDING S/A, o objetivo declarado do projeto é transformar o Complexo do Maracanã, de um “complexo esportivo”, para um “complexo de entretenimento”:

“Com o Projeto, pretende-se transformar o atual Complexo do Maracanã, hoje de caráter exclusivamente esportivo, em um verdadeiro ‘Complexo de Entretenimento’, capaz de servir de indutor de desenvolvimento para a região e dotado de equipamentos diversos que permitam ao público encontrar em um só destino entretenimento sob as mais diversas formas: estádio, arena multiuso, bares, restaurantes, museus, lojas etc.” (p. 1 do estudo de viabilidade).

Para demolição e reconstrução dos citados equipamentos públicos, e implantação dos edifícios-garagem, dentre outras intervenções, o Edital prevê que a concessionária realize investimentos no montante de R\$ 594 milhões:

“**2.8** – O valor estimado dos investimentos necessários à presente Concessão é de **R\$ 594.162.148,71** (quinhentos e noventa e quatro milhões, cento e sessenta e dois mil, cento e quarenta e oito reais e setenta e um centavos)” (grifou-se).

Nos termos do Edital, além de realizar os investimentos acima descritos, também incumbirá ao concessionário o pagamento do “Valor de Outorga da Concessão” ao Estado do Rio de Janeiro, a título de contraprestação pela exploração do espaço público no entorno do Maracanã. Como se trata de licitação que combina os critérios de melhor preço e melhor técnica (cfr. item 9.3 do Edital), as propostas dos licitantes serão avaliadas conforme o oferecimento do maior valor de outorga (cfr. item 9.4 do Edital), fator que possui peso de 40% na pontuação global dos licitantes (cfr. item 9.5 do Edital).

A respeito do valor de outorga da concessão, dispõe o Edital:

“**9.6** – O Valor de Outorga da Concessão (“VOC”) a ser proposto por determinada Licitante (“VOCP”) não poderá ser inferior a **R\$ 4.500.000,00** (quatro milhões e quinhentos mil reais) por ano”.

Ou seja: dos R\$ 157,25 milhões/ano em receitas que o concessionário estaria auferindo, por ano, com a exploração do Complexo Maracanã, somente R\$ 4,5 milhões/ano (ou **2,86%**) estariam revertendo em favor do ESTADO DO RIO DE JANEIRO, a título de outorga pela concessão.

Note-se que o valor da torna oferecida pelo concessionário é muito inferior ao valor da contraprestação oferecida pelo Poder Público (ou seja, o valor do direito de uso e exploração do entorno do Maracanã), o qual foi estimado em R\$ 12,15 milhões/ano, segundo as planilhas que instruem o estudo de viabilidade da IMX. Ou seja, o oferecimento de uma torna no valor de R\$ 4,5 milhões/ano representará um **resultado negativo para o Estado do Rio de Janeiro, na ordem de R\$ 7,65 milhões/ano.**

PROJETO DESNECESSÁRIO PARA A COPA DO MUNDO, E PREJUDICIAL À OLIMPÍADA

Segundo estimativas da EMOP, dos R\$ 594 milhões em investimentos previstos no item 2.8 do Edital, **R\$ 170 milhões se destinam à demolição e reconstrução de equipamentos públicos já existentes** no entorno do Estádio do Maracanã, a saber: o Estádio de Atletismo Celio de Barros (R\$ 20,27 milhões), o Parque Aquático Julio de Lamare (R\$ 18,03 milhões) e a Escola Municipal Friedenreich (R\$ 9,38 milhões), além do Presídio Evaristo de Moraes (R\$ 122,70 milhões), o qual será demolido para a construção do Centro de Treinamento que substituirá o Estádio de Atletismo Célio de Barros. Todas essas demolições se destinam, em última análise, a viabilizar a construção de um museu do futebol (R\$ 88,47 milhões) e dois edifícios-garagem (R\$ 127,03 milhões), cujo pavimento térreo será utilizado para exploração comercial, com lojas, bares e restaurantes.

Ao todo, as intervenções no entorno do Maracanã (ou seja, na “área objeto da contraprestação”) totalizariam **R\$ 385,88 milhões**, ou seja, **quase 65% do volume total de investimentos previstos.**

Diante de intervenções tão drásticas, um observador menos atento poderia cogitar que as obras a serem realizadas pelo concessionário no entorno do Maracanã seriam imprescindíveis à preparação do Maracanã para o recebimento da Copa do Mundo de 2014, ou da Olimpíada de 2016.

Tal impressão, contudo, **não poderia estar mais distante da realidade.**

Na verdade, o projeto de transformação do Complexo Maracanã em um “complexo de entretenimento” obedece apenas à lógica de maximizar o aproveitamento do potencial comercial e econômico do empreendimento⁵, e não à adaptação do equipamento público às exigências da FIFA ou do Comitê Olímpico Internacional.

O estudo de viabilidade, aliás, é expresso ao afirmar que o projeto **não inclui qualquer previsão de investimentos para adequação do Estádio do Maracanã** às exigências da FIFA:

“(...) o Estado do Rio de Janeiro já está realizando reforma no principal equipamento do Complexo, o Estádio do Maracanã, com o objetivo de adequá-lo aos padrões exigidos pela FIFA para a Copa do Mundo de 2014, **não sendo necessários novos investimentos nesse equipamento**” (p. 5 do estudo de viabilidade).

Além das “obras necessárias à adequação do Estádio do Maracanã ao padrão exigido pela FIFA”, caberá aos cofres públicos ainda arcar com os custos da “urbanização do entorno” do Maracanã, incluindo “duas passarelas sobre as linhas de metrô e trem” (p. 13 do

⁵ “Entretanto, para que o novo Estádio seja **explorado em sua integralidade, principalmente do ponto de vista econômico**, faz-se fundamental que o Complexo seja gerido de maneira eficiente e de modo a otimizar o seu potencial turístico. É fato que a exploração do Complexo, mesmo após as obras, demanda o oferecimento de outras atrações capazes de enriquecer a experiência do torcedor e, sobretudo, do turista que deseja visitá-lo fora do horário dos jogos. É o que ocorreria com a criação de um verdadeiro museu futebolístico, lojas temáticas, bares, restaurantes etc. (...)”

Além disso, para que **o próprio potencial econômico do Estádio do Maracanã seja totalmente explorado**, é indispensável que exista maior espaço para a circulação de pessoas, bem como que seja construído um estacionamento para, ao menos, 2.000 vagas” (grifou-se –p. 13 do estudo de viabilidade).

estudo de viabilidade). Ou seja, a concessão à iniciativa privada nem mesmo gerará economia de recursos públicos para as intervenções visando à urbanização no entorno do Estádio, nas quais há efetivo interesse público (como a construção das passarelas para integração do Complexo à Quinta da Boa Vista): virtualmente todas as intervenções efetivamente voltadas à realização do interesse público, seja no Estádio do Maracanã, seja em seu entorno, estão sendo (e continuarão a ser) custeadas com recursos públicos.

No que diz respeito aos investimentos cuja responsabilidade é atribuída ao concessionário, notadamente a remoção do Estádio Célio de Barros, do Parque Aquático Julio de Lamare, da Escola Municipal Friendenreich e do Presídio Evaristo de Moraes, e a subsequente construção de edifícios-garagem, trata-se de **intervenção que não se destina a atender qualquer exigência da FIFA**. O projeto aprovado pela FIFA, no que diz respeito a espaço para estacionamento durante a Copa do Mundo, prevê apenas a utilização de espaços ao redor do Complexo do Maracanã, sem que a proposta de construção de edifícios-garagem no interior da área sequer houvesse sido submetida à aprovação da FIFA.

Vejam-se, neste sentido, as declarações de CARLOS DE LA CORTE, consultor técnico de estádios do Comitê Organizador Local, responsável pela verificação da adequação do projeto aos requerimentos técnicos da FIFA:

“que não houve qualquer exigência da FIFA ou do Comitê Local no que diz respeito à instalação de equipamentos no entorno do Maracanã; que a proposta da Secretaria Estadual de Esportes, no que diz respeito às instalações no entorno do Maracanã, prevê o aproveitamento do Maracanãzinho como Centro de Voluntários, e o campo do Estádio Célio de Barros como base para os caminhões de transmissão via satélite do evento; que, no que diz respeito ao estacionamento para o evento, **o projeto prevê que todas as vagas estejam localizadas fora do perímetro do Complexo do Maracanã, não havendo exigência de implantação de vagas dentro do complexo**, além do aproveitamento das áreas já existentes; que há previsão de aproveitamento de um

espaço que pertencia ao Exército, e que está sendo demolida, como estacionamento, porém não será utilizada para o evento da Copa das Confederações porque a passarela que faria a ligação da área com o Estádio não estará pronta a tempo” (grifou-se – fls. 356 do Inquérito Civil).

Como se vê, **não houve qualquer exigência da FIFA** que justificasse a pretensão do ESTADO DO RIO DE JANEIRO de demolir o Estádio de Atletismo Celio de Barros (R\$ 20,27 milhões), o Parque Aquático Julio de Lamare (R\$ 18,03 milhões) e a Escola Municipal Friedenreich (R\$ 9,38 milhões), além do Presídio Evaristo de Moraes (R\$ 122,70 milhões), para viabilizar a construção de dois edifícios-garagem. Pelo contrário, todos os projetos submetidos à aprovação do Comitê Organizador Local previam **a manutenção desses equipamentos públicos no local em que atualmente se encontram instalados:**

“(…) que nunca foi apresentado qualquer planta ou projeto no qual se discutisse a destinação do Estádio Célio de Barros, ou o Parque Aquático Julio Delamare, ou a Escola Municipal Friedenreich, ou o antigo Museu do Índio; que em todas as plantas apresentadas ao Comitê, estas instalações estavam representadas da forma como atualmente se encontram” (fls. 357 do inquérito civil).

No mesmo sentido, o Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos ressaltou que a construção dos edifícios-garagem não somente não se encontra prevista na candidatura apresentada ao Comitê Olímpico Internacional, como **interfere no projeto operacional dos Jogos Olímpicos:**

“**a construção de estacionamentos e/ou lojas altera o projeto do Complexo do Maracanã submetido pelo Rio 2016 ao COI à época da Candidatura dos Jogos**, além de impactar o projeto Operacional dos Jogos (área de *Back of House*); as intervenções incidentais dos dois novos prédios a serem construídos na área do Complexo do Maracanã não eram consideradas no projeto submetido pelo Rio 2016 ao COI à época da Candidatura; neste sentido, **a**

concepção desses novos prédios, assim como as demais fases dos projetos, devem ser submetidos à apreciação do Rio 2016 para verificação do impacto a ser provocado em sua operação” (grifou-se – fls. 328 do processo de concessão).

Além disso, sequer há previsão no estudo de viabilidade de que os investimentos a serem realizados pelo concessionário estejam concluídos a tempo para a Copa do Mundo de 2014. Pelo contrário, a previsão do estudo é de que operação do complexo somente se inicie no ano de 2015:

“O modelo econômico-financeiro foi elaborado em Reais (R\$) constantes e projetado para 35 (trinta e cinco) anos, sendo 2 anos para construção e 33 anos para operação – **com as operações iniciando-se em 2015**” (grifou-se –p. 3 do estudo de viabilidade)

O Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos, por sua vez, foi ainda mais rigoroso em sua análise, concluindo pela **inviabilidade da construção dos edifícios-garagem antes do ano de 2016**:

“(…) de toda forma, faz-se importante ressaltar que pela análise prévia da área de instalações do Rio 2016, constatou-se ser inviável a construção das referidas edificações antes do ano de 2016” (grifos no original – p. 328 do processo de concessão).

Há mais, porém.

A gestão do Complexo Maracanã há de ser planejada levando em consideração não apenas a Copa do Mundo de 2014, mas também as Olimpíadas de 2016, visto que o Estádio de Maracanã será o palco da cerimônia de abertura dos Jogos Olímpicos. Além disso, o Maracanãzinho também está previsto como palco para os jogos de vôlei nas Olimpíadas.

Para a realização das cerimônias de abertura e encerramento dos Jogos Olímpicos de 2016, haverá necessidade de significativas adaptações no Estádio do Maracanã, conforme ressaltado pelo Comitê Organizador Local:

“c. requerimentos do Rio 2016 necessários para a realização das Cerimônias de Abertura e Encerramento dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 no Complexo do Maracanã:

c.1. os quatro **túneis de acesso** devem ter 6,0m de largura por 6,0m de pé direito, com 3% de inclinação; o túnel disponível tem 5,0m de largura por 3,47m de pé direito, com 10% de inclinação;

c.2. **carga adicional na cobertura** para som teatral, luz cênica e fogos; a atual dispõe de 81 toneladas, quando a necessidade indica algo na ordem de 120 toneladas;

c.3. **retirada parcial da membrana de cobertura** do Estádio do Maracanã para a eventual instalação da Pira Olímpica ou implantação de estruturas temporárias;

c.4. **infraestrutura para entrada de equipamentos** e materiais cenográficos e/ou fantasias, seja por fosso, ou sistema de cabos” (grifou-se – p. 328/329 do processo de concessão).

Embora a gestão do Maracanã houvesse sido transferida à iniciativa privada, o edital da parceria público-privada prevê que tais intervenções **não são de responsabilidade de concessionário**. Pelo contrário, a adaptação do Maracanã às exigências do Comitê Olímpico Internacional está **expressamente excluída** das responsabilidades do concessionário, de modo que qualquer exigência que tenha de ser atendida pelo concessionário importará na necessidade de “reequilíbrio econômico-financeiro” do contrato: ou seja, as intervenções haverá de ser realizadas às custas do Estado (ou da ulterior redução das parcas receitas que seriam devidas ao Estado pela concessão).

A este respeito, veja-se a expressa disposição da minuta contratual, que figura como anexo ao Edital:

“19.4 Dentre os eventos e riscos referidos na Subcláusula 19.3 e sem limitação da abrangência dos conceitos ali estipulados, podem ser citados como **não assumidos pela Concessionária** e, portanto, passíveis

de ensejar a revisão do Contrato, quando verificado impacto adverso relevante, os seguintes riscos:

I. imposição de **novas intervenções ou obras no Complexo Maracanã, não contempladas originalmente neste Contrato**, por parte do Poder Concedente ou do Poder Público, ainda que por **exigência da FIFA, COI, Comitê Olímpico Brasileiro (“COB”)** ou outros organismos internacionais ou locais” (grifou-se).

Tal fator bastaria para demonstrar, por si só, a deficiência de planejamento da “parceria público-privada” em questão: embora a necessidade de adaptação do Maracanã às exigências do Comitê Olímpico Internacional seja um evento **absolutamente previsível** – inclusive tendo sido objeto de expressa advertência por parte do Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos (cfr. p. 328/329 do processo de concessão) – o ESTADO DO RIO DE JANEIRO não realizou qualquer estudo para viabilizar que pelo menos essas intervenções fossem custeadas por investimentos privados. Mais uma vez, pode-se observar que os investimentos privados foram destinados exclusivamente à maximização do aproveitamento econômico do empreendimento: as intervenções que realmente seriam de interesse público (incluindo a adaptação do Maracanã para os Jogos Olímpicos) haverão de ser, mais uma vez, custeadas com dinheiro público, mesmo após a concessão do Estádio à iniciativa privada.

Em face de todo o exposto, evidencia-se que **enquanto as obras exigidas do concessionário são desnecessárias para a realização da Copa do Mundo e das Olimpíadas, as obras que efetivamente são imprescindíveis para a realização das Olimpíadas não serão exigidas do concessionário** (sendo, pelo contrário, custeadas – mais uma vez – com dinheiro público).

Mas o modelo de parceria público-privada adotado pelo ESTADO DO RIO DE JANEIRO não foi somente o desperdício de uma oportunidade potencialmente geradora de economia para os cofres públicos: **além de as intervenções atribuídas ao concessionário não contribuírem em nada para a viabilização dos megaeventos previstos para 2014 e 2016, ainda por cima serão prejudiciais à realização dos Jogos Olímpicos.**

Destaque-se, neste sentido, as intervenções a serem realizadas pelo concessionário do Maracanãzinho.

Segundo previsto no edital, caberá ao concessionário a “modernização dos ambientes” do Maracanãzinho, que haverá de ser reorganizado de modo a possuir áreas segregadas para o público VVIP (300 m²), “premium” (1.800 m²) e “business” (1.400 m²). Prevê-se, além disso, a remoção de parte da arquibancada para permitir que seja embutido o palco para realização de shows e eventos musicais. Evidentemente, tais medidas não se destinam a preservar a vocação esportiva do Maracanãzinho, mas sim à transformação do “ginásio esportivo” em uma “arena multiuso”⁶, que poderá ser assim melhor explorada economicamente para realização de “shows” e outros eventos não-esportivos, oferecendo maior rentabilidade ao concessionário.

Tais intervenções, contudo, importarão em **redução da capacidade do Maracanãzinho**, cuja capacidade passará para 9.300 espectadores, conforme expressamente previsto no Anexo III ao edital de licitação.

Porém, tal redução de capacidade implicaria em descumprimento dos termos da candidatura do Rio de Janeiro às Olimpíadas de 2016, conforme expressa advertência do Comitê Organizador dos Jogos:

“d. a capacidade do Ginásio Gilberto Cardoso (Maracanãzinho) à época da Candidatura da Cidade do Rio de Janeiro a sede dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 era de 12.000 lugares; a capacidade do referido Ginásio prevista no Edital de Licitação é de 9.300 lugares; **é fundamental que a capacidade prevista à época da Candidatura seja mantida**” (grifou-se – p. 329 do processo de concessão).

Mais uma vez, observa-se a deficiência de planejamento por parte do ESTADO DO RIO DE JANEIRO, que pretende “impor” ao

⁶ “Outra intervenção importante para a consolidação do Complexo como um centro de entretenimento é a revitalização e adequação do Maracanãzinho para os moldes das modernas Arenas Multiuso espalhadas pelo mundo. Isso proporcionaria à sociedade um equipamento capaz de receber eventos esportivos e musicais de primeira linha” (p. 51 do estudo de viabilidade).

concessionário um projeto que não somente afasta o Maracanãzinho de sua precípua destinação esportiva, como poderá tornar o Ginásio inadequado para receber os Jogos Olímpicos de 2016. É até provável que, para viabilizar a realização dos Jogos, o ESTADO venha a encontrar alguma solução temporária (como, por exemplo, a instalação de arquibancadas provisórias); porém, mais uma vez, os custos dessa solução não haverão de ser arcados pelo particular contemplado com a concessão do Ginásio (que não se obriga a realizar qualquer adaptação do ginásio às exigências do COI – cfr. Cláusula 19.4.I da minuta contratual), mas sim com apenas recursos públicos.

Ou seja: enquanto o particular investe para tornar o Maracanãzinho mais rentável (ainda que mediante a redução da capacidade do ginásio, em afronta às exigências do COI), **cabará mais uma vez ao contribuinte** pagar as contas da (re)adequação do Maracanãzinho às exigências do comitê organizador dos Jogos Olímpicos, em manifesta lesão ao interesse e ao patrimônio público.

DA DESNECESSIDADE DE CONTRAPRESTAÇÃO PÚBLICA

A parceria público-privada é uma modalidade da concessão que se diferencia pelas especiais vantagens conferidas ao concessionário, perante o Poder Público.

A parceria público-privada se distingue do modelo tradicional de concessão, regulado pela Lei nº 8.987/95, por se destinar a regular situações nas quais as receitas auferidas pelo concessionário não seriam suficientes para assegurar a viabilidade econômica do serviço que lhe é atribuído pelo Poder Concedente. Deste modo, a PPP admite duas modalidades: na primeira hipótese, o valor da tarifa a ser cobrada dos usuários é insuficiente para a manutenção do serviço, necessitando de complementação pelo Poder Concedente (caso de concessão patrocinada – cfr. art. 2º, §1º da Lei nº 11.079/04); e na segunda hipótese, o custo do serviço não seria suportado pelos usuários, mas sim pelo próprio Poder Concedente (caso de concessão administrativa – cfr. art. 2º, §2º da Lei nº 11.079/04).

Conforme ressaltado pela doutrina, a lógica da PPP é atrair investimentos privados para atividades que não sejam autossustentáveis, os quais ordinariamente teriam de ser custeados com recursos públicos. Veja-se, neste sentido:

“A conjuntura que ensejou o surgimento da ideia de parcerias público-privadas no Brasil pode, então, ser assim sintetizada: 1) gargalos de infraestrutura impeditivos do crescimento e necessidade de melhoras a situação fiscal do Estado; 2) existência de uma série de **atividades de relevância coletiva, não auto sustentáveis financeiramente** e sem que o Estado tenha condições de financiá-las sozinho.

As parcerias público-privadas surgem como uma tentativa de o Estado e a iniciativa privada dividirem os custos com a implantação de infra-estruturas, já que nenhum deles teria condições de com elas arcar individualmente: o Estado, por não ter condições financeiras, e a iniciativa privada porque a tarifa seria insuficiente(ou em alguns casos até inexistente) para cobrir todos os custos e a legítima margem de lucro do negócio.

O Estado lança mão de uma forma de **financiamento de infra-estruturas que não pode ser amortizada apenas com tarifas**. Ao invés de realizar uma operação de empréstimo direta com uma instituição financeira para obter recursos, contrata uma empresa privada que, via de regra, vai por sua conta realizar uma similar operação de crédito para efetuar as obras e prestar os serviços contratados. Mas como a tarifa não é suficiente (concessões patrocinadas) ou é até mesmo inexistente (concessões administrativas), o Estado irá aos poucos – ao longo do prazo de vigência do contrato e apenas depois de disponibilizado o serviço – pagando pelo montante despendido previamente pela empresa privada” (grifou-se – Alexandre Santos de Aragão, *Direito dos Serviços Públicos*, 2008, p. 664/665).

“Resumidamente, os fatores que levaram à implementação dessa nova forma de concessão (PPP) no ordenamento pátrio podem ser assim enumerados:

(...)

b) necessidade de prestação de serviços públicos não autossustentáveis: após o período de desestatização na década de 90, quando grande parte dos serviços públicos ‘atrativos’ foi concedida aos particulares, o Estado permaneceu com a obrigação de prestar **serviços não autossustentáveis, assim definidos por necessitarem de investimentos de grande vulto ou pela impossibilidade jurídica ou política de cobrança de tarifa do usuário**” (grifou-se – Rafael Carvalho Resende Oliveira, *Administração Pública, Concessão e Terceiro Setor*, 2009, p. 248).

A própria Assessoria Jurídica da Secretaria Estadual de Turismo, Esporte e Lazer ressaltou que a parceria público-privada somente é adequada nas hipóteses em que o serviço a ser prestado não seja economicamente autossustentável:

“É consenso doutrinário que as parcerias público-privadas, na forma como foi introduzida pela Lei nº 11.079/2004, são **indicadas para os projetos considerados não autossustentáveis, sem qualquer fluxo de caixa ou com fluxo de caixa insuficiente para sua implementação**. A própria legislação tratou de resguardar as disposições que tratavam das concessões comuns e dos demais contratos administrativos, deixando claro, portanto, que **a utilização da PPP não pode ser realizada de forma indiscriminada**, mas sim diante de elementos que permitam a sua adequação” (grifou-se – p. 504 do processo de concessão).

Dado que a parceria público-privada se destina a regular cenários nos quais o fluxo de caixa seja insuficiente (ou mesmo inexistente) para remunerar o investimento privado, a forma encontrada pela Lei Federal nº 11.079/04 para tornar atraente o investimento foi conferir ao concessionário um tratamento muito mais benevolente do que o da Lei de Concessões, incluindo:

- o oferecimento de **contraprestação pecuniária** por parte do Poder Público, pelo qual a remuneração do particular será complementada (ou

integralmente constituída) por recursos públicos (ressalte-se que a previsão de contraprestação pecuniária é essencial à caracterização da parceria público-privada, como ressaltado no art. 2º, §3º da Lei Federal nº 11.079/04);

- a **repartição dos riscos** do negócio entre o particular e o Poder Público (em contraposição à norma do art. 2º, II da Lei nº 8.987/95, segundo a qual cabe ao concessionário suportar os riscos do negócio);

- a possibilidade de constituição de um **fundo garantidor** do pagamento da contraprestação pecuniária, em favor do particular.

No caso sob exame, a contraprestação pública estipulada em favor do concessionário corresponderia à outorga de direitos de uso e exploração de bens públicos dominicais, situados no entorno do Maracanã e do Maracanãzinho, com fundamento no art. 6º, IV da Lei nº 11.079/04:

“Art. 6º – A contraprestação da Administração Pública nos contratos de parceria público-privada poderá ser feita por:

(...)

IV – outorga de direitos sobre bens públicos dominicais”.

O bem público cuja exploração seria outorgada ao particular corresponde à área na qual atualmente se encontram instalados o Estádio de Atletismo Célio de Barros, o Parque Aquático Julio de Lamare e a Escola Municipal Friendenreich, que são **bens de uso especial (e não dominicais)**. Assim, a contraprestação pressupõe a desafetação dos mencionados bens públicos, cuja demolição está prevista para a construção do museu do futebol e de dois edifícios-garagem (cujo piso térreo será destinado à exploração de atividades comerciais pelo concessionário).

No estudo de viabilidade, afirma a IMX HOLDING S/A que “a operação do Complexo do Maracanã, **somado aos investimentos necessários para transformá-lo num centro de entretenimento** para a sociedade fluminense, não é viável sem que o Estado do Rio de Janeiro

ofereça uma contraprestação pública” (grifou-se –p. 5/6 do estudo de viabilidade).

Assim, ao menos em tese, o oferecimento da contraprestação pública por parte do ESTADO DO RIO DE JANEIRO se destinaria a viabilizar que as intervenções previstas no Complexo Maracanã pudessem ser custeados com capital privado, sem a necessidade de aporte de recursos públicos.

Tal argumento, contudo, é **duplamente falacioso**.

Em primeiro lugar, tal argumento se apoia sobre um pressuposto falso, qual seja, o de que as intervenções a serem realizadas pelo concessionário no Complexo Maracanã se destinariam à realização do interesse público. Como já se demonstrou no item anterior, os investimentos previstos no processo de concessão se destinam primordialmente à maximização do aproveitamento econômico do Complexo Maracanã.

Considere-se, por exemplo:

- a edificação de dois edifícios-garagem, cujo piso térreo seria destinado à exploração de atividades comerciais (bares, restaurantes e lojas);
- a demolição e reconstrução do Estádio de Atletismo Celio de Barros, do Parque Aquático Julio de Lamare e da Escola Municipal Friedenreich, para viabilizar a construção dos citados edifícios-garagem (assim como a conseqüente demolição e reconstrução do Presídio Evaristo de Moraes, para ceder lugar ao Centro de Treinamento que viria a substituir o Estádio de Atletismo Celio de Barros);
- a adaptação do Maracanãzinho, para que se transforme de um ginásio poliesportivo em uma arena multiuso, adaptada para a realização de shows e eventos musicais.

Como demonstrado no capítulo anterior, nenhum desses investimentos se destina adaptação do Maracanã ou do Maracanãzinho para as exigências da FIFA ou do Comitê Olímpico Internacional: muito pelo contrário, praticamente todas as intervenções que ainda se farão

necessárias para adaptação dos mencionados equipamentos aos Jogos Olímpicos haverão de ser custeadas com recursos públicos (ou com receitas que seriam originalmente devidas ao ESTADO DO RIO DE JANEIRO, que seriam comprometidas em função do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato).

Evidentemente, a maximização da rentabilidade do investimento privado não consiste em um fim público, por si só, que justificasse o oferecimento de uma contraprestação pública. Tal contraprestação somente se justificaria caso os investimentos a serem realizados pelo particular efetivamente revertissem em **obras de interesse público.**

Certamente, a hipótese seria diversa, caso a parceria público-privada se destinasse a financiar a reforma do Estádio do Maracanã tal como a PPP foi originalmente concebida no período de 2008/2009. Naquela época, acreditava-se que o oferecimento da contrapartida pública viabilizaria a adaptação da arena para atender às exigências da FIFA para a Copa do Mundo de 2014, sem necessidade do aporte de recursos públicos, uma vez que os investimentos privados seriam custeados com as receitas da gestão do Maracanã e da exploração comercial de seu entorno (cfr. fls. 500 do processo de concessão).

Contudo, tal projeto de financiamento privado das obras do Maracanã não chegou a se concretizar, e as reformas necessárias para a adaptação do Estádio às exigências da FIFA para a Copa do Mundo de 2014 já foram integralmente custadas com recursos públicos. Como justificar-se, então, um comprometimento patrimonial ainda maior do ESTADO DO RIO DE JANEIRO, mediante oferecimento de uma contraprestação pública ao particular?

A segunda falácia do argumento em favor da PPP decorre de outro falso pressuposto, segundo o qual a contrapartida pública (incluindo a demolição dos equipamentos públicos existentes na área objeto da contrapartida) seria imprescindível para a viabilidade econômica da concessão do Maracanã e Maracanãzinho. Ainda que tal afirmação conste do estudo de viabilidade, a mesma não encontra amparo nas projeções econômicas, elaboradas pela própria IMX, que instruem o mencionado estudo.

Na realidade, a análise do estudo de viabilidade elaborado pela IMX revela que **as receitas oriundas da exploração do Estádio do Maracanã e do Ginásio do Maracanãzinho são mais do que suficientes para assegurar a autossustentabilidade do projeto**, independentemente das receitas acessórias decorrentes da exploração do entorno (a “área objeto da contraprestação”).

Ou seja: ao contrário do afirmado pelos Réus, os dados colhidos no estudo de viabilidade demonstram claramente que **a instituição de contraprestação pública não é essencial para a viabilidade econômica** da transferência da gestão do Complexo Maracanã à iniciativa privada. Não sendo a contraprestação pública imprescindível para a viabilidade econômica do projeto, claramente **não se trata de hipótese em que o Poder Concedente possa se valer da parceria público-privada**.

Observe-se, em primeiro lugar, que o estudo de viabilidade aponta que **as receitas decorrentes da contraprestação pública** (ou seja, as receitas decorrentes da exploração da área no entorno do Maracanã e do Maracanãzinho, onde serão instalados o museu, o estacionamento, os bares, restaurantes e lojas) **são ínfimas** (12,17% do total) **em comparação às receitas decorrentes da exploração do Maracanã e do Maracanãzinho** (87,83% do total). Observe-se, na tabela a seguir:

RECEITAS	VALOR (R\$ mil)	%
MARACANÃ + MARACANÃZINHO	4.452.874,46	87,83%
Camarotes Corporativos	693.837,27	13,69%
Camarotes Frisa	74.945,92	1,48%
Assentos Premium	1.223.075,14	24,13%
Assentos de Temporada	1.168.892,90	23,06%
Patrocínios	851.019,56	16,79%
Merchandising	28.794,40	0,57%
Bilhetagem	206.308,95	4,07%
Assentos Perpétuos (Manutenção)	68.123,70	1,34%
Revenda - Assentos Premium	40.540,98	0,80%
Eventos – Maracanã	61.706,25	1,22%
Aluguel do Maracanãzinho	35.629,39	0,70%
ENTORNO	616.845,68	12,17%

Catering ⁷	134.195,01	2,65%
Tours ⁸ & Museu	98.867,13	1,95%
Conferência & banquetes	34.045,40	0,67%
Espaço para Varejo	279.563,87	5,51%
Estacionamento	70.174,27	1,38%
TOTAL	5.069.720,14	100,00%

Por outro lado, a maior parte do investimento de R\$ 594 milhões que seria realizado pelo concessionário se destinaria precisamente a viabilizar a exploração comercial do entorno, com a demolição e reconstrução do Estádio de Atletismo Celio de Barros, do Parque Aquático Julio de Lamare e da Escola Municipal Friedenreich, além do Presídio Evaristo de Moraes (o qual será demolido para a construção do Centro de Treinamento que substituirá o Estádio de Atletismo Célio de Barros). Tais demolições se destinam, em última análise, a viabilizar a construção de um museu do futebol (R\$ 88,47 milhões) e dois edifícios-garagem (R\$ 127,03 milhões), cujo pavimento térreo será utilizado para exploração comercial, com lojas, bares e restaurantes.

Ao todo, as intervenções no entorno do Maracanã (ou seja, na “área objeto da contraprestação”) totalizariam um mínimo de R\$ 395,55 milhões, ou seja, **mais de 66%** do volume total de investimentos previstos:

OBRA	VALOR (R\$ mil)	%
MARACANÃ + MARACANÃZINHO	198.615	33,43%
Serviços preliminares e praças ⁹	103.357	17,40%
Maracanãzinho	49.050	8,26%

⁷ Como a receita de “catering” se refere à venda de alimentos e bebidas não somente no entorno do Complexo, mas também dentro do Maracanã e no Maracanãzinho (cfr. MIP, p. 27), ao menos uma parcela deste valor haveria de ser incluída entre as receitas decorrentes da gestão do Maracanã e Maracanãzinho. No entanto, em face da ausência de informações que permitissem subdividir as receitas conforme sua origem, optou-se pela adoção de um cenário mais conservador, incluindo-se a integralidade do valor entre as receitas decorrentes da exploração do entorno.

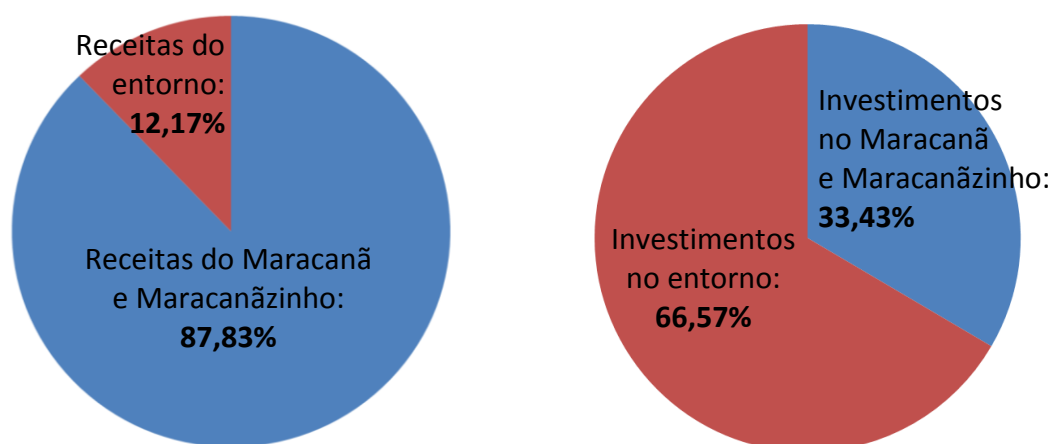
⁸ As receitas de “tours” (visitas guiadas ao Estádio do Maracanã) também haveriam de ser incluídas entre as receitas decorrentes da gestão do Maracanã e Maracanãzinho. Contudo, pelos mesmos motivos referidos na nota anterior, optou-se pela inclusão da integralidade do valor entre as receitas decorrentes da exploração do entorno.

⁹ Como o estudo de viabilidade não especifica quais seriam os “serviços preliminares” a serem realizados, parece evidente que ao menos uma parcela deste valor (possivelmente a maior fração) haveria de ser incluída entre os investimentos a serem realizados no entorno do Maracanã e Maracanãzinho. No entanto, em face da ausência de informações que permitissem subdividir os investimentos conforme sua destinação, optou-se pela adoção de um cenário mais conservador, incluindo-se a integralidade do valor entre os investimentos destinados ao Maracanã e Maracanãzinho.

Mobiliário / FFE ¹⁰	46.208	7,78%
ENTORNO	395.547	66,57%
Museu do futebol	88.472	14,89%
Edifícios garagem	127.027	21,38%
CT Atletismo	20.273	3,41%
CT Desportos Aquáticos	18.026	3,03%
Demolição e construção presídio	122.698	20,65%
Construção de nova escola	9.379	1,58%
Recuperação Museu do Índio	9.672	1,63%
TOTAL	594.162	100,00%

Como se vê, a maior fração dos investimentos realizados (66,57% dos investimentos previstos) corresponde à menor fração das receitas auferidas (apenas 12,17% das receitas previstas).

Veja-se uma comparação gráfica:



Outrossim, o exame do estudo de viabilidade demonstra que os investimentos a serem realizados na área da contraprestação pública (ou seja, no entorno do Complexo Maracanã) não aumentam a rentabilidade do projeto: pelo contrário, tornam o projeto **significativamente menos rentável**, mesmo sob a perspectiva do investidor privado.

Em face da constatação de que quase 88% das receitas do projeto decorrem da exploração do Maracanã e do Maracanãzinho (e não

¹⁰ É provável que pelo menos uma parcela do investimento destinado a mobiliário (possivelmente a maior fração) haveria de ser destinada às edificações que seriam construídas no entorno do Complexo. Contudo, pelos mesmos motivos referidos na nota anterior, optou-se pela inclusão da integralidade do valor entre os investimentos destinados ao Maracanã e Maracanãzinho.

da área de contraprestação pública), o Grupo de Apoio Técnico do Ministério Público projetou um cenário no qual **não houvesse contraprestação pública**. Deste modo, foram excluídos, por um lado, as receitas decorrentes da exploração comercial da área no entorno; e, por outro lado, foram suprimidos os investimentos previstos para a implantação dos edifícios-garagem e do museu do futebol (e as demais demolições e reconstruções de equipamentos públicos, destinadas a viabilizar tal implantação). Neste cenário, foram mantidas as demais condições do contrato (inclusive o valor da torna, estimado em R\$ 4,5 milhões).

Eis a conclusão do técnico pericial:

“2ª simulação – Gestão Privada

Premissas

- Diminuição do valor de investimento inicial: de R\$ 594 milhões para R\$ 198,6 milhões referentes à: Serviços preliminares e praças; Maracanãzinho; e Mobiliário FFE (conforme itens 1, 4 e 7 do orçamento do complexo do maracanã feito pela EMOP, vide fl. 495);
- Manutenção dos valores de despesa informados pela empresa IMX SA;
- Alteração do valor total referente às receitas do Maracanã + Maracanãzinho: de R\$ 5,069 bilhões para R\$ 4,453 bilhões; e
- Utilização do valor de outorga, com pagamento integral no 2º ano de operação, de R\$ 148,5 milhões

Diante destas premissas, obtivemos os seguintes resultados:

- Taxa Interna de Retorno do Projeto (TIR): 12,4% ao ano;
- Payback do Projeto: 9 anos – 2022

Ou seja, para um cenário de gestão privada do Maracanã + Maracanãzinho, e considerando todas as premissas apresentadas para tal, obtivemos um resultado de remuneração - Taxa Interna de Retorno (12,4%) - relativamente acima da remuneração

percentual atualmente utilizada como base do projeto (8,5%), viabilizando-o tecnicamente. Além disso, obtivemos um retorno financeiro (payback) a partir de 2022, 9 anos após o início das operações” (fls. 585 do inquérito civil).

Ou seja: mantidas as demais condições contratuais, **a celebração de uma simples concessão de uso do Maracanã e Maracanãzinho, mediante supressão da contrapartida pública** (e dos respectivos investimentos no entorno), **geraria para o concessionário uma rentabilidade superior à prevista no modelo da parceria público-privada** (uma Taxa Interna de Retorno de 12,4%, em contraposição aos 8,5% previstos no estudo de viabilidade, e um retorno financeiro a partir de 9 anos, em contraposição aos 12 anos previstos no estudo de viabilidade).

Demonstrado, assim, que as receitas decorrentes da exploração do Maracanã e do Maracanãzinho gerariam rentabilidade mais do que suficiente para tornar o projeto financeiramente autossustentável, resta necessariamente afastado o cabimento da parceria público-privada, mediante oferecimento de contraprestação pública.

CONTRAPRESTAÇÃO PÚBLICA LESIVA AO ERÁRIO

Como demonstrado anteriormente, a Lei nº 11.079/04 confere ao concessionário um tratamento muito mais vantajoso do que a Lei nº 8.987/95, inclusive ao prever que o particular faria jus a uma contraprestação pecuniária devida pelo Poder Público.

Em contrapartida, e a fim de desestimular o abuso dos privilégios da parceria público-privada, a lei estabeleceu diversas restrições para a celebração de PPPs, seja no que diz respeito ao valor (que não poderá ser inferior a R\$ 20 milhões – inciso I do art. 2º, §4º da Lei nº 11.079/04), ao prazo (que não poderá ser inferior a 5 anos – inciso II do mesmo dispositivo) ou ao objeto (que não poderá consistir exclusivamente de “fornecimento de mão-de-obra, fornecimento e instalação de equipamentos ou execução de obra pública” – inciso III do mesmo dispositivo).

Além disso, a legislação condiciona a celebração da parceria público-privada à realização de **estudo técnico demonstrativo de que a PPP seja a opção mais vantajosa ao interesse público**, em comparação com as demais modalidades de execução direta ou indireta do serviço.

Neste sentido, dispõe a Lei Federal nº 11.079/04:

“*Art. 10* – A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a:

I – autorização da autoridade competente, fundamentada em **estudo técnico** que demonstre:

a) a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante **identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada**”.

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a Lei Estadual nº 5.068/07 é ainda mais explícita acerca da necessidade de demonstração de que a parceria público-privada seja a **opção mais vantajosa ao interesse público**:

“*Art. 10* – É condição para a inclusão de projetos no Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas a realização de estudo técnico que demonstre:

I – o **efetivo interesse público**, considerando a natureza, relevância e valor de seu objeto, bem como o caráter prioritário da respectiva execução, observadas as diretrizes governamentais;

II – a **vantagem econômica e operacional** da proposta e a melhoria da eficiência no emprego dos recursos públicos, **relativamente a outras possibilidades de execução direta** ou indireta, em especial, às concessões regidas pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995” (fls. 630 do inquérito civil)

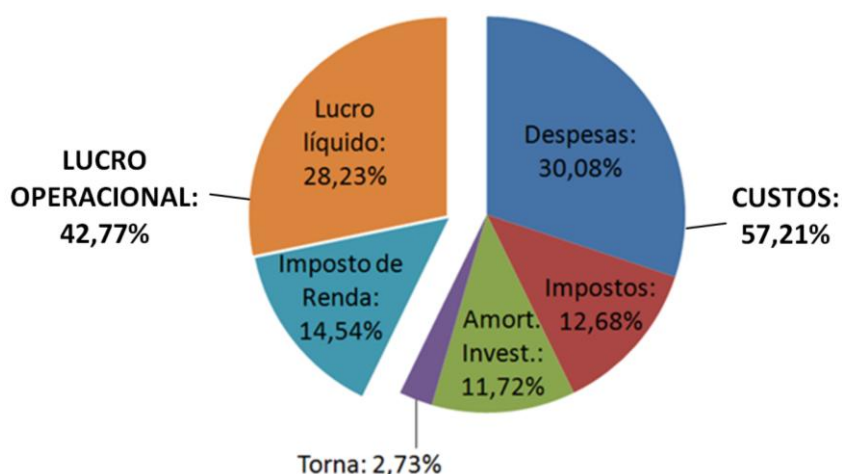
Especificamente no caso da gestão do Complexo Maracanã, no entanto, está claro que a contratação de parceria público-privada,

mediante oferecimento de contraprestação pública, **não** é a solução mais vantajosa para o interesse público.

Registre-se, em primeiro lugar, que segundo a estimativa contida nas planilhas elaboradas pela IMX HOLDING S/A, que instruem o estudo de viabilidade, reverteriam ao ESTADO DO RIO DE JANEIRO, a título de “outorga” pela concessão da área situada no entorno do Maracanã, apenas **2,73%** das receitas decorrentes da concessão, o que representa **menos de um décimo do lucro líquido a ser auferido pelo concessionário**:

ITEM	VALOR (R\$ mil)	%
CUSTOS OPERACIONAIS	2.900.928	57,22%
Despesas operacionais	1.260.728	24,87%
Custo dos eventos	264.422	5,22%
PIS, COFINS e outros impostos	643.016	12,68%
Amortização investimento	594.162	11,72%
Outorga	138.600	2,73%
LUCRO OPERACIONAL	2.168.794	42,78%
Imposto de Renda	737.390	14,54%
Lucro líquido	1.431.404	28,23%
TOTAL	5.069.722	100,00%

Veja-se, em termos gráficos:



Ainda segundo as estimativas contidas nas planilhas da IMX, que instruem o estudo de viabilidade, o valor da contraprestação oferecida pelo Poder Público (ou seja, o direito de uso e exploração do

entorno do Maracanã) encontra-se avaliada em **R\$ 12,15 milhões/ano**. Ou seja, o oferecimento de uma outorga (“torna”) no valor de R\$ 4,5 milhões/ano, como previsto no edital de licitação, representaria um **resultado negativo para o ESTADO DO RIO DE JANEIRO, na ordem de R\$ 7,65 milhões/ano**.

No mesmo sentido, as análises oficiais apresentadas pela Secretaria Estadual de Fazenda indicam que o VPL – Valor Presente Líquido da parceria público-privada seria **negativo** para o ESTADO DO RIO DE JANEIRO, **a não ser que o valor da outorga fosse superior a R\$ 11 milhões / ano**:

“De acordo com o Quadro XVII, nota-se que, somente a partir da inclusão de uma torna equivalente a R\$ 11 milhões, seria possível a obtenção de um VPL positivo correspondente a R\$ 5,540 milhões” (item 79 de fls. 244 do processo de concessão).

A despeito da constatação de que a PPP, nos moldes em que proposta, geraria prejuízo ao patrimônio público, a mesma foi considerada como vantajosa em uma análise comparativa, a partir de um cenário hipotético no qual o ESTADO DO RIO DE JANEIRO assumiria para si o encargo de promover, como obras públicas, as intervenções previstas no entorno do Maracanã (ou seja, a demolição e reconstrução do Estádio de Atletismo Célio de Barros, do Parque Aquático Julio de Lamare, da Escola Municipal Friedenreich e do Presídio Evaristo de Moraes, além da construção dos edifícios-garagem e do museu do futebol).

Tal análise comparativa foi explicada no estudo de viabilidade, nos seguintes termos:

“A questão que se impõe, portanto, é: diante das diversas alternativas existentes de regulação da relação entre o público e o privado, qual é a mais atrativa para o Governo, para um dado projeto? Visando a quantificar essa atratividade, criou-se o conceito de Value for Money (‘VfM’), que nada mais é do que o valor presente dos pagamentos realizados pelo Governo ao setor privado durante o prazo da vida do projeto, em diversos cenários comparáveis. Quanto

menor o valor líquido a ser pago, claro, mais atrativo será este cenário para o Governo.

O VfM tenta, ainda, comparar aspectos qualitativos das diversas alternativas, dando ênfase aos aspectos sócio-econômicos positivamente afetados.

No caso do Complexo do Maracanã, consideramos dois cenários de relação entre o público e o privado:

i) Cenário 1

Licitação de obra pública, seguindo a Lei 8.666/93, para modernização do Complexo, seguida de operação pelo setor público com padrão de operação que será exigido do privado;

ii) Cenário 2

Parceira Público-Privada (PPP) para a modernização do Complexo, na qual haverá uma contraprestação não pecuniária paga pelo Estado do Rio de Janeiro. Neste cenário o Estado receberá um valor mensal do concessionário, que no Projeto foi chamado de “Torna” (p. 45 do estudo de viabilidade).

No mesmo sentido, o parecer da Secretaria Estadual de Fazenda:

“Saliente-se, porém, que no caso de avaliação de PPP’s o fator decisivo é a diferença entre os VPL’s calculados para a hipótese de obra pública versus hipótese de Parceria Público-Privada. Assim, o VPL que se revelar menos oneroso para o Estado deverá ser a opção de modalidade de investimento.

Embora a simulação demonstre que somente a partir da inclusão de uma torna equivalente a R\$ 11 milhões, seria possível a obtenção de um VPL positivo, tal resultado não altera a conclusão de que a modalidade de PPP se revela mais favorável ao investimento. Isto porque, embora o VPL seja negativo, o mesmo representa menor custo para o Estado” (em comparação com o cenário da obra pública – fls. 397 do processo de concessão)

Como se vê, a análise comparativa realizada pela IMX e pelo ESTADO DO RIO DE JANEIRO **não levou em consideração qualquer cenário no qual não houvesse previsão de intervenções no entorno do Estádio, voltados a viabilizar a exploração comercial da área** (seja no cenário de gestão pública do Maracanã, seja no cenário de concessão do estádio à iniciativa privada).

Ora, já restou demonstrado que as mencionadas intervenções no entorno do Maracanã não são necessárias à realização da Copa do Mundo de 2014 ou dos Jogos Olímpicos de 2016, e que nem mesmo são imprescindíveis para a viabilidade econômica da própria concessão (dado que quase 88% das receitas do projeto decorrem da exploração do Maracanã e do Maracanãzinho). Neste contexto, parece evidente que **o ESTADO DO RIO DE JANEIRO tinha o ônus de comparar o cenário da celebração de PPP, mediante contraprestação pública, com o cenário da simples concessão de uso do Maracanã e do Maracanãzinho (sem contraprestação pública), a fim de apurar qual solução seria mais vantajosa para o Poder Público**. No entanto, tal análise comparativa sequer chegou a ser cogitada, quer por parte do ESTADO, quer por parte da IMX.

A fim de suprir tal omissão, o Ministério Público solicitou ao Grupo de Apoio Técnico Especializado que simulasse um cenário no qual não houvesse oferecimento de contraprestação pública (e, por conseguinte, fossem suprimidos os investimentos destinados a viabilizar a exploração comercial da área no entorno do Maracanã – que, como já se demonstrou anteriormente, corresponde a, pelo menos, 65% do total de investimentos previstos, bem como as receitas decorrentes da exploração do entorno). Com efeito, parecia provável que, com a redução do percentual da receita destinado à amortização de investimentos, haveria margem para um aumento significativo no percentual da receita destinado ao ESTADO DO RIO DE JANEIRO, a título de outorga pela concessão do Maracanã e Maracanãzinho.

As análises do GATE Contábil confirmaram tal hipótese, demonstrando que, com a supressão da contraprestação pública (e dos respectivos investimentos na área da contraprestação), e mantida a Taxa Interna de Retorno prevista no edital de licitação (qual seja, 8,5%), **o valor da outorga devida ao ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

aumentaria em 567%, saltando de R\$ 4,5 milhões / ano para R\$ 30 milhões / ano:

**“3ª simulação – Gestão Privada -
Reequilíbrio – TIR 8,5%”**

Premissas

- Diminuição do valor de investimento inicial: de R\$ 594 milhões para R\$ 198,6 milhões referentes à: Serviços preliminares e praças; Maracanãzinho; e Mobiliário FFE (conforme itens 1, 4 e 7 do orçamento do complexo do maracanã feito pela EMOP, vide fl. 495);
- Manutenção dos valores de despesa informados pela empresa IMX SA;
- Alteração do valor total referente às receitas do Maracanã + Maracanãzinho: de R\$ 5,069 bilhões para R\$ 4,453 bilhões; e
- Utilização do valor de **outorga de R\$ 30 milhões** ao ano a partir de 2015

Diante destas premissas, obtivemos os seguintes resultados:

- Taxa Interna de Retorno do Projeto (TIR): 8,5% ao ano;
- Payback do Projeto: 12 anos – 2025

Sugerimos um cenário de gestão privada do Maracanã + Maracanãzinho, e consideramos todas as premissas apresentadas para tal. Assim, **alcançamos o resultado de remuneração de 8,5% - Taxa Interna de Retorno - equivalente da remuneração percentual atualmente utilizada como base do projeto (8,5%), recolocando-o em equilíbrio econômico- financeiro.** Além disso, obtivemos um retorno financeiro (payback) a partir de 2025, 12 anos após o início das operações” (grifou-se – fls. 586 do inquérito civil).

Mais uma vez, os modelos e as projeções financeiras apresentadas pela IMX, e aprovadas pelo Poder Concedente, apontam que o cenário da simples concessão de uso do Maracanã e do

Maracanãzinho, **sem a previsão da contraprestação pública** consistente na outorga do direito de uso e exploração da área no entorno do estádio, seria uma **alternativa muito mais vantajosa** para o ESTADO DO RIO DE JANEIRO do que o modelo de parceria público-privada proposto pela Casa Civil.

Como se vê, o cenário da concessão de uso (sem contraprestação pública) apresenta as seguintes vantagens em comparação com o cenário da parceria público-privada, nos moldes em que proposta pela Casa Civil:

- previne a ocorrência de lesão ao patrimônio público, gerando um **retorno financeiro muito mais significativo** para o ESTADO DO RIO DE JANEIRO (de até R\$ 30 milhões / ano, em comparação com os R\$ 4,5 milhões / ano previstos na PPP);

- **não compromete a viabilidade econômica** da exploração do Maracanã e do Maracanãzinho pela iniciativa privada, permitindo a manutenção (ou até o incremento) da Taxa Interna de Retorno adotada no projeto da PPP;

- preserva os equipamentos públicos já existentes no entorno do Estádio, **evitando o desperdício de maciços investimentos públicos** (inclusive os R\$ 10 milhões investidos no Parque Aquático Julio de Lamare¹¹ para os Jogos Pan-Americanos de 2007).

INFORMAÇÕES SONEGADAS AOS INTERESSADOS

Nos autos do Processo nº 0007714-85.2013.4.02.5101, o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro já pleitearam à 18ª Vara Federal¹² que fossem divulgados na

¹¹ Note-se que o estudo de viabilidade invoca uma **premissa falsa** para minimizar a absurda pretensão de demolição do Estádio de Atletismo Celio de Barros e do Parque Aquático Julio de Lamare: segundo a IMX, “o Estádio de Atletismo e o Parque Aquático, por sua vez, apresentam altos níveis de ociosidade, não tendo sido utilizados quando dos Jogos Panamericanos de 2007, quando foram construídos novos equipamentos para as mesmas finalidades” (p. 12 do estudo de viabilidade). Na realidade, contudo, o Parque Aquático **foi utilizado durante os Jogos Pan-Americanos**, como sede das competições de pólo aquático, o que inclusive ensejou a reforma do equipamento público, que consumiu **R\$ 10 milhões** em recursos públicos.

¹² A referida ação civil pública nº 0007714-85.2013.4.02.5101 foi proposta na Justiça Federal em face da necessidade de submissão ao BNDES do projeto de concessão administrativa, e seu respectivo

“internet”, como anexos ao Edital, o estudo de viabilidade econômico-financeira do projeto e os estudos técnicos referidos no art. 10 da Lei Estadual nº 5.068/07, bem como demais dados eventualmente utilizados para estimativa das receitas e despesas operacionais do Maracanã e do Maracanãzinho, dos investimentos a serem realizados pela concessionária, e do valor mínimo da outorga de concessão.

Na época, contudo, o Ministério Público ainda não havia tido a oportunidade de analisar o estudo de viabilidade elaborado pela IMX HOLODING S/A, nem o processo administrativo em que aprovada a concessão administrativa do Complexo Maracanã, de modo que não havia como determinar, naquela ocasião, quais os dados que efetivamente se encontravam à disposição dos interessados que, eventualmente, procurassem a Secretaria de Estado de Casa Civil visando a obter informações sobre o edital.

A fim de verificar *in loco* quais as informações que se encontravam à disposição dos interessados em participar na licitação, representantes do Ministério Público Federal e Estadual compareceram à Secretaria de Estado de Casa Civil em 08 de março de 2013, com o intuito de visitar o “data room” que, nos termos do item 21.1 do Edital, conteria todos os dados atinentes à concorrência:

“21.1 - O Poder Concedente manterá aberta em sua sede, durante todo o período que anteceder à sessão pública para recebimento dos documentos da proposta, sala de dados (‘data room’) com documentos disponíveis e atinentes à Concorrência, incluindo estudos técnicos relativos ao Empreendimento”.

Lá chegando, o Ministério Público contatou que:

“Os dados disponibilizados no “data room” são:
1) os autos originais do Processo nº E-12/0068/2012, em dois volumes; 2) o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Jurídica para o Complexo do Maracanã, elaborado pela empresa IMX, vencedora da MIP; 3)

estudo de viabilidade, nos termos do contrato de financiamento da obra pública no Estádio do Maracanã (fls. 507/551 do inquérito civil). Contudo, o d. Juízo da 18ª Vara Federal decidiu pelo indeferimento da inicial no que diz respeito ao BNDES, e determinou a remessa dos autos à Justiça Estadual (cfr. fls. 605/610 do inquérito civil), perante a qual a presente demanda está sendo proposta.

um CD-R contendo a atualização das planilhas do estudo econômico-financeiro, contemplando a demolição do Presídio Evaristo de Moraes e a construção de um novo presídio, a construção da nova Escola Municipal Friedenreich e a restauração do antigo Museu do Índio; 4) uma pasta de documentos contendo o projeto da nova Escola Municipal Friedenreich; 5) uma pasta de documentos contendo o projeto de um modelo de cadeia pública” (fls. 438 do inquérito civil).

A maior revelação, no entanto, foi a constatação da quantidade de informações que **não foram divulgadas pelo ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, seja no edital de licitação, no estudo de viabilidade, no processo de concessão ou em qualquer dos demais documentos disponibilizados no “data room”.

Veja-se, em primeiro lugar, a questão do orçamento das obras a serem realizadas pelo concessionário, estimadas em R\$ 594 milhões pelo edital de concorrência.

Parece inquestionável que o edital de licitação haveria de ser instruído com **orçamento que discrimine o custo do investimento** a ser realizado pela Concessionária. Com efeito, de que modo poderia um potencial concorrente tomar uma decisão informada acerca da participação no certame, sem qualquer noção dos custos estimados, relativamente a cada uma das obras que lhe incumbe realizar? Somente mediante a disponibilização de tais dados, poderia o interessado avaliar a possibilidade de executar as referidas obras a custos inferiores ao previsto do Edital e, portanto, oferecer uma proposta de outorga mais vantajosa para o Poder Concedente.

A Lei de Licitações não deixa margem para dúvidas, acerca da obrigatoriedade de divulgação do “orçamento detalhado em planilhas”, como **parte integrante do edital** para contratação de obras:

“Art. 40 - (...)

§2º - Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários” (grifou-se).

“Art. 7º - (...)

§2º - As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

II - existir **orçamento detalhado em planilhas** que expressem a composição de todos os seus custos unitários” (grifou-se)

No mesmo sentido, dispõe o Manual de Parcerias Público-Privadas, elaborado pelo próprio Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas – CGP, do Governo do Estado do Rio de Janeiro:

“O OE (órgão ou entidade do Governo do Estado) deverá elaborar um Estudo Técnico, compreendendo um conjunto detalhado e organizado de informações, dados e relatórios técnicos e ambientais, avaliações financeiras e econômicas, termos editais e demais elementos necessários ao enquadramento do projeto de PPP no Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas.

(...)

O Estudo Técnico deverá também compreender um **projeto básico de engenharia**, que, no caso mais completo, abrangerá:

- desenvolvimento da solução escolhida;
- requisitos técnicos mínimos, globais e localizados, para as facilidades a serem construídas (e posteriormente operadas pelo parceiro privado);
- identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra;
- informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos;
- subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra;
- **orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados**” (grifou-se – p. 24/26 do Manual).

Admite-se que uma recente alteração da lei federal flexibilizou a exigência de orçamento detalhado, nos termos da Lei nº 8.666/93, no âmbito das parcerias público-privadas, admitindo sua substituição por um “orçamento sintético”, nos termos da Lei Federal nº 11.079/04:

“Art. 10 – (...)

§4º - Os estudos de engenharia para a definição do valor do investimento da PPP deverão ter nível de detalhamento de anteprojeto, e **o valor dos investimentos para definição do preço de referência para a licitação será calculado com base em valores de mercado** considerando o custo global de obras semelhantes no Brasil ou no exterior ou com base em sistemas de custos que utilizem como insumo valores de mercado do setor específico do projeto, aferidos, em qualquer caso, mediante orçamento sintético, elaborado por meio de metodologia expedita ou paramétrica”. (grifou-se – dispositivo incluído pela Lei Federal nº 12.766/12)

De qualquer modo, não se encontra no processo de licitação (nem no estudo de viabilidade que o fundamentou) qualquer orçamento – seja “detalhado”, seja “sintético” – no qual se tenha calculado os custos dos investimentos a serem realizados pelo Concessionário (ou seja, das obras que lhe incumbiriam).

Na versão original do estudo de viabilidade elaborado pela IMX, a planilha que indica os custos das obras a serem realizadas se limita a apontar um valor global para as intervenções a serem realizadas, segundo as seguintes categorias:

DESCRIÇÃO	VALORES (R\$ mil)	%
Obras do complexo	402.880	85,9%
Serviços preliminares	36.037	7,7%
Mobiliário / FFE	30.000	6,4%
TOTAL	468.917	100,0%

Tais planilhas foram submetidas à apreciação da EMOP, que afirmou que **não teria condições de referendar os valores**

apresentados pela IMX, uma vez que não havia sido apresentado projeto básico:

“(…) cumpre-nos informar que, em relação ao orçamento de R\$ 452 milhões da PMI, **a EMOP não tem condições de referendar o valor apresentado**, tendo em vista ainda não existir projeto básico / executivo correspondente às 7 (sete) intervenções que o compõem” (grifou-se – fls. 148 do processo de concessão)

A despeito do exposto, a EMOP apresentou outra estimativa do valor global da obra, em termos igualmente genéricos (fls. 149 do processo de concessão):

OBRA	VALOR	%
Museu do futebol	88.472	19,56%
Edifícios garagem	127.027	28,08%
Maracanãzinho	49.050	10,84%
CT Atletismo	20.273	4,48%
CT Desportos Aquáticos	18.026	3,98%
Serviços preliminares e praças	103.357	22,85%
Mobiliário FFE	46.208	10,21%
TOTAL	452.413	100,00%

Note-se que, em face da absoluta ausência de parâmetros concretos que permitam estimar o custo real da obra a ser realizada, **a diferença entre a estimativa da IMX e a estimativa da EMOP chega a atingir quase 287%**, no que diz respeito ao item “serviços preliminares” (estimado pela IMX em apenas R\$ 36 milhões, em comparação aos R\$ 103 milhões estimados pela EMOP).

Posteriormente, as revisões do estudo de viabilidade viriam a incorporar as estimativas de custos da EMOP, sem contudo apresentar qualquer justificativa para as diferenças de preço constatadas. Deste modo, a variação de quase 287% nos “serviços preliminares” foi adotada pela IMX, sem que houvesse sido suscitado questionamento acerca dos duvidosos parâmetros utilizados para fixação do valor, nem promovida uma correspondente modificação na descrição das intervenções a serem realizadas pelo concessionário.

Com a introdução de novas intervenções que viriam a ser previstas no edital (a saber: a demolição e reconstrução da Escola Municipal Friedenreich e do Presídio Evaristo de Moraes, bem como a recuperação do antigo Museu do Índio, que não se encontravam inicialmente previstos), a estimativa dos investimentos a serem realizados pelo concessionário passou a ser apresentada pela IMX nos seguintes termos:

DESCRIÇÃO	VALORES (R\$ mil)	%
Obras do complexo	302.847.479	51,0%
Serviços preliminares	103.356.528	17,4%
Mobiliário / FFE	46.208.448	7,8%
Demolição e construção de novo presídio	122.698.440	20,7%
Construção da nova escola	9.379.233	1,6%
Recuperação do prédio do antigo Museu do Índio	9.672.022	1,6%
TOTAL	594.162.149	100,0%

Como ressaltado no parecer do GATE Contábil, as informações disponibilizadas aos licitantes pelo ESTADO DO RIO DE JANEIRO **claramente não possuem o grau de detalhamento exigido pelo art. 10, §4º da Lei Federal nº 11.079/04, e nem são suficientes para a elaboração de um orçamento:**

“Segundo o parágrafo 4º do artigo 10 da Lei n.º 11.079/04, os estudos de engenharia para a definição do valor do investimento da PPP deverão ter nível de detalhamento de anteprojeto, e o valor dos investimentos para definição do preço de referência para a licitação será calculado com base em valores de mercado considerando o custo global de obras semelhantes no Brasil ou no exterior ou com base em sistemas de custos que utilizem como insumo valores de mercado do setor específico do projeto, aferidos, em qualquer caso, mediante orçamento sintético, elaborado por meio de metodologia expedita ou paramétrica.

Assim, no que tange à matéria de engenharia contida no dispositivo, a princípio impende esclarecer a abrangência técnica da expressão “nível de detalhamento de anteprojeto”.

No âmbito do Tribunal de Contas da União, a literatura mais recente que define anteprojeto é a existente no Roteiro de Auditoria em Obras Públicas, de 07 de dezembro de 2012 (<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2513389.PDF>), que o conceitua como a representação técnica da opção aprovada no estudo de viabilidade, apresentado em desenhos sumários, em número e escala suficientes para perfeita compreensão da obra planejada, contemplando especificações técnicas, memorial descritivo e estimando o custo por meio de orçamento sintético. Devendo-se, portanto, aclarar o que seriam “desenhos sumários”.

Embora o manual seja anterior ao artigo da lei em exame, para identificar o conjunto de desenhos sumários que comporiam um anteprojeto, servimo-nos da segunda edição do Manual de Obras Públicas do TCU, editada em 2009, que preconiza a necessidade de elaboração de anteprojeto em caso de obras de maior porte, consistindo na representação técnica da opção aprovada em etapa anterior. Segue especificando que deve apresentar os principais elementos – plantas baixas, cortes e fachadas – de arquitetura, da estrutura e das instalações em geral do empreendimento, além de determinar o padrão de acabamento e o custo médio.

No mesmo sentido, a Norma Técnica de Representação de Projetos de Arquitetura – ABNT NBR 6492/94, dispõe anteprojeto como a definição do partido arquitetônico e dos elementos construtivos, considerando os projetos complementares (estrutura, instalações, etc.), devendo o projeto, nessa etapa, receber a aprovação final do cliente e dos órgãos oficiais envolvidos de modo a possibilitar a contratação da obra. Arrola os documentos típicos – desenhos sumários, na expressão do TCU – que devem compor o anteprojeto: planta de situação; plantas, cortes e fachadas; memorial justificativo, abrangendo aspectos construtivos; discriminação técnica; faculta o quadro geral de acabamento; documentos para aprovação em órgãos públicos; e

lista preliminar de materiais. Fixa que a escala deve ser igual ou superior a 1/100 na representação da edificação, podendo ser utilizadas escalas menores, de acordo com o porte do programa, devendo nesse caso, haver ampliações setoriais. Conclui que devem estar bem caracterizados os elementos construtivos, com indicação de medidas, níveis, áreas, denominação de compartimentos, topografia e orientação, eixos e coordenadas, sendo que a descrição dos materiais adotados deve atender às necessidades da etapa.

É possível afirmar, em síntese, que o nível de detalhamento de anteprojeto insculpido no inciso *sub examine*, significa identificar no edital de concessão do Maracanã **as plantas de situação; plantas baixas, cortes e vistas de elevação das fachadas em escala compatível com o porte do programa – 1/100 ou inferior com ampliações setoriais; memorial justificativo, incluindo aspectos construtivos; discriminação técnica; documentos para aprovação em órgãos públicos; e lista preliminar de materiais, de forma a bem caracterizar os elementos construtivos, indicando medidas, níveis, áreas, denominação de compartimentos, topografia e orientação, eixos e coordenadas, devendo descrever os materiais adotados atendendo às necessidades de cada etapa.**

Destarte, compaginados os autos deste inquérito civil, não se vislumbram quaisquer das plantas técnicas informadas pelos órgãos e dispostas na lei. Assevere-se que mesmo nos CD-ROM's não se encontraram tais documentos.

O Estudo e Projeto Conceitual de Engenharia e Arquitetura – documento componente do Anexo I – elaborado pela IMX apresenta a área objeto de estudo, denomina as principais áreas componentes do Complexo do Maracanã, propõe o projeto sugerindo melhorias, apresenta perspectivas externas sem quaisquer legendas e lista as melhorias propostas dividindo-as em 24 fichas. Tais fichas apresentam desenhos, denominados “imagem de referência”, que apenas indicam cada uma das intervenções propostas

ou ilustram perspectivas, constituindo desenhos de partido arquitetônico. Seguem descrevendo objetivos, serviços, dimensionamentos e características construtivas que elencam detalhes peculiares a cada uma das intervenções propostas. Embora em “características construtivas” haja menção de padrão construtivo, de características arquitetônicas e padrão de sistemas diversos (como sistemas de energia elétrica, eletrônica, hidráulica, de gás, de prevenção e de combate a incêndio, dentre outros) conforme o caso das fichas, nada do que foi trazido pelo Estudo pode ser considerado como anteprojeto, representando, no máximo, etapa anterior àquele.

(...)

Desse modo, seja na forma preconizada pela corte de contas da União, seja pelas disposições técnicas aplicáveis, a inexistência do conjunto de plantas, cortes e fachadas do projeto arquitetônico, bem como dos projetos complementares, inviabiliza a confecção de orçamento na forma expressa em lei, vislumbrando-se no caso em tela a **impossibilidade de orçamentação ante a insuficiência das especificações das obras, pela inexistência de anteprojeto, caracterizando desrespeito ao nível de detalhamento exigido pelo no art. 10, §4º da Lei nº 11.079/04**” (grifou-se – fls. 560/563 do inquérito civil).

E ainda:

“Considerando as disposições legais contidas no parágrafo 4º do artigo 10 da Lei n.º 11.079/04, **o nível de detalhamento de anteprojeto exigido pela lei não foi observado nos estudos feitos pela IMX.** A definição técnica de “nível de detalhamento de anteprojeto” encontra respaldo no que é preconizado pelo Tribunal de Contas da União – TCU, que também se encontra consonante com o que é conceituado e definido pela Associação Brasileira de Normas Técnicas, que arrola os documentos típicos de todo anteprojeto.

Assim, o anteprojeto seria pressuposto legal para que fosse possível orçar os custos das obras como determina a lei, e sua inexistência inviabilizaria qualquer orçamentação” (grifou-se – fls. 565 do inquérito civil).

Em face da manifesta insuficiência de informações acerca dos custos das obras de responsabilidade do concessionário, a **própria Procuradoria-Geral do Estado formulou a exigência de que o edital fosse instruído com um orçamento que detalhasse o valor a ser investido pelo concessionário:**

“a) a teor do disposto no §4º do art. 10 da Lei nº 11.079/04, **deve constar como anexo do edital orçamento que detalhe os custos** e o valor total de investimentos que serão aportados pelo parceiro privado” (grifou-se – fls. 602 do processo de concessão)

Contudo, a Secretaria de Estado da Casa Civil **recusou-se a atender à exigência da PGE**, sob a alegação que “os orçamentos para todas as obras constam como anexos do Edital e foram examinados pela Empresa de Obras Públicas do Estado – EMOP” (fls. 616 do processo de concessão). À toda evidência, tal afirmação não encontra amparo no mundo dos fatos, em face da absoluta ausência de detalhamento dos custos a serem suportados pelo concessionário.

Não menos escandalosa é a absoluta ausência de informações acerca da estimativa das despesas de custeio do Complexo Maracanã.

Com efeito, as únicas informações econômico-financeiras pertinentes ao Complexo Maracanã, disponibilizadas aos interessados no “data room” previsto na Cláusula 21.1 do edital, são as estimativas que constam das planilhas Excel que instruem o estudo de viabilidade elaborado pela empresa IMX HOLDING S/A. Especificamente no que diz respeito às despesas operacionais do Complexo Maracanã, a planilha elaborada pela IMX se limita a apresentar estimativas genéricas de custos, classificadas de acordo com as seguintes categorias:

DESPESAS	VALOR (R\$ mil)
Torna	4.200
Seguros	1.604
Administração	3.556
Operações	13.533
Custos do Evento	4.913
Segurança	4.505
Merchandise	378
Bilheteria	1.661
Área Financeira	4.926
Marketing & Relações Públicas	1.080
Museu & Turismo	876
TOTAL	41.231

No corpo do estudo de viabilidade da IMX, as principais despesas operacionais se encontram descritas em termos absolutamente vagos e genéricos, sem qualquer elemento que permitisse quantificar seus custos:

“ii) Administração

Os custos com administração se referem a custos administrativos do Complexo, tais como pessoal, telefonia, impressões, viagens e hospedagens, recrutamento, assessoria jurídica, entre outros.

iii) Operações

Os custos com operações se referem a custos operacionais com pessoal, energia, gás, água, manutenção, entre outros, mas não relacionados à realização de eventos no Complexo.

iv) Custos de eventos

Estes custos se referem a custos com pessoal e serviços para a recepção, organização e gestão de espectadores e eventos no Complexo. Por definição, só ocorre nos dias de evento.

v) Segurança

Os custos com segurança dizem a respeito de custos com o pessoal responsável pela segurança patrimonial e vigilância do Complexo, despesas com telefonia, refeições, transportes, hospedagens, treinamento e manutenção desta área.

(...)

viii) Área Financeira

Dizem respeito à gestão financeira do Complexo com sua equipe, viagens, hospedagens, suprimentos, auditoria, taxas, entre outros.” (fls. 39/40 do MIP).

Assim, cabe indagar: como poderia um eventual interessado elaborar uma proposta econômica, sem que lhe houvesse sido assegurado acesso a um mínimo de informações acerca da composição dos custos de gestão e operação do equipamento público a ser concedido?

Observe-se que embora o objeto principal do contrato seja a “gestão, operação e manutenção do Estádio Mário Filho (Maracanã) e do Ginásio Gilberto Cardoso (Maracanãzinho)”, **não foram divulgadas aos interessados quaisquer informações, quantitativos ou especificações técnicas pertinentes aos equipamentos públicos em questão**, que permitissem a um potencial licitante elaborar uma estimativa de custos do projeto.

Não estão disponibilizados aos interessados nem mesmo as informações mais elementares acerca do Complexo cuja gestão se pretende transferir à iniciativa privada. Por exemplo: como poderia um potencial licitante estimar os custos com a limpeza do Maracanã e do Maracanãzinho, sem que conste qualquer informação acerca da quantidade de banheiros dos mencionados equipamentos? Como poderia um potencial licitante estimar os custos com a segurança do Maracanã e do Maracanãzinho, sem que conste qualquer informação acerca da distribuição das catracas de acesso aos referidos equipamentos? Como poderia um potencial licitante estimar as despesas de eletricidade do Maracanã e do Maracanãzinho, sem que conste qualquer informação acerca dos sistemas de iluminação dos referidos equipamentos?

Embora pareça evidente que informações dessa natureza seriam pressupostos básicos para que qualquer interessado pudesse estimar os custos com a gestão, operação e manutenção do Maracanã e do Maracanãzinho, tais dados não constam do estudo de viabilidade, nem do processo de concessão, nem de qualquer dos documentos disponibilizados aos interessados no “data room” referido no item 21.1 do Edital.

Outrossim, não foram disponibilizados aos interessados quaisquer informações acerca dos custos com a manutenção do

Maracanã, à época em que o mesmo se encontrava sob a gestão da SUDERJ. Embora conste do processo de concessão relatório da Secretaria Estadual de Fazenda, com dados acerca do montante global de receitas e despesas da SUDERJ, tal estudo não discrimina entre as receitas e despesas vinculadas ao Complexo do Maracanã (que seriam o objeto da concessão) e as demais receitas e despesas da autarquia estadual, que continuarão sendo suportadas pelos cofres públicos (inclusive as despesas relativas à administração dos equipamentos que substituiriam o Estádio de Atletismo Celio de Barros e o Parque Aquático Julio de Lamare, equipamentos deficitários que permaneceriam sob a gestão da SUDERJ após sua reconstrução).

Tal escassez de informações inviabiliza que qualquer interessado realize sua própria projeção das despesas a serem suportadas pelo concessionário, na gestão do Maracanã.

Neste sentido, pronunciou-se o Grupo de Apoio Técnico Especializado do MP-RJ:

“Já no tocante aos valores denominados como de custos e despesas (Tabela 8), não foram verificadas, por este GATE, nenhuma comprovação técnica no sentido de que fossem explicados seus resultados anuais apresentados no projeto do Complexo do Maracanã, impossibilitando seu entendimento e determinação” (fls. 540 do inquérito civil).

Em última análise, a omissão desses dados gera prejuízo aos interesses do ESTADO DO RIO DE JANEIRO, na medida em que, sem tais informações, o interessado não terá condições de planejar formas mais eficientes ou econômicas de “gestão, operação e manutenção” do equipamento público, mediante redução das despesas operacionais do equipamento, o que lhe possibilitaria apresentar uma proposta com um maior valor de outorga (e, portanto, mais vantajosa para os cofres públicos).

DIRECIONAMENTO DA LICITAÇÃO: PARTE I – PRIVILÉGIO NO ACESSO ÀS INFORMAÇÕES

Como se afirmou no item anterior, o ESTADO DO RIO DE JANEIRO não ofereceu aos interessados na licitação informações suficientes para a elaboração de suas propostas, seja entre os anexos do Edital, seja no estudo de viabilidade econômica, ou até mesmo entre os documentos disponibilizados aos interessados que procurem o “data room” da Secretaria de Estado da Casa Civil.

Tal afirmação, contudo, não retrata toda a verdade dos fatos, na medida em que pelo menos um dos interessados na licitação dispôs do acesso a todas as informações necessárias para a elaboração de sua proposta econômico-financeira: a própria empresa IMX HOLDING S/A, responsável pela elaboração do estudo de viabilidade.

Recorde-se que, precisamente no intuito de assegurar a **igualdade de oportunidade** aos concorrentes, a Lei de Licitações expressamente proíbe qualquer vinculação entre o licitante e o responsável pela elaboração do projeto básico:

“Art. 9º - Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

I - o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;

II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado;

(...)

§3º - Considera-se participação indireta, para fins do disposto neste artigo, a existência de **qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante** ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários” (grifou-se).

Todavia, o edital da Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (MIP), através do qual foi convocada a realização do estudo de viabilidade da concessão do Complexo do Maracanã, contemplou disposição diametralmente oposta ao comando legal, ao admitir a possibilidade de participação, na licitação, do responsável pela elaboração do estudo:

“1.4.2 - Os interessados na eventual concessão que apresentarem manifestação de interesse, nos termos desta MIP, **não ficarão impedidos de participar, direta ou indiretamente, de eventual processo licitatório** ou da execução das obras e/ou serviços” (grifou-se – fls. 10 do processo de concessão).

Valendo-se da referida cláusula editalícia, a IMX HOLDING S/A expressamente declarou, por ocasião da apresentação do estudo de viabilidade técnica, que pretendia participar do certame a ser instaurado pelo ESTADO DO RIO DE JANEIRO, para concessão do Complexo Maracanã:

“(...) a signatária leva ao conhecimento de V. Sa. que pretendem:

- i. **Participar do certame**, conforme lhe é facultado pelo art. 31 da Lei Federal nº 9.074/1995 e no item 1.4.2 da MIP” (grifou-se – fls. 56 do processo de concessão)

Ora, ainda que o estudo de viabilidade não contemple o mesmo nível de detalhamento de um projeto básico, não há dúvidas de que o responsável pela elaboração do mencionado estudo possui um conhecimento mais amplo e profundo da modelagem econômico-financeira da concessão, que lhe assegura uma vantagem em relação a seus potenciais concorrentes na licitação.

Além disso, o responsável pelo estudo de viabilidade também possui o poder de selecionar as informações que serão divulgadas a seus concorrentes, podendo optar por omitir (ou não detalhar) certas informações em seu estudo que, por serem de seu

conhecimento exclusivo, poderão lhe proporcionar uma vantagem competitiva no certame.

Como se vê, admitir a participação no certame do responsável pela elaboração do estudo de viabilidade afronta não somente o art. 9º, I e II c/c §3º da Lei de Licitações, mas sobretudo o art. 37, XXI da Constituição Federal, que em homenagem ao princípio da impessoalidade, assegura a igualdade de condições a todos os concorrentes na licitação:

“*Art. 37 – A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, **impessoalidade**, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure **igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações” (grifou-se).*

Argumenta-se, a fls. 56 do processo de concessão, que a participação da IMX no certame seria lícita, apesar de ser a responsável pela elaboração do estudo de viabilidade, invocando-se o art. 31 da Lei nº 9.074/95 (aplicável às PPPs por força do art. 3º da Lei nº 11.079/04), que dispõe:

“*Art. 31 – Nas licitações para concessão e permissão de serviços públicos ou uso de bem público, os autores ou responsáveis economicamente pelos projetos básico ou executivo podem participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obras ou serviços”.*

Ainda que se admitisse – *ad argumentandum tantum* – a duvidosa constitucionalidade do referido dispositivo, a mencionada regra haveria de ser interpretada conforme a Constituição, de modo a garantir a adoção, por parte do Poder Concedente, de todas as medidas necessárias para assegurar que todos os licitantes tivessem acesso às mesmas informações disponibilizadas à empresa que elaborou o estudo de viabilidade. De fato, sem que as informações oferecidas à empresa responsável pelo estudo de viabilidade sejam colocadas à disposição de todos os potenciais interessados, restaria caracterizado o tratamento privilegiado vedado no próprio edital da MIP:

“1.4.3 - Não serão concedidos quaisquer tipos de vantagens ou privilégios aos Proponentes desta MIP em qualquer processo licitatório referente ao objeto deste procedimento convocatório” (fls. 10 do processo de concessão).

Contudo, no caso em tela, restou evidenciado o “tratamento especial” conferido pelo Poder Concedente à IMX HOLDING S/A, em particular no que diz respeito ao acesso à informação privilegiada.

Como se afirmou no capítulo anterior, não foram disponibilizadas para os interessados quaisquer informações acerca dos orçamentos dos investimentos previstos no Complexo Maracanã, ou acerca da estimativa das despesas operacionais na gestão do Maracanã e Maracanãzinho, além dos vagos e genéricos indicadores que constam do estudo de viabilidade elaborado pela IMX, e das planilhas Excel que o instruem. Não foram disponibilizadas aos licitantes (quer como anexo ao edital, quer como parte do estudo de viabilidade, quer no “data room” da Secretaria de Estado da Casa Civil) quaisquer especificações técnicas acerca dos equipamentos cuja gestão seria transferida à iniciativa privada, nem tampouco dos custos historicamente suportados ou das receitas historicamente auferidas pela SUDERJ na administração do citado Estádio.

Ou melhor: tais informações não foram disponibilizadas aos **licitantes em geral**, mas apenas para um dos licitantes, a saber: a própria IMX HOLDING S/A, responsável pela elaboração do estudo de viabilidade.

Embora a IMX descreva em termos absolutamente vagos as fontes das informações que fundaram o estudo de viabilidade (limitando-se a fazer referências a “empresas especializadas” (fls. 02 do estudo de viabilidade) e “dados reais (...) fornecidos por empresas do setor” (fls. 03 do estudo de viabilidade), parece evidente que a elaboração das projeções contidas no estudo de viabilidade seria impossível, sem que houvesse sido franqueado à empresa um amplo acesso aos dados pertinentes à gestão do Estádio do Maracanã e do Ginásio do Maracanãzinho.

Observe-se, neste sentido, que o estudo faz expressa referência a dados econômico-financeiros da operação do Complexo Maracanã, no período em que o mesmo se encontrava sob operação da SUDERJ, que não constam dos dados disponibilizados no “data room” e que, portanto, não foram colocados à disposição de qualquer outro potencial interessado no certame:

“- Receita de operação: para estimar as receitas de operação é preciso lembrar, **com base nos últimos dados disponíveis do Complexo do Maracanã**, que: (a) este apresentou, **no último ano, uma margem de EBITDA negativa**; e (b) o **melhor resultado do Complexo apontou uma margem de EBITDA de 21% no ano de 2000**. Com base nisso, estimamos as receitas a partir de dados fornecidos por especialistas internacionais na exploração de complexos esportivos, os quais apontam para uma margem de EBITDA 40% (na operação pública) inferior à margem de EBITDA de um operador privado, o que, em nosso caso, representa uma margem para o operador público de 36% (quando comparado com a PPP)” (grifou-se – fls. 46 do estudo de viabilidade).

Como o Poder Concedente não disponibilizou quaisquer outras informações econômico-financeiras relativas à concessão do Maracanã, além daquelas produzidas pela própria IMX em seu estudo de viabilidade (e nas planilhas que o instruem), todos os demais potenciais licitantes estão em uma **situação de dependência em relação a seu concorrente no certame**.

De fato, as únicas informações econômico-financeiras disponibilizadas para os potenciais licitantes elaborarem suas propostas

são as informações elaboradas e divulgadas pela própria IMX HOLDING S/A, que não identifica suas fontes, nem esclarece seus métodos de cálculo, nem apresenta qualquer suporte probatório que corrobore a veracidade ou fidedignidade das informações apresentadas.

E o que é ainda mais chocante: **nem o ESTADO DO RIO DE JANEIRO, nem a própria IMX HOLDING S/A, assumem qualquer responsabilidade pela adequação das informações disponibilizadas aos licitantes no estudo de viabilidade!** Veja-se, a este respeito, a expressa previsão do item 21.2 do Edital:

“21.2 - Os documentos disponibilizados às Licitantes possuem mero caráter informativo e objetivam facilitar a compreensão e estimativa de preços para apresentação das Propostas, **não sendo, dessa forma, atribuível qualquer responsabilidade ao Poder Concedente e/ou às entidades promotoras dos estudos de viabilidade do Empreendimento por sua correção, precisão ou adequação,** cabendo unicamente às Licitantes a responsabilidade de promover a **análise completa de todas as condições e informações** referentes ao Empreendimento” (grifou-se).

O contrassenso salta aos olhos: ao mesmo tempo em que o Poder Concedente se recusa a disponibilizar aos licitantes quaisquer informações além daquelas apresentadas pela IMX, no âmbito do estudo de viabilidade e das planilhas que o instruem, o ESTADO DO RIO DE JANEIRO cobra dos potenciais licitantes que procedam, por sua própria conta, a uma “análise completa” de dados que jamais lhe foram disponibilizados.

Como se vê, todos os potenciais licitantes se encontram em uma situação de dependência em relação às informações divulgadas no estudo de viabilidade elaborado pela IMX HOLDING S/A, mas nem mesmo a referida empresa oferece qualquer garantia de que os dados contidos no estudo sejam “corretos, precisos e adequados”.

A única conclusão possível é a de que **os dados disponibilizados aos licitantes são insuficientes para a elaboração de proposta por qualquer interessado,** que não tivesse havido acesso

privilegiado às informações que fundamentaram o estudo de viabilidade. De fato, é **manifestamente impossível** que algum interessado, que tivesse acesso somente às informações disponibilizadas oficialmente no curso do processo licitatório, tivesse qualquer possibilidade de concorrer com a IMX em igualdade de condições.

Evidencia-se, deste modo, que o resultado do certame se encontra irremediavelmente comprometido, pois somente uma empresa que teve acesso privilegiado a informações acerca dos valores dos investimentos e dos custos de manutenção do Complexo Maracanã teria condições de concorrer na presente licitação (seja a IMX HOLDING S/A, única empresa que publicamente obteve acesso a tais informações, seja alguma outra empresa com a qual a IMX – ou o próprio ESTADO DO RIO DE JANEIRO – houvesse compartilhado tais informações, ainda que extraoficialmente).

O que **certamente não ocorrerá**, contudo, é alguma empresa ter condições de elaborar uma proposta para participar do certame, apenas com fundamento nas informações disponibilizadas oficialmente aos interessados pela Secretaria de Estado de Casa Civil.

Ora, se o edital não oferece aos licitantes um mínimo de condições, que lhe permitam competir em patamar de igualdade com um de seus concorrentes, então **a licitação não passa de uma farsa**, destinada apenas a conferir uma aparência de legitimidade à seleção de uma empresa beneficiada pelo acesso à informação privilegiada.

DIRECIONAMENTO DA LICITAÇÃO: PARTE II – SUPERFATURAMENTO DO ESTUDO PRÉVIO

O favorecimento no acesso à informação, contudo, não foi o único privilégio concedido pelo ESTADO DO RIO DE JANEIRO à IMX HOLDING S/A: o fato de ter elaborado o estudo prévio de viabilidade confere à empresa não somente a vantagem decorrente do acesso privilegiado à informação, como também uma **vantagem financeira** sobre seus eventuais concorrentes na licitação.

Explique-se: o edital de licitação expressamente prevê que o vencedor da licitação haverá de ressarcir os custos que teriam sido suportados pela IMX na elaboração do estudo de viabilidade, os quais são estimados em mais de **R\$ 2,38 milhões** pelo item 12.1 do edital:

“12.1 - O Adjudicatário deverá reembolsar o valor total de R\$ 2.380.427,00 (dois milhões trezentos e oitenta mil quatrocentos e vinte e sete reais) relativos aos custos incorridos na preparação dos estudos realizados com autorização do Poder Concedente e que embasaram o presente Edital e o Contrato, nos termos do art. 21 da Lei nº 8.987/95. O reembolso deverá ser efetuado diretamente às entidades autoras dos referidos estudos, no prazo máximo de 30 (trinta) dias contados da publicação de que trata o item 16.3 deste Edital, na forma da declaração constante do Anexo 7.”

Embora o art. 21 da Lei nº 8.987/95 admita a possibilidade de o vencedor da licitação ressarcir os responsáveis pelos estudos elaborados mediante autorização do Poder Concedente, é manifesto que tal disposição representa um risco adicional de desequilíbrio entre os licitantes, em face da disposição que admitiu a participação no certame da empresa responsável pelo estudo de viabilidade.

Sob este aspecto, o mínimo que se poderia exigir, no intuito de preservar algum equilíbrio entre os licitantes, seria que a empresa responsável pelo estudo de viabilidade demonstrasse os custos em que incorreu, e cujo ressarcimento pleiteia. Sem a demonstração do custo efetivo do estudo de viabilidade realizado pela IMX, seus potenciais concorrentes na licitação estão claramente expostos ao risco de que lhe seja imposto uma condição desproporcionalmente onerosa, reduzindo sua possibilidade de competição no certame.

Com efeito, a capacidade dos concorrentes da IMX oferecerem uma proposta econômica mais vantajosa para o ESTADO DO RIO DE JANEIRO ficaria comprometida, caso os mesmos tenham de direcionar parcela expressiva de seu capital em favor de sua concorrente na licitação, em um repasse milionário desprovido de qualquer justificativa ou demonstração dos custos incorridos.

Recorde-se que o estudo técnico da IMX foi realizado em **não mais de 54 dias úteis**, partindo-se da premissa de que a IMX iniciou seus trabalhos por ocasião da publicação do edital da Manifestação de

Interesse da Iniciativa Privada – MIP¹³, em 13.01.2012, e os concluiu por ocasião da entrega do estudo de viabilidade, em 30.03.2012.

Além disso, trata-se de um **estudo apócrifo**, sem qualquer indicação de autoria: por ocasião da MIP, foram indicados como responsáveis pelo estudo dirigentes da própria IMX (ALAN ADLER e RAFAEL LAZARINI – cfr. fls. 56 do processo de concessão). Por sua vez, somente constam do estudo de viabilidade referências ao apoio de um escritório de advocacia (Escritório Machado Meyer) e uma empresa de assessoria financeira (Valora), sem qualquer indicação nominal dos consultores contratados, e muito menos de sua qualificação acadêmica ou profissional, que pudesse justificar alguma remuneração diferenciada por seus serviços.

Passando-se à análise do estudo de viabilidade em si, observa-se que o mesmo possui 74 páginas, das quais 17 páginas são dedicadas a informações gerais do projeto, seguidas de 13 páginas dedicadas ao plano de negócios, 18 páginas dedicadas ao estudo de viabilidade econômico-financeira (instruído com uma planilha Excel), e 26 páginas dedicadas ao estudo da viabilidade jurídica do projeto. Dos anexos ao estudo, um versa sobre informações gerais do projeto (Anexo III), enquanto outros contêm informações que poderiam ser obtidas, sem maior dificuldade, através de ferramentas de pesquisa na *internet* (Anexos IV e V). O Anexo I contém sucinta descrição arquitetônica das obras a serem realizadas, enquanto o Anexo II contém um parecer jurídico-ambiental de 6 páginas, acerca do licenciamento ambiental do empreendimento (que traça algumas diretrizes ambientais em suas duas páginas finais). Finalmente, o Anexo VI reproduz os dados da tabela Excel que instrui o estudo de viabilidade econômico-financeira.

A respeito da estimativa de custos do estudo de viabilidade, assim o Grupo de Apoio Técnico Especializado do Ministério Público – GATE Contábil estimou que, para justificar um orçamento de R\$ 2,38 milhões, a IMX HOLDING S/A haveria de ter formado uma equipe de economistas, arquitetos, engenheiros civis e engenheiros ambientais, que houvessem produzido um volume total de aproximadamente **9.680 horas de trabalho**, conforme apontado na tabela abaixo:

¹³ Obviamente, não se poderia trabalhar com a hipótese de que a IMX houvesse iniciado os trabalhos anteriormente à publicação do edital, a não ser que se admitisse que a referida empresa houvesse sido privilegiada por agentes públicos do ESTADO DO RIO DE JANEIRO, com o acesso à informação de que a MIP viria a ser convocada.

PROFISSÃO	HORA TÉCNICA (R\$)	QUANTIDADE DE HORAS	TOTAL (R\$)
Economista	285,69	1.760	502.814,40
Arquiteto	100,00	1.760	176.000,00
Engenheiro Civil	440,00	1.760	774.400,00
Engenheiro Ambiental	150,00	1.760	264.000,00
Advogado	232,89	2.640	614.829,60
TOTAL	1.208,58	9.680	2.332.044,00

Ora, tal estimativa parece manifestamente superavaliada, considerando:

- que não se vislumbra nos autos qualquer atuação que pudesse ser atribuído a um engenheiro ambiental, sendo certo que a manifestação acerca das “diretrizes ambientais” do empreendimento (Anexo II) é fundamentalmente um parecer jurídico acerca do licenciamento ambiental do empreendimento, que somente tece algumas recomendações de natureza ambiental em suas duas páginas finais;

- que não se vislumbra qualquer proporcionalidade entre o volume de horas hipoteticamente trabalhadas (por exemplo, 2.640 horas de trabalho jurídico) e o produto final apresentado pela IMX HOLDING S/A (veja-se, por exemplo, o estudo de viabilidade jurídica de 26 páginas, o que representaria uma espantosa proporção de 100 horas de trabalho por página redigida).

Não se vislumbra, assim, justificativa plausível para que os custos do estudo de viabilidade houvessem sido fixados unilateralmente pela IMX, no exorbitante montante de 2.380.427,00, que correspondia a mais de 95% do limite máximo admitido pelo edital da MIP (R\$ 2,5 milhões).

Registre-se que o edital da MIP não se encontra instruído com qualquer cotação de preços, nem qualquer outra justificativa da estimativa de custos do estudo de viabilidade a ser realizado. A IMX HOLDING S/A, por sua vez, tampouco apresentou qualquer planilha de custos ou esclarecimentos acerca dos valores cujo ressarcimento

pleiteava, limitando-se a afirmar que pretendia “ter ressarcido o custo de R\$ 2.380.427,00 (...) incorrido pela IMX na elaboração dos estudos” (fls. 56 do processo de concessão).

A própria Procuradoria-Geral do Estado, ao analisar o processo de concessão, constatou a inexistência de demonstração do custo do estudo de viabilidade, formulando a seguinte exigência:

“g) na cláusula 12.1 da minuta do edital, que trata do **ressarcimento dos estudos** realizados pelo particular, recomenda-se que **esse valor esteja justificado, com a demonstração de custos incorridos pelo proponente**” (grifou-se – fls. 604 do processo de concessão).

Contudo, mais uma vez a Secretaria de Estado da Casa Civil optou por ignorar a exigência da Procuradoria-Geral do Estado, apresentando uma justificativa vaga e genérica que nada esclarece acerca dos custos efetivamente suportados pela IMX HOLDING S/A:

“g) A questão do valor do ressarcimento dos custos da elaboração dos estudos foi avaliada na ocasião em que o Comitê Gestor de PPPs do Estado aceitou a MIP proposta pelo Grupo IMX. O valor se justifica tendo em vista o nível de estudos arquitetônicos, de engenharia e financeira envolvidos” (fls. 616 do processo de concessão).

Deste modo, fica patente que a imposição ao vencedor da licitação do ônus de repassar R\$ 2,3 milhões à IMX, a título de ressarcimento por despesas que jamais foram comprovadas, agrava ainda mais a situação de desigualdade entre os licitantes. Obviamente, como a IMX não precisará efetuar o pagamento de R\$ 2,3 milhões em favor de si própria, a mesma dispõe de mais uma vantagem significativa em relação aos demais concorrentes no certame, que terão de destinar parcela considerável de seu capital para o financiamento de sua concorrente no certame (reduzindo sua disponibilidade de recursos para o oferecimento de uma proposta econômica mais vantajosa para o ESTADO DO RIO DE JANEIRO).

DIRECIONAMENTO DA LICITAÇÃO: PARTE III – RESTRIÇÃO À VISITA TÉCNICA

A omissão de informações essenciais aos licitantes é ainda mais gritante, em face do prazo escandalosamente exíguo previsto no edital, para que os licitantes manifestassem seu interesse em participar no certame.

Com efeito, embora a entrega dos envelopes contendo as propostas dos licitantes esteja prevista apenas para o dia 11 de abril de 2013, um dos requisitos imprescindíveis para a habilitação no certame é a apresentação de declaração de que o licitante realizou a **visita técnica**, nos termos do Edital:

“**11.5 – QUALIFICAÇÃO TÉCNICA.** A documentação relativa à qualificação técnica da Licitante limitar-se-á à apresentação dos seguintes documentos:

(...)

11.5.6 – Declaração emitida pelo Poder Concedente, consoante modelo constante no Anexo 7, de que o Licitante (isoladamente ou em Consórcio, admitindo-se, nesse caso, a visita por qualquer das consorciadas) realizou a Visita Técnica, nos termos do item 19 deste Edital”.

A mencionada “visita técnica”, no entanto, já viria a ser realizada entre 5 e 7 de março de 2013, nos termos do Edital:

“**19.1** – As Licitantes, mediante a presença de, no máximo, 2 (dois) representantes e às suas expensas, deverão participar da **visita técnica ao Empreendimento no período de 05 a 07 de março de 2013** das 10:00 hs às 16:00 hs. A visita técnica será dispensada tão somente na hipótese de a Licitante já ter visitado previamente o Empreendimento, conforme atestado pelo Poder Concedente ou pela Comissão Especial de Licitação. A visita técnica será coordenada pelo Poder Concedente ou pela Comissão Especial de Licitação, que disponibilizarão um ou

mais técnicos para acompanhamento das Licitantes no local” (grifou-se).

E mais: a participação na visita técnica haveria de ser confirmada com **dois dias úteis de antecedência**, nos termos do item 19.2 do Edital:

“**19.2** – As Licitantes interessadas em participar da visita técnica deverão confirmar a presença com **2 (dois) dias úteis de antecedência**, mediante envio de comunicação (carta, fac-símile e/ou correio eletrônico) para a Comissão Especial de Licitação, no qual indicarão os nomes dos seus representantes, bem como se comprometerão a comparecer ao Portão 20, do Ginásio do Maracanãzinho – Sala da Presidência da SUDERJ, Rio de Janeiro, com no mínimo uma hora de antecedência, devidamente munidos com os pertinentes documentos de identificação”.

Como o dia 05 de março foi uma terça-feira, a confirmação da presença dos licitantes haveria de ser realizada na sexta-feira anterior, dia 01 de março: ou seja, apenas **quatro dias** após a publicação do Edital, na segunda-feira da mesma semana.

Veja-se no calendário:

DOM	SEG	TER	QUA	QUI	SEX	SAB
24/fev	25/fev Publicação do Edital	26/fev	27/fev	28/fev	01/mar Confirm. visita técn.	02/mar
03/mar	04/mar	05/mar 1º dia visita técn.	06/mar 2º dia visita técn.	07/mar Último dia visita técn.	08/mar	09/mar

Ou seja: um potencial interessado na competição disporia de **apenas quatro dias** para tomar conhecimento do Edital e decidir a respeito de seu eventual interesse em participar de uma parceria público-privada envolvendo investimentos superiores a R\$ 594 milhões; e tudo

isso, recorde-se, sem que lhe fosse oferecida qualquer informação acerca dos custos envolvidos ou dos estudos sobre a viabilidade econômica da concessão.

Após a questão da exigüidade do prazo de visita técnica ser levada ao conhecimento da 18ª Vara Federal, por ocasião do Processo nº 0007714-85.2013.4.02.5101 (cfr. fls. 507/551 do inquérito civil), a Secretaria de Estado da Casa Civil publicou errata ao edital, no qual se conferiu nova oportunidade para a realização de visita técnica aos interessados, nos dias 25 e 26 de março de 2013 (segunda e terça-feira).

Contudo, a errata somente foi publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro na quinta-feira anterior, em 21 de março de 2013, ou seja, **dois dias úteis** antes da nova data de visita técnica. Deste modo, por força do item 19.2 do edital, um eventual interessado teria de confirmar seu interesse em realizar a visita técnica **no mesmo dia em que publicada a errata do edital**. Observa-se, portanto, que mesmo a retificação dos termos do edital não conferiu aos eventuais interessados uma oportunidade efetiva de participação no certame.

Anote-se, finalmente, que a própria designação de datas específicas para a realização de visita técnica já é, por si só, uma restrição excessiva e desarrazoada à competitividade do certame, além de facilitar o conluio entre potenciais interessados no certame. Por isso mesmo, trata-se de expediente que é **repudiado pela pacífica jurisprudência do Tribunal de Contas da União**:

“Com relação à exigência de que os competidores devem realizar visita técnica ao local da obra, em dia e hora único, definido no edital, foi demonstrado que a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de **repudiar tal medida**, por configurar restrição indevida à competitividade do certame e por favorecer o prévio acerto entre os pretendentes. Neste caso, a falta é suficiente para macular a licitação e ensejar proposta para a anulação do processo licitatório, sem prejuízo de dar ciência (...) que **a inserção no edital de licitação de exigência para a realização de vistoria técnica em um único dia e horário, constitui-se em restrição à competitividade** e ofensa ao disposto no art. 3º,

caput, e §1º, inciso II, da Lei 8.666/1993, **além de favorecer ajustes entre os potenciais competidores**” (grifou-se – TCU – Plenário, Acórdão nº 110/2012).

Por tal motivo, e ainda segundo a jurisprudência do TCU, deve ser fixado “**prazo adequado para a realização de visitas técnicas, não restringindo-a à dia e horário fixos**, tanto no intuito de inibir que os potenciais licitantes tomem conhecimento prévio do universo de concorrentes, quanto a fim de que os possíveis interessados ainda contem, após a realização da visita, com tempo hábil para a finalização de suas propostas” (grifou-se – TCU – Plenário, Acórdão nº 3119/2010).

Neste mesmo sentido, a própria Procuradoria-Geral do Estado orientou a Secretaria de Estado da Casa Civil a conceder um “prazo razoável” para a realização de visita técnica:

“Já no que concerne o Atestado de Visita Técnica, o TCU fixou o entendimento pela possibilidade de sua exigência, desde que sejam atendidos os seguintes requisitos: a) a exigência deve ter pertinência com o objeto licitado e não afetar a competitividade do certame; b) para tanto, **a vistoria não pode prever um único dia e horário, devendo ser fixado prazo razoável (...)**” (grifou-se – fls. 474 do processo de concessão).

Contudo, como o edital foi publicado sem que a versão final do edital houvesse sido submetida à PGE (que se pronunciou apenas sobre a minuta do edital de concorrência, que não especificava as datas da visita técnica), tal orientação não foi suficiente para evitar a ilegal restrição à visita técnica, cujo único resultado prático foi restringir ainda mais a possibilidade de competição, e ampliar as possibilidades de conluio entre os licitantes.

DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DA ANTECIPAÇÃO DE TUTELA

O *fumus boni iuris*, autorizador da concessão da medida liminar, é inquestionável diante da afronta a diversos dispositivos da Lei das Parcerias Público-Privadas, e notadamente, o art. 2º, §3º, o art. 10, I, “a” e §4º da Lei Federal nº 11.079/04 (que estabelecem como requisitos

para a PPP, respectivamente, a necessidade de contraprestação pública, a exigência de demonstração de que a PPP seja a solução mais vantajosa para o Poder Concedente, e a exigência de apresentação de orçamento), além do art. 10, I e II da Lei Estadual nº 5.068/07. Também restou demonstrada a violação ao art. 9º, I e II c/c §3º da Lei nº 8.666/93 (que vedam a participação, no certame, de empresa direta ou indiretamente ligada ao autor do projeto básico), bem como ao art. 37, XXI da Constituição Federal (que exige que seja assegurada igualdade de condições a todos os licitantes que participam do certame).

O periculum in mora, por sua vez, de desdobra em:

- risco de descumprimento dos compromissos assumidos pelo Rio de Janeiro para realização dos Jogos Olímpicos;

- risco de lesão ao patrimônio público, seja em face do dispêndio de recursos públicos para (re)adequar o Maracanã e Maracanãzinho às exigências do Comitê Organizador dos jogos, em face da desnecessária e ilegal instituição de contrapartida pública em favor do concessionário;

- risco de violação ao princípio da impessoalidade, em razão do direcionamento da licitação.

No que diz respeito à realização dos Jogos Olímpicos, já se demonstrou que a celebração do contrato de concessão colocará em risco o projeto apresentado na candidatura no Rio de Janeiro, seja quanto à implantação dos edifícios-garagem, seja no que diz respeito à redução da capacidade do Maracanãzinho para padrões inferiores ao exigidos pelo COI. Esclareceu-se, além disso, que a minuta contratual exime o concessionário de qualquer responsabilidade pela (re)adequação do Maracanã e do Maracanãzinho às exigências do Comitê Organizador dos Jogos, a indicar que – caso mantida a concessão do Complexo nos moldes em que proposta – mais uma vez caberá aos cofres públicos suportar os prejuízos decorrente de outra reforma do estádio e do ginásio.

No que diz respeito à contrapartida pública da PPP, apurou-se que **o prosseguimento do processo licitatório importa em risco iminente de enriquecimento ilícito do concessionário**, o qual será indevidamente beneficiado com a outorga de direito de uso e exploração

da área no entorno do estádio. Em face da constatação de que a concessão do Maracanã e do Maracanãzinho geraria receita suficiente para a autossustentabilidade do projeto, há de se prevenir que o concessionário se locuplete indevidamente da contrapartida pública oferecida pelo ESTADO.

Além disso, também restou apurado que a celebração da PPP, nos moldes em que projetada, geraria um **resultado patrimonial negativo para o ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, com a previsão do recebimento de outorga no valor de R\$ 4,5 milhões / ano. Em contraposição, a celebração de uma simples concessão de uso do Maracanã e do Maracanãzinho, sem o oferecimento de contrapartida pública (e sem as correspondentes intervenções no entorno), poderia gerar para o ESTADO um valor de outorga na faixa de R\$ 30 milhões / ano, sem comprometer a rentabilidade do negócio privado.

Finalmente, o **prosseguimento do processo licitatório poderá levar à consumação de lesão ao princípio da impessoalidade**, em face do manifesto desequilíbrio entre os licitantes. De fato, a IMX HOLDING S/A figura em situação privilegiada no certame, seja no que diz respeito ao acesso à informação, seja no que diz respeito à cobrança de ressarcimento do estudo de viabilidade sem qualquer demonstração do custo real de sua execução, seja ainda em decorrência das indevidas restrições à realização de visita técnica.

Também merece ser registrado o risco de que a demolição do Estádio de Atletismo Celio de Barros e do Parque Aquático Julio de Lamare venha a comprometer irremediavelmente o treinamento de vários atletas brasileiros de ponta, durante uma etapa crítica de sua preparação para os Jogos Olímpicos. Note-se que não há atualmente outras estruturas adequadas para o treinamento dos atletas (quanto ao atletismo, em face da interdição do Engenhão por problemas estruturais, e quanto aos esportes aquáticos, em face da indisponibilidade de equipamentos com estrutura similar ao Julio de Lamare), e que **o edital não oferece qualquer cronograma para a conclusão das obras de construção dos “Centros de Treinamento”** que viriam a substituir o Celio de Barros e o Julio de Lamare. Veja-se, neste sentido, o disposto no item 4.11 da minuta contratual:

“4.11 - Prazo para Obras

Aprovados os Projetos Básicos e Executivos, o **Poder Concedente definirá as datas de início e de conclusão das Obras Incidentais**, observando-se os Eventos Desportivos que o Rio de Janeiro sediará em 2014 e 2016”¹⁴.

Evidencia-se, portanto, o risco de que venha a se prolongar no tempo indeterminado a situação de desamparo dos atletas que vêm sendo preparados no Celio de Barros e no Julio de Lamare, os quais provavelmente permanecerão, por muito tempo, desprovidos de local adequado para treinamento, sem possibilidade de completar sua preparação para os Jogos Olímpicos de 2016.

Recorde-se, finalmente, que a data de abertura dos envelopes está marcada para **11 de abril de 2013**, a demonstrar a iminência de que os riscos de lesão, acima descritos, venham a se consumir.

DO PEDIDO

Diante de todo o exposto, requer o Ministério Público:

a) liminarmente:

a.1) que seja determinada **suspensão do processo licitatório** da Concorrência nº 03/2013, ou subsidiariamente;

a.2) que seja determinado ao ESTADO DO RIO DE JANEIRO que se **abstenha de celebrar qualquer contrato** em decorrência da Concorrência nº 03/2013,

¹⁴ A apresentação de cronograma para execução das obras já havia sido objeto de exigência da própria Assessoria Jurídica da Casa Civil, no processo de concessão:

“Logo, por expressa disposição legal, deve o Poder **Concedente fixar, desde já, no contrato de concessão, o cronograma de execução das obras**, estipulando os prazos para apresentação dos projetos básicos, previsão para início e término das obras, etc.

Sobre o ponto, o contrato apresenta detalhamento mínimo. O item 4.5 estabelece um prazo de 30 dias, contadas da sua assinatura, para que a Concessionária elabore e apresente Projeto Básico, sendo que o Poder Concedente possui um prazo de 30 dias para aprová-lo (item 4.3). Obtida a aprovação, a concessionária terá um prazo de 90 dias para elaborar e apresentar o projeto Executivo. Não se estabelece, contudo, um prazo para início das obras (e demolições) em caso e aprovação do Projeto Executivo e obtenção das licenças necessárias.

A nosso sentir, **deve ser previsto no contrato de concessão o prazo máximo segundo o qual a Concessionária deverá iniciar as demolições de sua responsabilidade, fixando, igualmente, um termo pra a conclusão da obra**” (grifou-se – p. 481 do processo de concessão).

caso o processo licitatório venha a se concluir, ou subsidiariamente;

a.3) que seja determinada a **suspensão da execução contratual** eventualmente decorrente da Concorrência nº 03/2013, caso o contrato venha a ser celebrado;

b) ainda **liminarmente**, que seja determinado ao ESTADO DO RIO DE JANEIRO que se abstenha de outorgar a terceiros o direito de uso e exploração da área no entorno do Estádio do Maracanã e do Ginásio do Maracanãzinho, a título de contraprestação pública, removendo-se da área os terceiros que eventualmente tenham sido beneficiados pela outorga da referida contraprestação pública;

c) ainda **liminarmente**, que seja determinado aos Réus que se abstenham de demolir, ou autorizar a demolição, de qualquer dos bens públicos situados no entorno do Estádio do Maracanã, notadamente o Estádio de Atletismo Célio de Barros, o Parque Aquático Julio de Lamare e a Escola Municipal Friendenreich;

d) ainda **liminarmente**, que seja determinado ao ESTADO DO RIO DE JANEIRO que mantenha em funcionamento o Estádio de Atletismo Célio de Barros, o Parque Aquático Julio de Lamare e a Escola Municipal Friendenreich, ressalvada apenas a possibilidade de suspensão temporária de atividades caso seja demonstrada perante o Juízo ser imprescindível a ocupação provisória do equipamento para viabilizar a realização da Copa de Confederações, da Copa do Mundo ou dos Jogos Olímpicos;

e) ainda **liminarmente**, como pedido subsidiário, que seja determinado ao ESTADO DO RIO DE JANEIRO que se abstenha de habilitar a IMX HOLDING S/A na Concorrência nº 03/2013, bem como qualquer outra empresa direta ou indiretamente vinculada à mesma, por força do art. 9º, §3º da Lei nº 8.666/93 c/c art. 37, XXI da CF/88;

f) ainda **liminarmente**, como pedido subsidiário, que seja determinado ao ESTADO DO RIO DE JANEIRO que se abstenha de exigir do vencedor da licitação o pagamento de R\$ 2,38 milhões em favor da IMX HOLDING S/A, na forma do item 12.1 do Edital, até que seja demonstrado perante o Juízo o custo efetivo do estudo de viabilidade;

g) que os Réus sejam citados para apresentar contestação, sob pena de revelia;

h) que seja confirmada, ao final, a antecipação de tutela requerida nos itens a), b), c), d), e) e f);

i) que, ao final, seja decretada a nulidade da Concorrência nº 03/2013, ou do contrato eventualmente celebrado em decorrência da mesma, restituindo-se a situação de fato ao *statu quo ante* caso necessário;

j) que, ao final, o ESTADO DO RIO DE JANEIRO seja condenado a se abster de outorgar a terceiros o direito de uso e exploração da área no entorno do Estádio do Maracanã e do Ginásio do Maracanãzinho, a título de contraprestação pública, removendo-se da área os terceiros que eventualmente tenham sido beneficiados pela outorga da referida contraprestação pública;

k) que os Réus sejam condenados a se abster de demolir, ou autorizar a demolição, de qualquer dos bens públicos situados no entorno do Estádio do Maracanã, notadamente o Estádio de Atletismo Célio de Barros, o Parque Aquático Julio de Lamare e a Escola Municipal Friedenreich;

l) que o ESTADO DO RIO DE JANEIRO seja condenado a manter em funcionamento o Estádio de Atletismo Célio de Barros, o Parque Aquático Julio de Lamare e a Escola Municipal Friedenreich, ressalvada apenas a possibilidade de suspensão temporária de atividades caso seja demonstrada perante o Juízo ser imprescindível a ocupação provisória do equipamento para

viabilizar a realização da Copa de Confederações, da Copa do Mundo ou dos Jogos Olímpicos;

m) subsidiariamente, que o ESTADO DO RIO DE JANEIRO seja condenado a se abster de habilitar a IMX HOLDING S/A na Concorrência nº 03/2013, bem como qualquer outra empresa direta ou indiretamente vinculada à mesma, por força do art. 9º, §3º da Lei nº 8.666/93 c/c art. 37, XXI da CF/88;

n) subsidiariamente, que o ESTADO DO RIO DE JANEIRO seja condenado a se abster de exigir do eventual vencedor da Concorrência nº 03/2013 o pagamento de R\$ 2,38 milhões em favor da IMX HOLDING S/A, na forma do item 12.1 do Edital, até que seja demonstrado perante o Juízo o custo efetivo do estudo de viabilidade;

o) que sejam os Réus condenados nos ônus da sucumbência, na forma da lei processual.

O Ministério Público protesta por todos os meios de provas, em Direito admitidas, especialmente a documental, pericial e testemunhal.

Dá-se à causa o valor de R\$ 594.162.148,71 (quinhentos e noventa e quatro milhões, cento e sessenta e dois mil, cento e quarenta e oito reais e setenta e um centavos).

Termos em que
Pede deferimento.

Rio de Janeiro, 09 de abril de 2013.

EDUARDO SANTOS DE CARVALHO
Promotor de Justiça