



**GOVERNO DO ESTADO RIO GRANDE DO NORTE**  
**CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO**  
**AUDITORIA GERAL**

## **RELATÓRIO DE AUDITORIA**

**Objeto:** Levantamento dos custos de manutenção, gestão e operação da Arena das Dunas.

**Ordem de Serviço:** nº 2/2021/CONTROL - AUGE/CONTROL - GC

11 de agosto de 2021

**Controladoria Geral do Estado – CONTROL**

**Auditoria Geral**

*RELATÓRIO DE AUDITORIA*

Órgão: Secretaria de Estado de Infraestrutura

Ordem de Serviço: nº 002/2021 – AUGE/CONTROL

## **QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CONTROL?**

O presente trabalho consistiu na realização de uma Auditoria de Levantamento dos custos de manutenção, gestão e operação do Estádio Arena das Dunas e de seu Estacionamento, no âmbito do Contrato de Concessão Administrativa nº 001/2011 - DER/RN, no período de março a agosto de 2020.

## **PORQUE A CONTROL REALIZOU ESSE TRABALHO?**

O presente trabalho representa um desdobramento da auditoria anteriormente executada pela CONTROL e que tem o intuito de adentrar em análises de custos com manutenção, gestão e operação do Estádio Arena das Dunas e de seu Estacionamento. Por tratar-se de recursos oriundos dos cofres públicos do Estado do Rio Grande do norte, o constante acompanhamento do Contrato de Concessão Administrativa nº 001/2011 – DER/RN torna-se essencial para um maior controle dessas despesas.

## **QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CONTROL?**

A Concessionária Arena das Dunas S/A falhou com a compromisso de disponibilizar de forma transparente e tempestiva as comprovações previamente solicitadas por esta Controladoria, comprometendo severamente a análise dos gastos incorridos no ano de 2020, objeto central desta auditoria. Ainda assim, do escasso volume de informações disponibilizadas à CONTROL, pode-se atestar que de um total de R\$ 10.578.373,00 de despesas alegadas com manutenção, gestão e operação do Estádio e de seu estacionamento no período de março a agosto de 2020, o parceiro privado comprovou apenas R\$ 958.274,30 por meio de notas fiscais, ou seja, apenas 9% das despesas no mesmo período.

# SUMÁRIO

COMPETÊNCIAS DA CONTROL	5
INTRODUÇÃO	8
1. Visão geral do Objeto	8
2. Origem e Justificativa do Trabalho	9
3. Objetivos e Questões de Auditoria	10
4. Metodologia	10
5. Limitações	11
RESULTADO DOS EXAMES	12
1. Das Formalidades iniciais	12
2. Da análise das notas fiscais	13
3. Da análise da planilha apresentada pela Arena das Dunas	14
4. Da confrontação das notas fiscais com a tabela apresentada	16
5. Da solicitação de mais informações	16
6. Das limitações do trabalho	19
CONCLUSÃO	23
ANEXOS	25

# COMPETÊNCIAS DA CONTROL

Como nos ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>1</sup>, “pode-se definir o controle da Administração Pública como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico”.

A Constituição Federal, em seu art. 70, prevê que o exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial sobre os atos da Administração Pública será feito através do controle externo, exercido pelo Congresso Nacional, e do **sistema de controle interno de cada um dos Poderes** – como vemos a seguir:

Art. 70. A **fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial** da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à **legalidade, legitimidade, economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo **sistema de controle interno de cada Poder**.

*(grifos acrescentados)*

Em seu art. 74, por sua vez, a Constituição Federal estabelece que os Poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – manterão seus sistemas de controle interno de forma integrada, ao mesmo tempo em que prevê as finalidades que guiarão a atuação desse controle interno:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, **bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado**;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.  
(...)

---

<sup>1</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas. 10a ed., 1998 p.488.

*(grifos acrescentados)*

No Rio Grande do Norte, o Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo é regulamentado pela Lei Complementar Estadual nº 638/2018. Esta lei, em seu art. 3º, apresenta as finalidades do referido sistema:

Art. 3º O Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo tem por finalidade:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano Plurianual, a execução dos Programas de Governo e dos Orçamentos do Estado;

**II - exercer o controle de legalidade, da legitimidade e da economicidade quanto à qualidade, eficácia, eficiência e efetividade dos atos de gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional do Poder Executivo, bem como a regularidade da aplicação de recursos públicos estaduais por qualquer ente público ou privado;**

III - promover a ética, a transparência e o controle social; e

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

*(grifos acrescentados)*

Esta mesma Lei, em seu art. 5º, confere à Controladoria-Geral do Estado do Rio Grande do Norte o status de Órgão Central do Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo deste Estado, atribuindo-lhe importantes competências, dentre as quais se incluem as a seguir destacadas:

Art. 5º A Controladoria-Geral do Estado é o Órgão Central do Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo, a quem compete, sem prejuízo de outras atribuições:

(...)

**IV - assessorar e orientar a Administração Estadual nos aspectos relacionados com os controles interno e externo;**

**V - pronunciar-se sobre a aplicação da legislação concernente à execução orçamentária, financeira e patrimonial, dentro das atribuições do controle interno;**

VI - medir e avaliar a eficiência, eficácia e efetividade do controle interno dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo;

**VII - estabelecer mecanismos destinados a verificar e comprovar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão e avaliar os seus resultados;**

VIII - propor, executar e acompanhar a implementação de políticas e procedimentos de transparência e de prevenção e de combate à corrupção;

**IX - manifestar-se sobre os aspectos técnicos, econômicos, financeiros orçamentários nas contratações da Administração Pública;**

X - instituir, manter e propor sistemas informatizados que melhorem a transparência e a eficiência da gestão pública;

**XI - manifestar-se por meio de relatórios, pareceres, notas técnicas e outros instrumentos, com o objetivo de identificar e sanar irregularidades e suas respectivas causas;**

XII - propor, regulamentar e instaurar, de ofício ou por provocação, Tomada de Contas Especial, para casos de indícios de dano ao Erário ou na falta de prestação de contas;

XIII - representar ao Tribunal de Contas sobre as irregularidades ou ilegalidades identificadas por meio de ações de controle que evidenciem danos ou prejuízos ao Erário;

(...)

*(grifos acrescidos)*

Em razão de todo esse arcabouço jurídico que dispõe sobre o controle interno e o papel a ser desempenhado pela CONTROL/RN, pode-se afirmar que esta, no exercício de suas funções, possui um amplo espectro de atuação, que passa pelo controle da legalidade (vista de forma ampla) dos atos da Administração Pública estadual, e também abrange o controle do mérito desses atos, avaliando-se a oportunidade e conveniência de cada, de acordo com a economicidade e a qualidade, eficácia, eficiência e efetividade dos atos em questão.

Ante o exposto, pode-se afirmar que o exercício do controle interno pela Administração Pública decorre do exercício da autotutela. Esta, nos termos do que dispõe a Súmula nº. 473 do Supremo Tribunal Federal, diz respeito ao poder-dever que a Administração possui de rever seus próprios atos, sendo a esta garantida a prerrogativa de anulá-los, quando eivados de vícios que os tornem ilegais (controle de legalidade), assim como de revogá-los, quando tais atos se mostrem inconvenientes e inoportunos (controle de mérito).

Isso porque, no que pese o fato de Sistema Estadual de Controle Interno não poder substituir a discricionariedade da Administração Pública no exercício de suas funções, cabendo a esta a decisão final sobre seus atos, o Controle Interno, como já visto, detém a competência de assessorar e orientar a Administração Pública no exercício do controle dos seus atos, se pronunciando sobre a conveniência, oportunidade e pertinência destes com a legislação que os rege e, assim, subsidiando a tomada de decisão governamental (art. 4º, I, da Lei complementar Estadual nº 638/2018).

# INTRODUÇÃO

## 1. Visão geral do Objeto

No ano de 2007, quando o Brasil foi escolhido como sede da Copa do Mundo FIFA de 2014, Natal se lançou como candidata a uma das sedes do evento. Inicialmente, foi apresentado um projeto chamado "*Estádio Estrela dos Reis Magos*", que seria localizado no município de Parnamirim, com arquitetura inspirada no *Forte dos Reis Magos* e capacidade inicial para 45.000 pessoas. Contudo, meses depois, o Governo do Estado lança um novo projeto para viabilizar fortemente a candidatura da cidade na participação da Copa do Mundo, Projetado pela empresa de consultoria norte-americana *Populous*, o complexo trouxe um novo projeto com desenho inovador, com capacidade para 32.000 (trinta e dois mil) espectadores, inspirado nas dunas do Rio Grande do Norte, incluindo ainda a construção de um novo centro administrativo, edifícios comerciais e uma lagoa. Para isso, seriam demolidos, além do Machadão, o Ginásio Humberto Nesi (Machadinho), Kartódromo de Natal, o centro administrativo do estado e o Presépio de Natal.

Apesar do novo projeto, o governo do estado encontrou dificuldades na viabilização da arena, com duas licitações desertas. Foi então criado, o "Fundo Garantidor da Parceria Público-Privado (PPP) Arena das Dunas", para ser avalista da concessionária no empréstimo que esta iria tomar junto ao BNDES. Tal fundo, compõe-se de R\$ 70 milhões da arrecadação prevista dos *royalties*, pagos ao Estado pela Petrobras, e diversos imóveis públicos de propriedade do Governo, incluindo a área do Parque de Exposições Aristófanés Fernandes.

Na terceira tentativa de licitação, concluída em 11 de março de 2011, houve conclusão do certame licitatório, existindo uma interessada no projeto, que ganhou o certame: Grupo OAS. A Arena das Dunas foi a última, dos doze estádios da Copa do Mundo, a ter a suas obras iniciadas, em 15 agosto de 2011, pelo *Consórcio Arena Natal*. Depois da confirmação como sede da copa, o governo estadual descartou a construção do complexo de edifícios ao redor da Arena, sendo demolidos somente o Machadão, Machadinho e o kartódromo.



Em decorrência do referido certame licitatório, foi celebrado, no dia 15 de abril de 2011, o contrato de concessão administrativa nº 001/2011, na modalidade de Parceria Público-Privada, entre o Departamento de Estradas de Rodagem do Rio Grande do Norte – Poder Concedente – e a Arena das Dunas Concessão e Eventos S.A. – Concessionária, cujo valor estimado da contratação foi de R\$ 400.000.000 (quatrocentos milhões de reais) para um prazo de 20 (vinte) anos.

Dentre as cláusulas contratuais, está a previsão de que a concessionária será remunerada por meio de contraprestação pecuniária paga pelo poder concedente, consistindo em uma parcela mensal fixa de 85% e de uma parcela variável de 15%, está calculada com base no Quadro de Indicadores de Desempenho (QID), assim como poderá ser remunerada por fontes adicionais de receitas, cuja remuneração adicional será atribuída 50% da receita líquida à concessionária e 50% ao poder concedente.

Atualmente a gestão do mencionado contrato está sob responsabilidade da Secretaria de Estado da Infraestrutura (SIN), conforme Decreto Estadual nº 29.872, de 28 de julho de 2020.

## **2. Origem e Justificativa do Trabalho**

Este trabalho é um desdobramento de auditoria anterior da Controladoria-Geral do Estado do Rio Grande do Norte (CONTROL), finalizada no ano de 2020, cujo objeto era a execução do Contrato de Concessão Administrativa nº 001/2011 – DER/RN, referente à Arena das Dunas Concessão e Eventos S/A.

Segundo o Relatório Resumido de Execução Orçamentária do ano de 2020, publicado no Diário Oficial nº 14.920, do dia 30 de janeiro de 2020, o Estado empenhou R\$ 151.697.575,54 (cento e cinquenta e um milhões, seiscentos e noventa e sete mil, quinhentos e setenta e cinco reais e cinquenta e quatro centavos) em contraprestações pecuniárias à Arena das Dunas Concessões e Eventos S.A.

Considerando que parte desses recursos públicos são utilizados pelo parceiro privado para custear as despesas com manutenção, gestão e operação do Estádio e de seu estacionamento, aliado ao prazo de concessão administrativa de 20 (vinte) anos e à complexidade do contrato firmado entre as partes justificam a realização da

presente Auditoria de levantamento.

### **3. Objetivos e Questões de Auditoria**

O objetivo da presente Auditoria é fazer um levantamento dos custos de manutenção, gestão e operação do Estádio Arena das Dunas, no âmbito do Contrato de Concessão Administrativa nº 001/2011, firmado entre o Departamento de Estradas de Rodagens do Rio Grande do Norte – DER/RN e a Arena das Dunas Concessão e Eventos S/A, no período de março a agosto de 2020.

Questões de Auditoria:

1. Quais são os valores com despesas de manutenção, gestão e operação informados gerencialmente pela concessionária?
2. Quais são os valores efetivamente comprovados por meio de lastro probatório com essas mesmas despesas?
3. Existe convergência entre os valores informados gerencialmente e os valores efetivamente comprovados?

### **4. Metodologia**

Os trabalhos foram realizados no primeiro momento - fase de planejamento - utilizando-se da análise do processo de contratação e a consequente análise documental envolvida, destacando-se: contratos, notas fiscais, recibos e demais documentos pertinentes ao objeto da presente Auditoria.

Na fase execução, foram feitas reuniões com a Secretaria de Estado de Infraestrutura e com a Concessionária para sistematizar o envio de outras informações e documentos, tais como: relatórios gerenciais e documentos comprobatórios dos custos de gestão, operação e manutenção do Estádio e de seu estacionamento.

Para a realização dos trabalhos, foram utilizadas as técnicas de análise documental, pesquisa, entrevista, conferência de cálculos e análise das demonstrações contábeis, bem como foram realizadas consultas ao Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (SIGEF).

## 5. Limitações

Durante a execução dos trabalhos, foi solicitado, através do Ofício nº 11/2021/CONTROL-SUFIN, de 01 de março de 2021, processo SEI nº 02510004.000133/2021-36, um relatório gerencial que demonstrasse detalhadamente os custos mensais de gestão, manutenção e operação da Arena das Dunas, diferenciando seus custos mensais com a finalidade citada, diferenciando os custos em "Tributos Incidentes sobre Contraprestação Variável", "Custos Operacionais", "Despesas Gerais" e "Pessoal" o período de março de 2020 a agosto de 2020. Ademais, foi solicitado o envio de notas fiscais, recibos, contratos e demais documentos comprobatórios referentes a essas despesas, detalhando a forma de envio.

A SIN encaminhou a solicitação de informações à concessionária por meio do Ofício nº 178/2021/SIN - GS-SIN.

Em resposta, a concessionária, através do Ofício ADCE - Nº 030/2021, de 05 de março de 2021, respondeu pela impossibilidade de atendimento da solicitação de Auditoria invocando prazo muito curto para atendimento e classificando de ineficiente e injustificável as informações ali alcançadas.

Em 16 de março de 2021, após reunião da equipe de auditoria com o fiscal do contrato, o gestor do contrato e os representantes da Concessionária, foi encaminhado o ofício nº 16/2021/CONTROL - SUFIFN, solicitando uma quantidade reduzida de informações num prazo maior, conforme acordado em reunião.

Apesar disso, através do processo nº 02210313.0000043/2021-18, ADCE nº 038/2021, de 05 de abril de 2021, a concessionária se limita a disponibilizar apenas as demonstrações contábeis do ano de 2020 de forma sintética com parecer emitido por consultoria independente.

O não envio das informações solicitadas prejudicou a análise de todas as questões de auditoria.

# RESULTADO DOS EXAMES

## 1. Das Formalidades iniciais

No Processo Administrativo SEI nº 02210001.002219/2020-17, a Secretaria de Estado de Infraestrutura (SIN) enviou, no dia 14/10/2020, o ofício nº 535/2020/SIN - GS-SIN à Concessionária solicitando que fossem enviados, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, demonstrativo das despesas mensais suportadas pela Concessionária com a manutenção do Estádio Arena das Dunas, referente aos últimos 06 meses (período compreendido entre março e agosto de 2020), acompanhado de documentos que comprovem a efetiva aplicação dos valores no período em questão.

Adicionalmente, no mesmo ofício, a SIN solicita que no demonstrativo em questão deverão constar, de forma detalhada, dentre outras despesas porventura existentes com a manutenção do Estádio Arena das Dunas, os gastos mensais com empresas prestadoras de serviços de manutenção à Concessionária listadas no Relatório Mensal do Verificador Independente do contrato de concessão administrativa, 2M Engenharia & Urbanismo EIRELI.

A Concessionária solicita, via Ofício ADCE nº 098/2020, dilação do prazo para atendimento da demanda, a qual foi concedida, no dia 10/11/2020, pelo Poder Concedente por meio do Ofício nº 593/2020/SIN - GS-SIN. O prazo foi prorrogado para o dia 25/11/2020.

No dia seguinte ao da concessão de prazo, 11/11/2020, a SIN enviou novo ofício à Concessionária solicitando o envio de informações complementares àquelas que já havia solicitado Ofício nº 535/2020/SIN-GS, com vistas a atender à Solicitação de Auditoria nº 01/2020-DAD do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN).

Dentre outras informações, o TCE/RN solicitou para que a Concessionária apresentasse a documentação referente a todos os contratos, notas fiscais e comprovantes de recolhimento de tributos correspondentes aos custos de manutenção do Estádio, considerando o período de janeiro de 2014 a junho de 2020, ficando definida a data limite em 25 de novembro de 2020 para atendimento desta

solicitação.

A Arena das Dunas responde, via Ofício ADCE nº 115/2020, ao solicitado no primeiro Ofício da SIN, de nº 535/2020/SIN-GS, o qual solicitava o envio de demonstrativo das despesas mensais suportadas pela Concessionária com a manutenção do Estádio Arena das Dunas – referente ao período de março a agosto de 2020.

Acompanhado do ofício, a Concessionária enviou documentos comprobatórios das despesas com as empresas subcontratadas que prestavam serviços de manutenção. Ao todo são 18 pastas, uma para cada subcontratada, contendo contratos, notas fiscais, recibos e entre outros documentos.

## 2. Da análise das notas fiscais

De posse da documentação comprobatória enviada, a equipe de auditoria criou uma tabela analítica (Anexo I) com base nos dados apresentados nas notas fiscais das empresas subcontratadas ligadas à manutenção do Estádio Arena das Dunas. Os valores das notas fiscais foram separados por empresa subcontratada e por mês de competência e somados mês a mês.

De forma sintética, a concessionária comprovou, através dos documentos enviados, despesas de R\$ 958.274,30 (novecentos e cinquenta e oito mil e duzentos e setenta e quatro reais e trinta centavos) no período de março de 2020 a agosto de 2020.

A tabela abaixo sintetiza dos valores enviados pela concessionária por mês de competência:

Tabela 1 – Somatório das Notas Fiscais por mês de competência

<b>Mês de Competência</b>	<b>Somatório das Notas Fiscais</b>
Março/2020	R\$ 169.930,28
Abril/2020	R\$ 180.178,42
Maió/2020	R\$ 102.978,17
Junho/2020	R\$ 237.903,75

Julho/2020	R\$ 134.796,41
Agosto/2020	R\$ 132.487,27
<b>Total</b>	<b>R\$ 958.274,30</b>

Fonte: Processo Administrativo SEI nº 02210001.002219/2020-17

Cabe esclarecer que nesse quadro foram desconsideradas notas fiscais enviadas de competências de meses que estavam fora do escopo deste levantamento, como as notas fiscais dos meses de fevereiro, setembro e outubro de 2020.

### **3. Da análise da planilha apresentada pela Arena das Dunas**

Ainda no mesmo Ofício ADCE nº 115/2020, a Arena das Dunas afirma que “tomou a liberdade de enviar, além das comprovações relativas à manutenção, uma planilha com as despesas incorridas com a operação do equipamento no período referenciado, de modo a oferecer um panorama preciso e adequado ao Poder concedente a respeito dos custos necessários para o funcionamento pleno e nas condições pactuadas de um empreendimento do porte da Arena das Dunas.”

Cabe salientar que, apesar de a planilha estar intitulada como “Composição dos gastos com manutenção”, é possível compreender, com base no próprio ofício da concessionária, que os valores apresentados na planilha envolvem também a gestão e operação do Estádio e de seu estacionamento, ou seja, a totalidade dos “custos necessários para o pleno funcionamento” do equipamento.

No anexo I do Ofício, a concessionária apresenta a seguinte planilha:

Figura 1 – Composição das despesas com manutenção

ANEXO I							
Composição de gastos com manutenção (em R\$ mil)	mar-20	abr-20	mai-20	jun-20	jul-20	ago-20	Total
<b>Tributos incidentes s/ Contraprestação Variável</b>	<b>568.338</b>	<b>587.111</b>	<b>587.111</b>	<b>587.111</b>	<b>587.111</b>	<b>587.111</b>	<b>3.503.893</b>
<b>Custos Operacionais</b>	<b>546.163</b>	<b>365.652</b>	<b>264.367</b>	<b>238.319</b>	<b>261.507</b>	<b>277.768</b>	<b>1.953.776</b>
Manutenção e reparos civis e elétricos	189.141	146.845	60.990	56.479	58.594	69.325	581.373
Manutenção de Geradores	2.400	2.400	2.400	2.400	2.400	2.400	14.400
Água e esgoto	0	0	0	5.170	686	13.663	19.519
Energia elétrica	39.992	61.257	69.312	52.446	56.637	59.126	338.770
Licenças e taxas	148.196	0	0	0	0	0	148.196
Manutenção de ar condicionado	15.640	14.990	14.990	14.990	14.990	14.990	90.590
Serviço de terceiros	16.579	16.400	3.800	4.229	4.222	4.289	49.519
Manutenção de gramado	7.299	6.806	0	0	12.325	6.806	33.236
Limpeza e conservação	39.449	65.598	39.754	32.812	40.227	32.977	250.817
Material de gramado	10.046	0	130	230	4.871	6.287	21.564
Aluguel de máquinas e equipamentos	6.830	6.830	7.090	7.090	5.340	6.690	39.870
Licença de software de manutenção	0	3.740	0	1.260	0	0	5.000
Manutenção de elevadores	4.800	4.800	4.800	4.800	4.800	4.800	28.800
Segurança patrimonial	65.790	35.986	61.102	56.414	56.414	56.414	332.121
<b>Despesas Gerais</b>	<b>342.197</b>	<b>367.934</b>	<b>326.904</b>	<b>391.611</b>	<b>406.395</b>	<b>313.934</b>	<b>2.148.976</b>
Serviços Contábeis	0	0	1.045	0	0	0	1.045
Consultorias	-10	6.428	268	208	259	223	7.376
Honorários advocatícios	17.931	31.035	45.205	115.484	79.917	7.948	297.520
Auditorias	17.431	17.431	17.431	0	52.194	14.949	119.434
Serviços de terceiros	20.000	11.495	9.500	9.550	582	0	51.127
Serviços de informática	183.230	188.419	172.880	170.656	187.730	180.273	1.083.187
Refeições e lanches	-557	247	182	250	311	322	755
Internet	8.860	5.643	10.310	10.517	3.829	3.893	43.051
Correios e malores	448	235	0	0	0	0	683
Manutenção e reparos TI	23.230	5.200	8.485	21.330	17.720	33.074	109.038
Segurança carro forte	706	460	0	0	0	0	1.165
Frete e transportes	1.645	948	148	65	1.642	130	4.578
Fundo fixo	0	1.063	0	210	0	458	1.731
Telefonia	4.745	4.970	3.616	3.125	3.564	3.138	23.158
Serviços de transporte	2.670	2.645	4.375	4.867	6.835	7.103	28.496
Licenças e taxas administrativas	8.377	8.942	12.988	15.629	8.783	13.206	67.925
Publicações em jornais	0	42.544	0	0	0	0	42.544
Carimbos e chaves	0	228	0	0	0	884	1.112
Seguros	35.437	34.293	35.437	34.293	35.437	35.437	210.333
Taxas e contribuições	1.091	0	0	0	0	0	1.091
Aluguel de imóveis	4.155	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	11.655
Reembolsos administrativos	462	2.471	0	393	294	461	4.082
Material de expediente	2.878	105	1.308	789	840	2.154	8.074
Material de limpeza adm	1.016	39	559	73	477	1.889	4.052
Material de segurança	1.510	0	0	916	2.997	1.168	6.590
Bens duráveis	2.065	560	0	438	297	2.907	6.267
Serviços gráficos	1.464	905	208	0	150	500	3.227
Material de manutenção	0	0	0	0	0	554	554
Material de cozinha	1.809	128	160	1.228	523	621	4.469
Treinamentos	0	0	0	0	0	0	0
Processos civis	0	0	0	0	0	0	0
Autônomos	1.607	0	1.300	93	514	1.143	4.657
<b>Pessoal</b>	<b>747.328</b>	<b>443.551</b>	<b>430.635</b>	<b>505.980</b>	<b>410.464</b>	<b>433.769</b>	<b>2.971.728</b>
<b>Total</b>	<b>2.204.026</b>	<b>1.764.248</b>	<b>1.609.018</b>	<b>1.723.022</b>	<b>1.665.476</b>	<b>1.612.583</b>	<b>10.578.373</b>

Fonte: Arenas das Dunas Concessão e Eventos S/A - ID 7723281

Da análise do documento, observa-se que, entre os meses de março a agosto de 2020, a concessionária obteve despesas com Tributos sobre a Contraprestação de variável no valor de R\$ 3.503.893,00 (três milhões, quinhentos e três mil, oitocentos e noventa e três reais), com Custos Operacionais no valor de R\$ 1.953.776,00 (um milhão, novecentos e cinquenta e três mil, setecentos e setenta e seis reais), com Despesas Gerais no valor de R\$ 2.148.976,00 (dois milhões, cento e quarenta e oito mil, novecentos e setenta e seis reais) e, por último, com Pessoal no valor de R\$ 2.971.728,00 (dois milhões, novecentos e setenta e um mil, setecentos e vinte e oito reais). Isso tudo totaliza R\$ 10.578.373,00 (dez milhões, quinhentos e setenta e oito

mil, trezentos e setenta e três reais) no referido período.

#### **4. Da confrontação das notas fiscais com a tabela apresentada**

Analisadas as informações prestadas pela concessionária acerca dos custos totais (manutenção, gestão e operação) para o pleno funcionamento do estádio, comprovadas por meio de notas fiscais apresentadas no período entre março e agosto de 2020, representadas pelas 18 pastas das empresas subcontratadas, o valor total relativo para esse período foi de R\$ 958.274,30 (novecentos e cinquenta e oito mil, duzentos e setenta e quatro reais e trinta centavos).

Da mesma forma, tomando como base valores apresentados na Tabela 1 (“Composição de gastos com manutenção”) prestadas pela concessionária, acerca dos valores despendidos no mesmo período de março a agosto de 2020, é possível observar um valor total informado de R\$ 10.578.373,00 (dez milhões, quinhentos e setenta e oito mil, trezentos e setenta e três reais).

Logo, ao confrontar essas duas informações prestadas pela concessionária sobre os custos incorridos no mesmo período, é possível observar uma discrepância significativa nos valores apresentados, sendo capaz atestar por meio de notas fiscais apenas 9% (nove por cento) das despesas alegadas. Temos então uma inconsistência nos dados quando são relacionadas as informações prestadas pela concessionária sobre os mesmos custos incorridos para o mesmo período em análise.

#### **5. Da solicitação de mais informações**

Com base nessa discrepância entre o alegado e o comprovado, a Controladoria Geral do Estado, por meio da Ordem de Serviço nº 2/2021/CONTROL - AUGÉ/CONTROL - GC, instaurou auditoria de levantamento de custos com manutenção, gestão e operação do Contrato de Concessão Administrativa nº 01/2010.

Para atingir a finalidade da auditoria, a equipe solicitou à SIN, por meio do ofício nº 11/2021/CONTROL - SUFIFN, que a Concessionária enviasse relatório gerencial, que demonstrasse detalhadamente os custos mensais de gestão, manutenção e



operação da Arena das Dunas, diferenciando os custos em "Tributos Incidentes sobre Contraprestação Variável", "Custos Operacionais", "Despesas Gerais" e "Pessoal" para o período de março de 2020 a agosto de 2020, no prazo de 10 dias úteis.

Além do relatório gerencial, a concessionária deveria enviar notas fiscais, recibos, contratos e demais documentos referentes aos custos de manutenção, gestão e operação do objeto contratual, organizados e separados por mês em cada pasta e subpasta de acordo com classificação da despesa dada pelo Arena das Dunas (Figura 1) no Ofício ADCE - nº 115/2020 no Processo SEI nº 02210001.002219/2020-17.

A SIN encaminhou o pedido da CONTROL à Concessionária por meio do Ofício nº 178/2021/SIN - GS, concedendo um prazo 5 dias corridos para apresentação das informações requisitadas.

A Arena das Dunas respondeu à solicitação por meio do ofício ADCE - Nº 030/2021 alegando que era “material e fisicamente impossível de ser atendida, no prazo assinalado”; que era impraticável solicitar 100% da contabilidade mensal da concessionária; e pediu para que fosse designado um grupo de trabalho formado por integrantes do poder concedente e funcionários da concessionária, ambos de livre designação por cada parte, de modo a se estabelecer um fluxo de trabalho e periodicidade de informações a serem transmitidas, da maneira mais transparente e eficiente possível.

Atendendo ao pleito da Concessionária, foi realizada uma reunião virtual, via Google Meet, no dia 16 de março de 2021, às 10h da manhã, entre a equipe de auditoria, os representantes da SIN e os representantes da Arena das Dunas.

Na reunião, ficou definido que a CONTROL adequaria a solicitação de envio de informações estabelecendo uma amostragem dos custos mais relevantes relacionados à manutenção, gestão e operação do Estádio, ao invés da totalidade dos gastos no período de março a agosto de 2020.

Quando perguntado sobre o prazo necessário para envio dessa amostra solicitada, Ovídio Leonardo Vieira Gurgel, Diretor Administrativo-Financeiro do Consórcio Arena das Dunas, informou ser factível responder integralmente a essa solicitação no prazo de 14 dias corridos.

Além disso, foi enfatizado que o envio dessas despesas deveria ser de forma

detalhada e que o mero envio das demonstrações contábeis, a qual apresenta as despesas de forma sintética, não seria suficiente para atender a demanda desta Controladoria.

Assim, a equipe de auditoria enviou à SIN o Ofício nº 16/2021/CONTROL - SUFIFN solicitando uma amostra das despesas mais relevantes da concessionária junto com o relatório gerencial no prazo acordado em reunião, de 14 dias corridos. A Figura 2 exemplifica a forma de envio por parte da concessionária.

Figura 2 – Detalhamento da forma de envio de envio das despesas

Pasta de Março/2020	Pasta de Abril/2020	...	Pasta de Agosto/2020
1. Tributos incidentes sobre Contraprestação Variável	1. Tributos incidentes sobre Contraprestação Variável	...	1. Tributos incidentes sobre Contraprestação Variável
2. Custos Operacionais	2. Custos Operacionais	...	2. Custos Operacionais
2.1 Manutenção e reparos civis e elétricos	2.1 Manutenção e reparos civis e elétricos	...	2.1 Manutenção e reparos civis e elétricos
2.2 Energia elétrica	2.2 Energia elétrica	...	2.2 Energia elétrica
2.3 Segurança Patrimonial	2.3 Segurança Patrimonial	...	2.3 Segurança Patrimonial
2.4 Limpeza e conservação	2.4 Limpeza e conservação	...	2.4 Limpeza e conservação
2.5 Licenças e Taxas	2.5 Licenças e Taxas	...	2.5 Licenças e Taxas
3. Despesas Gerais	3. Despesas Gerais	...	3. Despesas Gerais
3.1 Serviços de Informática	3.1 Serviços de Informática	...	3.1 Serviços de Informática
3.2 Honorários Advocaticios	3.2 Honorários Advocaticios	...	3.2 Honorários Advocaticios
3.3 Seguros	3.3 Seguros	...	3.3 Seguros
3.4 Auditorias	3.4 Auditorias	...	3.4 Auditorias
3.5 Manutenção e reparos TI	3.5 Manutenção e reparos TI	...	3.5 Manutenção e reparos TI
3.6 Licenças e taxas administrativas	3.6 Licenças e taxas administrativas	...	3.6 Licenças e taxas administrativas
3.7 Serviços de Terceiros	3.7 Serviços de Terceiros	...	3.7 Serviços de Terceiros
4. Pessoal	4. Pessoal	...	4. Pessoal

Fonte: Processo Administrativo SEI nº 02510004.000133/2021-36, ID 8850650

Com base na tabela da Concessionária (Figura 1), as despesas elencadas na Figura 2 representam aproximadamente 95% das despesas alegadas pela Arena das Dunas no período de março a agosto de 2020.

A SIN encaminhou a solicitação à Concessionária por meio do Ofício nº 229/2021/SIN - GS-SIN.

Em resposta, a Concessionária enviou o Ofício ADCE - Nº 038/2021 afirmando:

É de se registrar que neste intervalo cronológico fora emitido o competente Relatório do auditor independente acerca das demonstrações contábeis referentes ao exercício de 2020, documento este já encaminhado a V. Senhorias, através do ofício ADCE – Nº 036/2021 – Processo nº 02210140.000285/2021-31.

(...)

Assim, em nosso sentir, tendo como base a transparência e as

melhores práticas contábeis, as demonstrações financeiras, que ora se reapresentam, atendem ao fim solicitado via Ofício nº 229/2021/SIN – GS-SIN – Processo nº 02510004.000133/2021-36, além de facultar com melhor eficiência a análise, arquivamento ou crítica que eventualmente este Poder Concedente possa manifestar.

Portanto, foram enviadas as demonstrações contábeis do exercício de 2020 com as despesas de forma global, **contrariando o que foi solicitado e acordado em reunião**, haja vista que foi pedido um relatório gerencial e toda documentação comprobatória de forma analítica, tais como notas fiscais, recibos, contratos entre outras.

Entretanto, ao analisarmos as demonstrações contábeis verificamos que não satisfaz o que foi pedido, pois não comprovam os gastos de forma detalhada e se referem a todo o ano de 2020, impossibilitando assim a real certificação dessas despesas no período de março a agosto de 2020.

## **6. Das limitações do trabalho**

Conforme dito na introdução, após duas solicitações de auditorias, a concessionária não enviou as informações necessárias para se fazer o levantamento e comprovação dos custos com manutenção, gestão e operação do Estádio Arena das Dunas.

Na primeira solicitação, o parceiro privado respondeu pela impossibilidade de atendimento da solicitação de auditoria invocando prazo muito curto para atendimento e classificando de ineficiente e injustificável as informações ali alcançadas. Por sua vez, na segunda solicitação, após alguns ajustes em comum acordo no pedido, a concessionária se limita a disponibilizar apenas as demonstrações contábeis do ano de 2020 de forma sintética.

O Contrato de Concessão administrativa nº 001/2011 firmado entre as partes estabelece, em sua Cláusula 13, a obrigação de a empresa concessionária prestar informações relacionadas à concessão em questão.

Por sua vez, na Cláusula 29, denominada “Fiscalização”, está garantido o direito de acesso por parte do Poder Concedente aos documentos necessários para a fiscalização do contrato, como esclarece no item 29.2 do referido contrato:

A CONCESSIONÁRIA facultará ao PODER CONCEDENTE, aos verificadores independentes, ou qualquer outra entidade por ele credenciado, o livre acesso ao Estádio e a seu estacionamento, a todos os livros e documentos relativos à CONCESSIONÁRIA, bem como a livros, registros e documentos relacionados com as atividades abrangidas pela CONCESSÃO ADMINISTRATIVA, incluindo estatísticas e registros administrativos, e prestará sobre esses, no prazo que for estabelecido, todos os esclarecimentos que lhe forem formalmente solicitados.

Por fim, a Cláusula 46 dispõe sobre as obrigações da concessionária, estabelecendo a esta, em seu item VI, o dever de “prestar todas as informações que sejam solicitadas pelo poder concedente, nos prazos e periodicidade determinada”.

Ademais, a obrigação de prestar informações ao poder concedente decorre também da Lei 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, e que, em seu art. 31, estabelece obrigações a serem cumpridas às concessionárias, dentre as quais se incluem as seguintes, que dizem respeito à prestação de informações e a transparência perante o poder concedente e os usuários:

Art. 31. Incumbe à concessionária:

II - manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão;

**III - prestar contas da gestão do serviço ao poder concedente e aos usuários, nos termos definidos no contrato;**

IV - cumprir e fazer cumprir as normas do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;

V - permitir aos encarregados da fiscalização livre acesso, em qualquer época, às obras, aos equipamentos e às instalações integrantes do serviço, bem como a seus registros contábeis; (grifos acrescidos)

Cabe salientar ainda que essa falta de transparência da concessionária na prestação de contas já foi observada em outras auditorias.

Na auditoria realizada pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte sobre

o mesmo objeto, Processo nº 2.813/2011 – TC, Informação nº 005/2016 - CAFCOPA, a equipe de auditoria enfatiza a falta de transparência e sonegação de informações pela concessionária, *in verbis*:

167. Por fim, a última questão que será tratada nesta análise técnica refere-se à falta de transparência e sonegação de informações, especialmente acerca dos valores pagos mensalmente a título de contraprestação variável, que supostamente pagam as despesas com a operação da arena.

(...)

172. Por oportuno ressalta-se que por diversas vezes esta comissão no desenvolvimento de suas funções e competências requisitou aos jurisdicionados tais informações. Cita-se: Requisição nº 001/2012 (fls. 3952, vol. 14), Requisição nº 007/2012 (fls. 4049, vol. 15), Requisição nº 09/2012 (fls. 4095, vol. 15) e Requisição nº 02/2014 (fls. 4112, vol. 15).

173. Contudo, as respostas obtidas não apresentavam objetividade ou eram incompletas ou não atendiam. Como exemplo tem-se a planilha de fluxo de caixa da SPE com dados totalmente desvinculados de fórmulas ou referências.

174. As dificuldades enfrentadas por esta comissão são também no momento vividas pela atual gestão do DER/RN, que por meio de documentos demonstram a resistência da SPE em colaborar com a parceria público privada quando se refere ao dever desta de prestar contas à contratante.

Já no relatório de auditoria da CONTROL sobre o mesmo objeto em 2020 também foi observado comportamento parecido:

Importa neste momento mencionar que, como será explicado na sequência deste Relatório, **há indícios de que a concessionária, no decorrer da presente Auditoria, descumpriu com seu dever legal e contratual de prestar as informações solicitadas pelo poder concedente** – uma vez que foram encontradas inconsistências entre os registros apresentados pela empresa em questão e o que foi

Auditado. Assim, não há elementos que possam comprovar que os registros repassados ao poder público se mostram íntegros e abrangem todo o universo de informações do seu interesse. É de se destacar que tal fato constitui clara limitação aos trabalhos de Auditoria realizados, tendo comprometido as conclusões obtidas.

Apesar disso, obteve-se importantes achados, principalmente no que se refere à constatação de valores já devidos pela empresa concessionária ao Estado do Rio Grande do Norte, à necessidade de correção e regulamentação da forma de contabilização dos repasses que dizem respeito a esses valores, à conclusão de que **é deficiente a prestação de informações ao Estado por parte dessa empresa** e à urgência de que este melhor se posicione na Concessão Administrativa em questão, através do aperfeiçoamento de mecanismos de governança e do aprimoramento da fiscalização da execução do contrato em pauta, principalmente no que se refere aos aspectos contábeis e financeiros. (grifos acrescentados)

# CONCLUSÃO

O presente trabalho de auditoria foi desenvolvido com o objetivo de realizar uma análise sobre os valores dos custos de manutenção, gestão e operação repassados pelo Governo do Rio Grande do Norte à concessionária Arena das Dunas S/A, no âmbito do contrato de Concessão Administrativa nº 001/2011. Para tanto, foi aberta a Ordem de Serviço Nº: 2/2021 – AUGE/CONTROL no Processo SEI nº 02510004.000133/2021-36 para que a Controladoria do Estado pudesse realizar um levantamento nesse sentido.

No entanto, as solicitações que objetivaram subsidiar a auditoria não foram atendidas na forma prevista. A companhia repassou apenas as demonstrações contábeis sintéticas do exercício de 2020 sem a documentação comprobatória dos gastos com a manutenção, gestão e operação do equipamento.

Assim sendo, apesar da limitação citada, a equipe de auditoria utilizou as informações solicitadas pela SIN presentes no processo SEI nº 02210001.002219/2020-17 para concluir o presente relatório.

Dessa forma, conclui-se que de um total de R\$ 10.578.373,00 (dez milhões e quinhentos e setenta e oito mil e trezentos e setenta e três reais) despesas alegadas com manutenção, gestão e operação do Estádio e de seu estacionamento no período de março a agosto de 2020, o parceiro privado comprovou apenas R\$ 958.274,30 (novecentos e cinquenta e oito mil e duzentos e setenta e quatro reais e trinta centavos) por meio de notas fiscais, ou seja, apenas 9% das despesas no mesmo período.

Ante a conclusão de que apenas 9% das despesas elencadas pela contratada foram passíveis de reconhecimento e validação pela equipe de auditoria, há materialidade relevante o suficiente para recomendar ao gestor a adoção de medidas de revisão contratual, fundamentada na Cláusula 21.1, inciso V, na Cláusula 21.3, bem como a exigência contratual prevista pela Cláusula 26.1, que determina a revisão periódica do contrato, porém este instituto não foi utilizado até o momento da análise.

Ademais, diante das negativas no fornecimento de informações relevantes para a conclusão dos trabalhos e considerando os volumes financeiros envolvidos na

contraprestação do equipamento público, adicionando-se o fato do Tribunal de Contas do Estado já ter realizado auditoria inconclusiva referente aos custos do estádio, observa-se prática reiterada de negar informações ao poder concedente, sendo recomendável a instauração de procedimento de penalização por descumprimento de cláusulas contratuais e a aplicação das respectivas sanções.

Por fim, em face dos desafios, complexidades e necessidade de abordagem multidisciplinar e especializada, sugere-se ainda que os gestores busquem outras fontes de informações e experiências, adotando os modelos de gestão de outros estados como paradigmas de investigação.



# ANEXOS

1. Planilha com as despesas efetivamente comprovadas pela Arena das Dunas
2. Demonstrações Contábeis do Exercício de 2020
3. Contrato de Concessão Administrativa nº 001/2011
4. Análise da Manifestação do Auditado