



PROCESSO Nº: 002201/2025 -TC (Pleno)

ASSUNTO: Representação

REPRESENTANTE: Observatório do Direito à Cidade Sustentável-OBCID

JURISDICIONADO: Companhia de Processamento de Dados do RN (DATANORTE)

INTERESSADOS: Governadora do Estado do Rio Grande do Norte; Procurador-Geral do Estado (PGE/RN); Diretor da DATANORTE; CM Empreendimentos Ltda.; Costeira Palace Hotel S/A; G5 Planejamentos e Execuções Ltda.; Hotel Parque das Dunas Ltda.; Paulistânia Hotéis e Turismo Ltda.; Zenário Costeira Ltda.; Ignez Motta de Andrade e OWL Comercial Ltda.

ADVOGADOS: André Campos Medeiros Lima (OAB/RN nº 15751-B), André Felipe Alves da Silva (OAB/RN nº 15190), Carlos Joilson Vieira (OAB/RN nº 1966), Durval de Oliveira Paiva Neto (OAB/RN nº 7324), Janne Maria de Araújo (OAB/RN nº 6222), Joilson Vieira (OAB/RN nº 1966), Luiz Lopes de Oliveira Filho (OAB/RN 1481), Rafaella de Souza Barros (OAB/RN nº 12.681), Rayssa Liliane da Câmara (OAB/RN nº 16657), Roberto Pereira da Silva Junior (OAB/RN nº 14.711) e Tiago Caetano de Souza (OAB/RN nº 748-A)

RELATOR: Antonio Ed Souza Santana

REPRESENTAÇÃO. CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO (CDRU). BENS IMÓVEIS PÚBLICOS. PROJETO VIA COSTEIRA. INADIMPLEMENTO CONTRATUAL HISTÓRICO. CLÁUSULA RESOLUTIVA EXPRESSA. REVERSÃO AUTOMÁTICA. ACORDOS JUDICIAIS HOMOLOGADOS. AUSÊNCIA DE COISA JULGADA MATERIAL. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. COMPETÊNCIA FISCALIZATÓRIA DO TRIBUNAL DE CONTAS. INCAPACIDADE TÉCNICA E ECONÔMICO-FINANCEIRA. DEFERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR. NECESSIDADE DE PLANO DE AÇÃO ESTRATÉGICO.

1. A concessão de direito real de uso (CDRU) constitui direito real resolúvel vinculado ao cumprimento de encargo específico. O descumprimento dos prazos peremptórios para edificação e funcionamento, previstos em legislação estadual e escrituras públicas, opera a resolução de pleno direito do ajuste e a reversão automática do imóvel ao patrimônio público, independentemente de ato especial.

2. A decisão judicial que se limita a homologar acordo entre as partes, sem análise do mérito da relação jurídica subjacente, produz apenas coisa julgada formal (precedentes do Superior Tribunal de Justiça), não impedindo a fiscalização e o controle da legalidade, legitimidade e economicidade pelo Tribunal de Contas, sobretudo quando os fatos que constituem objeto da apuração não foram efetivamente apreciados pelo Poder Judiciário em decisão de mérito transitada em julgado, e em razão da independência das instâncias.

3. É irregular a reativação ou prorrogação de concessões por acordos cujos efeitos jurídicos já se encontram exauridos pelo inadimplemento, sendo a licitação

a regra constitucional para nova outorga de uso de bens públicos estratégicos.

4. A supremacia do interesse público e a obrigatoriedade de licitação (art. 37, XXI, CF) impedem a perpetuação de privilégios sobre o patrimônio estatal, repelindo-se a indevida retenção de bens públicos cedidos a particulares sob natureza precária e vinculada.

RELATÓRIO

1. Trata-se de Representação com pedido de medida cautelar ofertada pelo Observatório do Direito à Cidade Sustentável, Justa e Democrática - ObCiD, Projeto de Extensão vinculado ao Departamento de Direito Público (DPU) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), na qual são apontadas supostas irregularidades atribuídas ao Governo do Estado do RN, por intermédio da Procuradoria-Geral do Estado (PGE/RN) e da Companhia de Processamento de Dados do Rio Grande do Norte (DATANORTE), a qual foi autuada sob o tipo "Documento", espécie "Comunicação de Irregularidades", nos moldes do art. 3º da Resolução nº 016/2020-TCE.

2. Em sua manifestação, alega o Representante que teria ocorrido a **renovação indevida de concessões de direito real de uso de diversos imóveis na via costeira**, situados em Natal/RN, anteriormente extintas em razão do **inadimplemento contratual** por parte dos concessionários, em virtude do descumprimento da obrigação de construir os empreendimentos hoteleiros previstos, contrariando cláusulas contratuais e dispositivos legais aplicáveis.

3. Afirmou o Representante que os referidos contratos teriam sido **"ressuscitados" por meio de termos aditivos celebrados em maio de 2024**, com a anuência da PGE/RN, conferindo novo prazo para início das obras, sem qualquer processo de concorrência pública.

4. Alegou, ainda, que tais "renovações", além de desprovidas de base legal expressa, teriam sido formalizadas sem o devido procedimento licitatório, em **afronta ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal**, caracterizando-se como **novas outorgas de uso de bens públicos**, o que configuraria burla ao dever de licitar.

5. Indicou, também, a **ocorrência de desvio de finalidade**, por beneficiar agentes privados inadimplentes em detrimento da realização de certame público que viabilizasse a destinação eficiente e transparente dos imóveis.

6. Sustentou que os atos impugnados não teriam observado os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e que a condução do processo decisório teria se dado de forma pouco transparente, sem a devida participação social, em violação também à gestão democrática da cidade (Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257/2001).

7. Em resumo, ressaltou, ademais, que a área da Via Costeira possuiria alta sensibilidade ambiental, encontrando-se próxima ao Parque Estadual das Dunas de Natal, sem que tivesse sido implementada a respectiva zona de amortecimento, conforme exigido pelo art. 25 da Lei Federal n. 9.985/2000 (SNUC). As novas ocupações autorizadas, segundo narrou, estariam sendo impulsionadas por alterações recentes na legislação urbanística municipal (Plano Diretor – Lei Complementar n. 208/2022), mais permissiva e alheia à vulnerabilidade do ecossistema costeiro.

8. Ao final, requereu: a concessão de medida cautelar, com a suspensão imediata dos efeitos dos termos aditivos; a instauração de procedimento apuratório (inspeção/auditoria) e a responsabilização dos agentes públicos eventualmente envolvidos, além da adoção de medidas estruturais para a preservação da área.

9. Por meio de despacho inaugural (evento 07), recebi a demanda, determinei a sua conversão em Representação e atribuí-lhe caráter seletivo e prioritário.

10. No mesmo ato, ordenei a notificação prévia da Governadora do Estado do Rio Grande do Norte, do Procurador-Geral do Estado (PGE/RN) e do Diretor da Companhia de Processamento de Dados do Rio Grande do Norte (DATANORTE), concedendo-lhes o prazo excepcional de 05 (cinco) dias úteis para manifestação sobre os pleitos cautelares.

11. Em resposta (evento 18), a DATANORTE alegou que os acordos originais foram firmados entre 2007 e 2009 e encontram-se vigentes por força de homologação judicial transitada em julgado. Sustentou que os aditivos de 2024 serviram apenas para fixar prazos e obrigações mais rígidas, visando à futura retomada das áreas em caso de novo inadimplemento. Para corroborar sua tese, acostou cópias das sentenças homologatórias proferidas pelas Varas Cíveis da Comarca de Natal e pelo Tribunal de Justiça do RN.

12. O Governo do Estado e a Procuradoria-Geral do Estado apresentaram manifestação conjunta (evento 19), arguindo a ausência de *fumus boni iuris* e de *periculum in mora*. Argumentaram que não houve novas concessões, mas sim uma "regulamentação corretiva" de vínculos já estabilizados pelo Poder Judiciário.

Informaram, ainda, que a PGE consultou a 22ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público de Natal, que confirmou o arquivamento de inquérito civil pretérito sobre o tema.

13. No evento 25, o Representante requereu a juntada de documentos novos, consistentes em estudos técnico-científicos sobre a dinâmica erosiva e a vulnerabilidade socioambiental do litoral de Natal, com o fito de subsidiar a análise de mérito quanto aos riscos ambientais da ocupação.

14. Por meio de novo despacho (evento 26), determinei a remessa dos autos à Diretoria de Controle de Contas de Gestão e Execução da Despesa Pública (DCD) para a realização de instrução preliminar sumária, conforme o art. 9º da Resolução nº 016/2020-TCE.

15. No curso da instrução, diante da superveniência de informações sensíveis que passaram a instruir o feito, este Relator despachou no sentido de considerar necessário atribuir sigilo total aos autos, determinando a retirada de quaisquer acessos anteriormente permitidos, com o intuito de resguardar a integridade dos dados e a segurança das informações coligidas pela Unidade Técnica.

16. Ato contínuo, a Unidade Técnica concluiu a Instrução Preliminar Sumária (evento 66), na qual reuniu novos e relevantes elementos fáticos, tais como:

- a) **Inadimplemento histórico:** Constatou-se que as concessões, originadas na década de 1980 e 1990, acumulam décadas de inércia, sem a efetiva implantação dos empreendimentos hoteleiros/turísticos/de lazer previstos, apesar das sucessivas prorrogações, lastreadas ora em alterações legislativas, ora em acordos judiciais (estes inclusive submetidos a “aditivos” no ano de 2024);
- b) **Irregularidades Societárias e Estruturais:** Identificou-se a transferência de controle societário de concessionárias sem anuência prévia do poder concedente (CM Empreendimentos e Zenário Costeira), além da tentativa de alienação indevida de bem público estadual (Hotel Parque das Dunas) e manutenção de vínculos com pessoas jurídicas extintas ou baixadas (Ignez Motta/OWL e Paulistânia);
- c) **Incerteza Dominial:** A Superintendência do Patrimônio da União (SPU/RN) informou a inexistência de regularização dominial federal quanto aos terrenos de marinha abrangidos pelas concessões, registrando, inclusive, a existência de ocupação irregular;

- d) **Incapacidade Técnica e Financeira:** A instrução revelou indícios de fragilidade das empresas, como ausência de vínculos formais de trabalho, sedes físicas incompatíveis com o porte dos projetos, passivos tributários vultosos e falta de experiência técnica comprovada em obras de grande porte;
- e) **Desvio de Finalidade:** Verificou-se que os poucos pedidos de licenciamento recentes protocolados (Paulistânia e Hotel Parque das Dunas) divergem do objeto hoteleiro original, destinando-se a "casas de festas e eventos".

17. Diante da materialidade e do risco detectados, a Unidade Técnica propôs a suspensão cautelar dos aditivos de 2024 e o deslocamento da competência para o Tribunal Pleno, dada a relevância da matéria.

18. O feito foi submetido à deliberação da Segunda Câmara. Na ocasião, este Relator submeteu o voto (evento 70), acolhido à unanimidade pelo Colegiado, resultando na prolação do Acórdão nº 34/2026-TC (evento 71).

19. O referido *decisum*, em síntese, realizou o deslocamento da competência para o Tribunal Pleno, dada a excepcional complexidade e relevância da matéria (art. 66, § 1º, do RI/TCERN), e determinou a expedição de novas notificações prévias aos gestores estaduais e às empresas concessionárias identificadas, com prazo peremptório de 72 (setenta e duas) horas, para que se manifestassem especificamente sobre o pleito cautelar e os novos achados técnicos.

20. Ato contínuo, este Relator proferiu despacho (evento 73) em cumprimento ao Acórdão nº 34/2026-TC, determinando à Diretoria de Expediente a remessa imediata das notificações. Com relação às empresas identificadas, esclareci que as notificações deveriam ser realizadas em suas sedes por servidor designado ou, subsidiariamente, no endereço de seus representantes legais, restando autorizada, ainda, a utilização de qualquer outro meio célere possível, nos termos do art. 46, § 4º, da Lei Orgânica desta Corte. Adicionalmente, pontuei que as comunicações deveriam ser acompanhadas da petição inicial (evento 01) e da íntegra da instrução técnica sumária (evento 66).

21. Regularmente notificados todos os interessados, houve pedido de dilação de prazo formulado pela empresa Zenário Costeira Ltda. (eventos 138 e 153), o qual foi indeferido pelas razões consignadas no despacho constante do evento 192, dentre as quais se destaca a improrrogabilidade já fixada pelo Colegiado no Acórdão nº 34/2026-TC.

22. Em seguida, a Diretoria de Expediente exarou certidão, narrando de forma minuciosa todas as diligências adotadas no cumprimento das determinações deste Relator (eventos 198 e 201).

23. **Em sede de oitiva prévia, a Governadora do Estado e o Procurador-Geral do Estado** apresentaram manifestação conjunta defendendo a regularidade dos termos aditivos de 2024 e contestando a necessidade de medida cautelar.

24. Sustentam ainda que tais instrumentos não configuram novas concessões ou renovações indevidas, mas sim ajustes necessários para conferir exequibilidade a acordos judiciais homologados entre 2007 e 2010. Argumentam que os aditivos substituíram condições suspensivas de prazo indeterminado por marcos temporais objetivos, preservando direitos já cancelados judicialmente e dispensando, por conseguinte, novo procedimento licitatório.

25. A manifestação invoca os princípios da segurança jurídica e do ato jurídico perfeito, alegando que a Lei Estadual nº 12.079/2025 não poderia invalidar ajustes anteriores. Quanto às falhas estruturais e societárias apontadas pela instrução técnica, a PGE/RN as classifica como questões complexas ou meras formalidades passíveis de regularização, insuficientes para fundamentar um juízo cautelar de cognição sumária.

26. Concluindo a manifestação conjunta, requereram, de forma principal, a rejeição da medida cautelar por entender inexistentes os seus requisitos autorizadores. Subsidiariamente, pugnaram pela modulação de eventual decisão suspensiva, de modo que a medida seja restrita apenas às concessões em que se verifiquem irregularidades específicas e individualizadas.

27. **A manifestação da DATANORTE** não trouxe elementos jurídicos ou fáticos inéditos em relação aos argumentos apresentados pela Chefe do Poder Executivo do Estado e pela PGE/RN. Em essência, a entidade limitou-se a reiterar e aprofundar os argumentos sobre a validade dos acordos judiciais, a natureza dos aditivos de 2024 e a suposta ausência de requisitos para a cautelar.

28. **Quanto à CM Empreendimentos Ltda.,** a concessionária refuta a tese de abandono ou descumprimento contratual voluntário. A empresa alega que a inércia na execução das obras deveu-se a entraves externos e à insegurança jurídica que recai sobre o imóvel, citando sucessivas alterações em registros, desmembramentos e bloqueios judiciais na matrícula do terreno. Sob a tese de "fato do príncipe", sustenta que tais restrições inviabilizaram a captação de recursos e a estruturação do hotel.

29. A manifestação também invoca os princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, argumentando a ocorrência de prescrição administrativa diante da ausência de sanções em décadas anteriores.

30. Sobre os pontos específicos da instrução, a empresa defendeu: a) que o capital social não reflete sua capacidade financeira real, pois o projeto prevê financiamentos e parcerias; b) a falta de licenciamento é consequência direta da instabilidade jurídica do imóvel; c) os anúncios de venda da área identificados na internet não foram autorizados, tendo a empresa solicitado sua exclusão.

31. Por fim, a concessionária pugnou pela validade da concessão e pelo arquivamento do feito, ou, alternativamente, pelo acompanhamento administrativo do novo cronograma pactuado em 2024.

32. A concessionária **Costeira Palace Hotel S/A.** argumenta que a ausência de edificações não é fruto de desídia, mas de um cenário histórico de insegurança jurídica que paralisou os empreendimentos da Via Costeira por décadas.

33. A empresa enumera uma série de impedimentos que teriam inviabilizado investimentos e a obtenção de créditos bancários, tais como: a) indisponibilidade judicial dos imóveis entre 1999 e 2011; b) embargos ambientais lavrados pelo IBAMA e restrições de construção (*non edificandi*) impostas por órgãos técnicos em 2010; c) bloqueio das matrículas imobiliárias decorrente de Ação Civil Pública ajuizada em 2014; d) controvérsias acerca da demarcação de terrenos de marinha na região.

34. A empresa alega que, com a aprovação do novo Plano Diretor de Natal em 2022 e a resolução de parte dos litígios sobre as áreas de marinha, o ambiente tornou-se favorável à retomada do projeto. Sustenta que o aditivo de 2024 é um aperfeiçoamento contratual legítimo, dispensando nova licitação, e afirma possuir um projeto técnico apto ao imediato protocolo perante os órgãos licenciadores, tão logo seja homologado judicialmente o termo aditivo celebrado em 2024.

35. Por fim, contesta a cautelar sob o argumento de que a inatividade de décadas afasta o perigo na demora, uma vez que o início das obras ainda dependeria de autorizações dos órgãos ambientais e urbanísticos.

36. Em sua manifestação, a **concessionária G5 Planejamentos e Execuções Ltda.** arguiu, preliminarmente, a incompetência deste Tribunal de Contas para atuar no caso. Sustenta que a relação jurídica com a DATANORTE já foi objeto de decisão judicial transitada em julgado, o que impediria a intervenção da Corte sob pena de violação à coisa julgada e ao princípio da separação de poderes.

37. No mérito, a empresa refuta a tese de inércia, alegando que: a) realizou intervenções preliminares no início dos anos 2000, como terraplanagem e instalação de canteiro de obras; b) a continuidade do projeto foi inviabilizada por uma decisão da Justiça Federal em 2004, que decretou a indisponibilidade do imóvel; c) acordo judicial homologado em 2007 estabeleceu que a contagem dos prazos para a conclusão do hotel só seria iniciada após a obtenção da última licença necessária; d) afirma que a conclusão de incapacidade da unidade técnica baseia-se em presunções, destacando que pertence a um grupo econômico com histórico relevante no setor hoteleiro da própria Via Costeira; e) afirma não possuir falhas em sua estrutura societária e informa que a questão das áreas de marinha foi equacionada por decisão judicial e por iniciativas administrativas de regularização junto à União.

38. Conclui afirmando que a ausência do empreendimento decorreu exclusivamente de obstáculos jurídicos e administrativos externos, e não de falta de empenho ou de recursos da concessionária.

39. Já a empresa **Hotel Parque das Dunas Ltda.** inicialmente afirma que este Tribunal não teria competência para suspender os efeitos do termo aditivo de 2024, uma vez que a validade do instrumento já estaria sob análise do Poder Judiciário (Processo nº 0001821-34.2005.8.20.0001). Alega que uma intervenção administrativa agora violaria a separação de poderes, a coisa julgada e a segurança jurídica.

40. No mérito, a concessionária afirma não ser inadimplente, argumentando que opera de forma integrada com a empresa Sol Hotéis Turismo Ltda. (Imirá Plaza). Segundo a manifestação: a) as duas empresas formam um grupo econômico de fato, com identidade de sócios e complementaridade operacional; b) o Hotel Parque das Dunas opera a estrutura de eventos conhecida como “Arena Imirá”, enquanto a parceira gere a hotelaria, atendendo, conjuntamente, à finalidade turística da concessão; c) a análise da capacidade econômico-financeira feita pela instrução técnica foi fragmentada, pois não considerou o patrimônio e a expertise de todo o grupo.

41. A concessionária rebate os achados técnicos sobre a ausência de licenciamento perante o IDEMA, alegando que a competência para licenciar seria da SEMURB, por se tratar de área urbana, onde já possuiria protocolo de pedido de licenciamento. Aduz ainda que a “Arena Imirá” é um equipamento turístico por natureza e, portanto, plenamente compatível com o objeto da concessão originária.

42. Por fim, a empresa argumenta que o novo Plano Diretor de Natal (2022) removeu os antigos entraves urbanísticos, permitindo a expansão do negócio. Sustenta

que não há lesão ao erário ou perfil especulativo, visto que a empresa gera empregos e recolhe tributos há décadas, o que tornaria qualquer medida cautelar desproporcional ao seu caso específico.

43. A oitiva prévia do **Hotel Parque das Dunas Ltda.** reconstrói sua trajetória afirmando que a não implantação do projeto original deveu-se a um "longo histórico de obstáculos" alheios à sua vontade, incluindo pendências da DATANORTE, embargos do IBAMA, bloqueios de matrícula e a classificação ambiental da área como *non edificandi*. Destaca que, em 2007, houve um acordo judicial que alterou o objeto da concessão de hotel para "casa de show e espetáculo", estabelecendo que o prazo para construção só fluiria após a expedição das licenças necessárias.

44. A empresa rebate os achados técnicos sobre a ausência de vínculos de trabalho e de sede exclusiva, argumentando que: a) a concessão não exige quadro de empregados próprio, podendo a obra e a exploração serem realizadas por terceiros; b) o compartilhamento de estrutura física com outras empresas é uma prática legítima; c) a convergência cadastral com a Sol Investimentos deve ser vista como fator de solidez, dada a experiência e o elevado capital social desta parceira.

45. No eixo econômico, a manifestação sustenta que o capital social de R\$ 240.000,00 não é um limitador, pois: a) a execução do projeto seria viabilizada por financiamentos bancários, como o já pré-aprovado pelo Banco do Nordeste no passado; b) o grupo empresarial dos sócios possui capacidade patrimonial superior a R\$ 100 milhões; c) a ausência de demonstrações contábeis na JUCERN justifica-se por ser a Paulistânia um "veículo específico" (SPE) sem atividade operacional até o presente momento.

46. Finalmente, a empresa relativiza as pendências fiscais identificadas e afirma que sua aptidão técnica está lastreada no acervo profissional de seus sócios. Conclui sustentando que o Tribunal de Contas não deve interferir em questões já disciplinadas por leis e acordos judiciais vigentes, sob pena de invadir o mérito de escolhas administrativas e legislativas.

47. A manifestação da empresa **Zenário Costeira Ltda.** busca descaracterizar a tese de inadimplência e sustenta a impossibilidade de intervenção desta Corte sobre atos chancelados pelo Judiciário.

48. Assevera que a instrução técnica parte de premissas equivocadas ao presumir uma inércia deliberada. Afirma que o contrato original nunca foi extinto, mas sim impactado por fatores externos — como conflitos dominiais entre Estado e União,

mudanças na legislação ambiental e bloqueios judiciais. Sustenta que o acordo judicial homologado em 2008, com trânsito em julgado, estabeleceu que o prazo para construção só começaria a fluir após a obtenção da última licença necessária, condição que, segundo a empresa, impede a caracterização de mora até o presente momento.

49. A manifestação alega ainda que o Termo Aditivo de 2024 não representa uma nova concessão ou renovação extemporânea. Trata-se, sob sua ótica, de um ato de gestão para dar exequibilidade ao acordo de 2008, trocando prazos condicionados por marcos temporais rígidos. Argumenta que a suspensão deste ajuste pelo Tribunal de Contas configuraria uma afronta direta à coisa julgada material e ao princípio da separação de poderes.

50. No que tange aos achados estruturais, a empresa afirma: a) a área concedida é estritamente alodial, não incidindo sobre terrenos de marinha, questão que já teria sido pacificada e desbloqueada na Justiça Federal; b) as mudanças no quadro social são alterações internas comuns em sociedades limitadas, não alterando a identidade da pessoa jurídica concessionária nem prejudicando o contrato.

51. Em arremate, sustenta que a discussão ambiental é prematura, pois o aditivo apenas autoriza a busca por licenciamento (EIA/RIMA) perante a SEMURB e o IDEMA, sem permitir obras imediatas. Alega que não há *periculum in mora* que justifique a cautelar, mas sim um "perigo na demora inverso", pois a suspensão impediria a regularização e o início do empreendimento.

52. **As empresas Ignez Motta de Andrade** (classificada como Empresário Individual) e **OWL Comercial Ltda.** apresentaram manifestação conjunta na qual suscita inicialmente a incompetência deste Tribunal, alegando que a matéria envolve controvérsias patrimoniais e dominiais já submetidas ao Poder Judiciário.

53. Sustentam que a atuação desta Corte violaria a separação de poderes e a coisa julgada, uma vez que o processo nº 0806390-98.2012.8.20.0001 teria homologado acordo judicial reconhecendo a transferência dos direitos de Ignez Motta para a OWL Comercial Ltda., com sub-rogação integral de obrigações.

54. A manifestação aduz que as questões sobre a delimitação de terrenos de marinha estão sob análise do TRF-5, o que impediria a atuação administrativa desta Corte sobre o domínio da área.

55. Contrariando os indícios de inatividade e incapacidade técnica, os manifestantes alegam que: a) a empresa exerce atividades no próprio imóvel da Via Costeira, onde mantém seu endereço operacional; b) as obras previstas já estariam

concluídas e regularizadas, contando com alvarás e licenças urbanísticas; c) não existem pendências relativas ao licenciamento ambiental ou ao funcionamento do empreendimento.

56. Com base em tais argumentos, a empresa requereu o arquivamento da representação por entender inexistentes as irregularidades apontadas.

57. Retornando os autos a este Gabinete, determinei a remessa do caderno processual à DCD, para que procedesse com a análise das manifestações e documentos apresentados pelos interessados, fixando, de forma excepcional, o prazo de 72 h (setenta e duas) horas para o pronunciamento técnico.

58. Por meio do evento 205, a DCD apresentou informação técnica apreciando os argumentos de todas as autoridades e empresas ouvidas, pugnando pela manutenção da proposta de medida cautelar.

59. Em novo despacho, remeti os autos ao Ministério Público de Contas para oitiva acerca dos pleitos cautelares, fixando, tal como estabelecido para o Corpo Técnico, o prazo excepcional de 72 h (setenta e duas) horas para a sua manifestação, dada a urgência de apreciação do pleito cautelar.

60. O Ministério Público de Contas (evento 210), por intermédio do Procurador-Geral Luciano Silva Costa Ramos, manifestou-se favoravelmente à concessão da medida cautelar, fundamentando sua posição na gravidade das irregularidades detectadas e no risco iminente de lesão ao patrimônio público.

61. De forma conclusiva, o Órgão Ministerial opinou pela imediata suspensão dos atos que importem renovação, revalidação, prorrogação ou consolidação das concessões, determinando que o Estado se abstenha de autorizar, aprovar ou dar prosseguimento a quaisquer atos administrativos destinados à implantação, modificação ou ampliação de empreendimentos nas áreas objeto das concessões sob análise, inclusive no âmbito de licenciamento ambiental, enquanto não houver pronunciamento definitivo deste Tribunal.

62. Sugere, ainda: a) que o Estado adote providências administrativas destinadas à reversão das concessões dos imóveis objeto de controle nos presentes autos, cujos vínculos apresentam indícios de extinção por inadimplemento contratual, ausência de regularização dominial e insuficiência comprovada de capacidade técnica e econômico-financeira, resguardado o devido processo legal; b) que o Estado informe, de forma individualizada para cada concessionária, a situação atual de cumprimento das cláusulas resolutivas, a comprovação de capacidade técnica e econômico-financeira,

bem como a regularidade das alterações societárias ocorridas ao longo da execução contratual; c) a autuação de autos apartados para cada concessionária, a fim de permitir uma apuração individualizada e pormenorizada das condutas, respeitando-se as nuances fáticas de cada contrato.

63. É o que importa relatar.

VOTO

64. Impende ressaltar, inicialmente, que o feito ainda não comporta julgamento definitivo, ante a necessidade de se analisar no presente momento processual a possibilidade de intervenção cautelar, em sede de cognição sumária.

65. Com efeito, a efetiva comprovação das irregularidades apontadas e a indicação dos eventuais agentes públicos responsáveis são questões afetas ao mérito, cujo exame será realizado oportunamente, após a conclusão da instrução processual.

66. Dito isso, insta consignar que a concessão de medidas cautelares tem por escopo resguardar a eficácia do processo em curso, garantindo a utilidade da futura decisão, sendo certo que sua tutela será exercida mediante cognição sumária, desde que presentes o *fumus boni iuris* (plausibilidade do direito alegado) e o *periculum in mora* (fundado no risco de grave lesão ao patrimônio público ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito).

67. Nesse norte, de acordo com o §2º, art. 120, da Lei Complementar nº 464/2012 c.c o art. 345, do Regimento Interno/TCE, no início ou no curso de qualquer apuração, havendo fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, este Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, determinar medidas cautelares, inclusive sem prévia manifestação do responsável.

68. Na guarda constitucional, o Supremo Tribunal Federal já pacificou o entendimento no sentido de que, no esteio da Teoria dos Poderes Implícitos, os Tribunais de Contas no Brasil são competentes para apreciação e concessão de medidas cautelares, **até mesmo sem a oitiva prévia do responsável**, haja vista o Poder Geral de Cautela (CF, art. 71). Vejamos:

EMENTA: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PODER GERAL DE CAUTELA. LEGITIMIDADE. DOCTRINA DOS PODERES IMPLÍCITOS. PRECEDENTE (STF). CONSEQÜENTE POSSIBILIDADE DE O TRIBUNAL DE CONTAS EXPEDIR PROVIMENTOS CAUTELARES, MESMO SEM AUDIÊNCIA DA PARTE CONTRÁRIA, DESDE QUE MEDIANTE DECISÃO FUNDAMENTADA. [...] (MS 26547 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 23/05/2007, publicado em DJ 29/05/2007 PP-00033).

69. Por oportuno, ainda, a propósito da Teoria dos Poderes Implícitos, colho excerto do voto do ministro Celso de Mello, extraído do Acórdão proferido no julgamento do Mandado de Segurança nº 24510/DF, como segue:

“(…) a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se lhe reconheça, a essa Corte, ainda que por implicitude, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas cautelares vocacionadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário.

(…)

É por isso que entendo revestir-se de integral legitimidade constitucional a atribuição de índole cautelar, que, reconhecida com apoio na teoria dos poderes implícitos, permite, ao Tribunal de Contas da União, adotar as medidas necessárias ao fiel cumprimento de suas funções institucionais e ao pleno exercício das competências que lhe foram outorgadas, diretamente, pela própria Constituição da República.

Não fora assim, e desde que adotada, na espécie, uma indevida perspectiva reducionista, esvaziar-se-iam, por completo, as atribuições constitucionais expressamente conferidas ao Tribunal de Contas da União.

(…)

Na realidade, o exercício do poder de cautela, pelo Tribunal de Contas, destina-se a garantir a própria utilidade da deliberação final a ser por ele tomada, em ordem a impedir que o eventual retardamento na apreciação do mérito da questão suscitada culmine por afetar, comprometer e frustrar o resultado definitivo do exame da controvérsia.

(…)

Assentada tal premissa, que confere especial ênfase ao binômio utilidade/necessidade, torna-se essencial reconhecer - especialmente em função do próprio modelo brasileiro de fiscalização financeira e orçamentária, e considerada, ainda, a doutrina dos poderes implícitos - que a tutela cautelar apresenta-se como instrumento processual necessário e compatível com o sistema de controle externo, em cuja concretização o Tribunal de Contas desempenha, como protagonista autônomo, um dos mais relevantes papéis constitucionais deferidos aos órgãos e às instituições estatais”.

70. Nesse contexto, para o deferimento da medida cautelar alvitrada, é necessária a constatação dos requisitos autorizadores para sua concessão, que, como visto, são *o fumus boni iuris* e *o periculum in mora*, que ora passo a apreciar.

71. No ponto, cumpre consignar que o *fumus boni iuris* consiste na pertinência jurídica da matéria, apreciada em juízo de cognição sumária, com base em uma análise ainda superficial e preliminar, sendo que o *periculum in mora*, por sua vez, denota a urgência da medida, a fim de se evitar um dano iminente ou em curso.

Dos acordos homologados judicialmente. Da independência das instâncias. Da inexistência de coisa julgada material na decisão meramente homologatória de acordo. Precedentes do STJ.

72. Neste tópico, cabe analisar desde já a alegação realizada praticamente em todas as manifestações das partes envolvidas, no sentido de que os acordos celebrados no curso das demandas judiciais (especialmente entre 2007 e 2008¹), posteriormente homologados pelo juízo competente, teriam produzido coisa julgada material apta a

¹ Das empresas identificadas, apenas a empresa CM Empreendimentos celebrou o acordo em data posterior (ano de 2010).

impedir a apreciação da matéria por outros órgãos de controle, notadamente o Tribunal de Contas.

73. A tese, entretanto, não procede.

74. Conforme reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), do Tribunal de Contas da União (TCU) e deste Tribunal, há independência entre as esferas penal, civil e administrativa. As decisões proferidas em uma instância não vinculam, via de regra, as demais, salvo quando, na instância penal, se decida pela inexistência material do fato ou pela negativa de autoria, casos em que essas conclusões repercutem na seara administrativa.

75. A tese da independência das instâncias é amplamente reconhecida, conforme ementas do STF, TCU e TCE/RN, respectivamente:

STF

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Administrativo. Processo administrativo disciplinar. Cassação da aposentadoria. Constitucionalidade. Independência das esferas penal e administrativa. Precedentes.

(...)

2. Independência entre as esferas penal e administrativa, salvo quando, na instância penal, se decida pela inexistência material do fato ou pela negativa de autoria, casos em que essas conclusões repercutem na seara administrativa, o que não ocorre na espécie.

(...) (RE 1044681 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 06-03-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-055 DIVULG 20-03-2018 PUBLIC 21-03-2018)

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NA RECLAMAÇÃO. ALEGADA AFRONTA AO QUE DECIDIDO NO HC 138.837 (Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI). INEXISTÊNCIA. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS PENAL, CIVIL E ADMINISTRATIVA. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. Determinadas condutas podem ser classificadas, simultaneamente, como ilícito penal, civil e administrativo. Nesses casos, poderá haver condenações concomitantes em todas as esferas de apuração, valendo a regra da independência e autonomia entre as instâncias. Há, contudo, hipóteses em que haverá vinculação entre as instâncias, qual seja, a absolvição na esfera penal poderá impedir eventual condenação na esfera civil ou administrativa. Isso ocorrerá em dois casos: a) absolvição penal pela inexistência de fato; ou b) absolvição penal pela negativa de autoria (CPP, Art. 386. O juiz absolverá o réu, mencionando a causa na parte dispositiva, desde que reconheça: I - estar provada a inexistência do fato; IV - estar provado que o réu não concorreu para a infração penal).

(...)

(Rcl 52364 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 22-04-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-079 DIVULG 26-04-2022 PUBLIC 27-04-2022)

TCU

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSS. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. RESPONSABILIDADE DE EX-

SERVIDORES E INTERMEDIÁRIOS. EXCLUSÃO DE BENEFICIÁRIOS DA RELAÇÃO PROCESSUAL. CITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS REMANESCENTES. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO E MULTA. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES. INOCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA. NÃO CONFIGURAÇÃO DE CERCEAMENTO DE DEFESA. SENTENÇA PENAL NÃO FUNDAMENTADA EM INEXISTÊNCIA DO FATO OU NEGATIVA DE AUTORIA. PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIAS DAS INSTÂNCIAS. NEGATIVA DE PROVIMENTO. Acórdão 4402/2024-Primeira Câmara. Data da sessão. 25/06/2024. Relator. JHONATAN DE JESUS.

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADE NA CONCESSÃO DE BOLSA DE ESTUDOS NO ÂMBITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. CITAÇÃO. ALEGAÇÕES DE DEFESA REJEITADAS. DÉBITO SOLIDÁRIO E MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. ABSOLVIÇÃO NA ESFERA PENAL DE RECORRENTE COM FUNDAMENTO NO ART. 386, INCISO IV, DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL (NEGATIVA DE AUTORIA). REPERCUSSÃO NA ESFERA ADMINISTRATIVA. PROVIMENTO. EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE NESTES AUTOS. ACÓRDÃO 869/2020 - PLENÁRIO. Relator. BRUNO DANTAS. Data da sessão: 08/04/2020.

TCE/RN

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. DOCTRINA DOS PODERES IMPLÍCITOS. PODER GERAL DE CAUTELA. COGNIÇÃO SUMÁRIA. FUMUS BONI IN IURE E PERICULUM IN MORA CONFIGURADOS. MEDIDA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS. TRANSCURSO DO PRAZO LEGAL. MANUTENÇÃO DOS REQUISITOS LEGAIS. PRORROGAÇÃO PELO PRAZO LEGAL DE UM ANO QUE SE IMPÕE INDEFERIMENTO DOS PEDIDOS DE DESBLOQUEIO FORMULADOS POR EMPRESAS RESPONSÁVEIS. DESCONSTITUIÇÃO DA INDISPONIBILIDADE LANÇADA SOBRE VEÍCULO GRAVADO COM ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA EM GARANTIA, CONSOANTE ART. 7º-A, DO DECRETO-LEI N. 911/69, INCLUÍDO PELA LEI N. 13.043/14. INDISPONIBILIDADE DE EVENTUAIS CRÉDITOS DECORRENTES DO CONTRATO DE FINANCIAMENTO DO VEÍCULO RESOLVIDO, CONFORME AÇÃO DE BUSCA E APREENSÃO. DESCONSTITUIÇÃO DA INDISPONIBILIDADE LANÇADA SOBRE VEÍCULOS DE ADQUIRENTE DE BOA-FÉ RECONHECIDO EM EMBARGOS DE TERCEIRO JULGADOS POR JUÍZOS DE DIREITO COMPETENTES. DECISÃO QUE PRODUZ EFEITOS SOBRE O PRESENTE, CONFORME RECONHECIDO EM CASO IDÊNTICO DECIDIDO NESTE FEITO, EM QUE PESE A INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS. DECISÃO MONOCRÁTICA RATIFICADA PELO COLEGIADO. Acórdão nº 197/2019-TC – PLENO. Julgado em 03/12/2019. Processo nº 12520/2015-TC, Relator: Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes. Grifos intencionais.

76. De toda forma, **existindo coisa julgada material**, poderia ser o caso de oponibilidade ao Tribunal de Contas na hipótese da decisão meritória do Poder Judiciário se pronunciar especificadamente sobre pontos de apuração da Corte de Contas.

77. Nesse sentido são os julgados deste Tribunal:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA. PROCESSO QUE TRAMITA HÁ MENOS DE 05 ANOS DE SUA CHEGADA NESTE TRIBUNAL. POSSIBILIDADE DE JULGAMENTO DA LEGALIDADE DO ATO CONCESSIVO INICIAL. INTELIGÊNCIA DO TEMA 445 DE REPERCUSSÃO GERAL – STF. VANTAGEM PESSOAL. QUINTOS. **DECISÃO JUDICIAL. COISA JULGADA MATERIAL. IMUTABILIDADE E INDISCUTIBILIDADE DA COISA JULGADA MATERIAL. INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA PREJUDICADA EM PARTE.** ACRÉSCIMO DE 20%. FUNDAMENTO DECLARADO INCONSTITUCIONAL PELO STF. DIREITO ADQUIRIDO. IRREGULARIDADE FORMAL. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS. DENEGÇÃO DE REGISTRO.

1. A existência de decisão judicial com trânsito em julgado, que assegura a incorporação de quintos aos proventos, impede a análise do mérito da vantagem por esta Corte de Contas, em observância à coisa julgada material.

(...)

(TCE/RN. Processo Nº 100489/2020. APOSENTADORIA. Decisão Nº 1150/2025. Relator(a): Conselheiro CARLOS THOMPSON COSTA FERNANDES. Pleno. Sessão em 17/09/2025. Publicado em 24/09/2025.)
Grifei.

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. PEDIDO DE REVISÃO. EXATIDÃO DO JUÍZO ANTERIORMENTE FORMULADO. ILEGALIDADE NO ATO QUE INABILITOU A EMPRESA. FORMALISMO MODERADO. JURISPRUDÊNCIA DO TCU. CUMPRIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. AFASTAMENTO DE SANÇÃO. APLICAÇÃO DA LINDB.

1. A autoridade da coisa julgada material, insculpida no art. 5º, inciso XXXVI da CRFB/1988, em regra, vincula as decisões prolatadas pelos Tribunais de Contas.

2. Os Tribunais de Contas não dispõem, constitucionalmente, de poder para rever decisão judicial transitada em julgada, pois a coisa julgada em matéria civil só pode ser legitimamente desconstituída mediante Ação Rescisória. **No entanto, o advento do trânsito em julgado na esfera judicial não obsta a prolação de decisão pelo Tribunal de Contas quando os elementos que subsidiam a sua decisão são distintos daqueles que serviram de fundamento para a decisão judicial.**

3. Argumentos e documentos que não inovaram o acervo probatório, já analisado em sede de juízo não exauriente, não gozam de força para afastar os pressupostos que autorizaram a concessão de medida cautelar deferida.

4. Quando constatada a adoção de medidas corretivas e tempestivas para sanear a irregularidade, bem como a ausência de lesão ao erário, deve-se considerar tais atenuantes em favor do responsável, podendo o Tribunal, inclusive, deixar de aplicar as penalidades estabelecidas em Lei, tendo em vista o disposto no art. 22, § 2º, do Decreto-lei 4.657/1942.

(TCE/RN. Processo Nº 300414/2023. REPRESENTAÇÃO. Acórdão Nº 181/2024. Relator(a): ANTONIO ED SOUZA SANTANA (CONS. SUBSTITUTO). Pleno. Sessão em 07/05/2024. Publicado em 10/05/2024.)
Grifei.

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PREVIDENCIÁRIO. **EXISTÊNCIA DE DECISÃO JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO. IMUTABILIDADE E INDISCUTIBILIDADE DA COISA JULGADA MATERIAL. INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA PREJUDICADA EM PARTE. VERIFICAÇÃO DE OUTRA IRREGULARIDADE NÃO ABRANGIDA PELA COISA JULGADA.** NÃO PREENCHIMENTO DO REQUISITO TEMPORAL DE PERCEPÇÃO DE VANTAGEM TRANSITÓRIA, DURANTE A ATIVIDADE, NOS ÚLTIMOS 05 (CINCO) ANOS ANTERIORES À CONCESSÃO INICIAL DA APOSENTADORIA. INVIABILIDADE DA INCORPORAÇÃO, À LUZ DA ILUSTRADA MAIORIA E JURISPRUDÊNCIA ASSENTADA NESTA CORTE, NOS MOLDES DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS CONFERIDA AO CANCELAMENTO DA SÚMULA Nº 24-TCE, RESGUARDADO,

TODAVIA, MEU POSICIONAMENTO PESSOAL. DENEGAÇÃO DO REGISTRO DO ATO. (TCE/RN. Processo Nº 005396/2017. APOSENTADORIA. Decisão Nº 1810/2021. Relator(a): Conselheiro CARLOS THOMPSON COSTA FERNANDES. Pleno. Sessão em 05/08/2021. Publicado em 11/08/2021.)
Grifei.

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. APOSENTADORIA. NÃO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS POR PARTE DO(A) INTERESSADO(A) QUANTO AO TEMPO DE SERVIÇO. CONVERSÃO DE TEMPO ESPECIAL EM COMUM. **DIREITO GARANTIDO EM SEDE DE DECISÃO JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO. COISA JULGADA MATERIAL. IMUTABILIDADE E INDISCUTIBILIDADE. EFICÁCIA ERGA OMNES. Oponibilidade em face deste Tribunal. Instância administrativa prejudicada, em parte. Instrução processual que demonstrou a existência de outras falhas que impedem o registro e a anotação da matéria.** NOTADAMENTE A FALTA DE COMPROVAÇÃO DE AVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO. DENEGAÇÃO DE REGISTRO DO ATO. (TCE/RN. Processo Nº 006733/2016. APOSENTADORIA. Decisão Nº 810/2019. Relator(a): Conselheira MARIA ADÉLIA SALES. Pleno. Sessão em 05/11/2019. Publicado em 08/11/2019.)
Grifei.

78. Entretanto, no caso concreto, inexistente coisa julgada material.

79. Com efeito, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento no sentido de que a decisão meramente homologatória de acordo, limitada à verificação de seus aspectos formais, não produz coisa julgada material, porquanto o magistrado não procede ao exame do mérito da relação jurídica subjacente.

80. Nessas hipóteses, a atuação jurisdicional restringe-se à verificação da regularidade formal da transação celebrada pelas partes, sem que haja pronunciamento judicial acerca da existência, validade ou extensão do direito material discutido.

81. Por essa razão, o Superior Tribunal de Justiça tem assentado que a sentença que apenas homologa acordo, sem análise do conteúdo da transação, não constitui decisão de mérito propriamente dita e, portanto, não forma coisa julgada material.

82. Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL E DIREITO PRIVADO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO FUNDADA EM DUPLICATAS RURAIS. EXCESSO DE EXECUÇÃO POR JUROS REMUNERATÓRIOS. DECRETO-LEI nº 167/1967 (ART. 46). LIMITAÇÃO LEGAL DE 12% AO ANO. AUTONOMIA PRIVADA E ACORDO HOMOLOGADO. INEXISTÊNCIA DE FORÇA PARA AFASTAR NORMA COGENTE. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO CONHECIDO. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO EM PARTE E, NESSA EXTENSÃO, DESPROVIDO.
(...)

2. Homologar a transação não convalida estipulações contrárias à lei. O controle de cláusulas abusivas e de encargos ilegais é admissível mesmo em título executivo judicial, **sem violar autonomia privada ou coisa julgada material.**

(...)

(AREsp n. 2.707.374/SP, relator Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 2/3/2026, DJEN de 5/3/2026.)

Grifei.

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ACORDO HOMOLOGADO JUDICIALMENTE. COISA JULGADA. INEXISTÊNCIA. CONFLITO ENTRE COISAS JULGADAS. PREVALÊNCIA DAQUELA QUE POR ÚLTIMO SE FORMOU. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. Não faz coisa julgada material a decisão meramente homologatória de acordo, isto é, adstrita aos aspectos formais da transação. Precedentes.

2. A jurisprudência desta Corte Superior é no sentido de que no conflito entre coisas julgadas, prevalece aquela que por último se formou, enquanto não desconstituída mediante Ação Rescisória. Precedentes.

3. Agravo interno não provido.

(AgInt no REsp n. 1.270.008/MS, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 21/8/2018, DJe de 27/8/2018.)

Grifei.

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO RESCISÓRIA. ACORDO HOMOLOGADO JUDICIALMENTE. COISA JULGADA. INEXISTÊNCIA. SÚMULA 83/STJ.

1. Não faz coisa julgada material a decisão meramente homologatória de acordo, isto é, adstrita aos aspectos formais da transação, não podendo ela ser utilizada como paradigma para se pleitear a rescisão da sentença proferida em sede ação indenizatória posteriormente ajuizada. Precedentes.

2. Agravo interno não provido.

(AgInt no REsp n. 1.294.290/MS, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 26/6/2018, DJe de 29/6/2018.)

Grifei.

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO RESCISÓRIA. SENTENÇA HOMOLOGATÓRIA DE ACORDO EM AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO. EMISSÃO DE JUÍZO SOBRE O CONTEÚDO DA AVENÇA. CABIMENTO DA RESCISÓRIA. PRECEDENTE.

1. É pacífica a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a decisão judicial homologatória de acordo não produz coisa julgada material, podendo ser anulada a avença por ação diversa da rescisória.

2. Admite esta Corte, no entanto, o cabimento de ação rescisória na hipótese em que a sentença rescindenda, ao homologar transação entre as partes da relação processual, analisa o conteúdo da avença emitindo sobre ele juízo de valor.

3. Recurso especial provido.

(REsp n. 1.201.770/MG, relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 12/11/2013, DJe de 20/11/2013.)

Grifei.

83. Em consequência, tais decisões produzem apenas coisa julgada formal, consistente na estabilização da decisão no âmbito do processo em que proferida, sem impedir a posterior apreciação judicial ou administrativa da relação jurídica subjacente.

84. Nesse contexto, a existência de acordo homologado judicialmente não tem o condão de afastar o exercício das competências constitucionais de fiscalização e controle externo atribuídas aos Tribunais de Contas, **sobretudo quando os fatos que constituem objeto da apuração do presente caderno processual não foram efetivamente apreciados pelo Poder Judiciário em decisão de mérito transitada em julgado.**

85. Com efeito, a atuação dos Tribunais de Contas decorre diretamente das atribuições estabelecidas pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, notadamente no art. 71, que lhes conferem competência para exercer o controle externo da Administração Pública, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos.

86. Assim, somente eventual pronunciamento judicial definitivo sobre o mérito da controvérsia da presente representação, com formação de coisa julgada material, poderia limitar a atuação fiscalizatória do órgão de controle, hipótese que não se configura quando a decisão judicial se limita à mera homologação de acordo celebrado entre as partes.

87. Ademais, cabe destacar que, sob a ótica do controle externo, os termos aditivos pactuados no exercício de 2024 carecem de aptidão para configurar o instituto da coisa julgada formal. Conforme restará pormenorizado no tópico relativo ao histórico processual e fático das concessões, nenhum dos ajustes foi definitivamente solucionado.

88. Dessa forma, não há que se falar em impedimento ao exercício da atividade fiscalizatória pelo Tribunal de Contas, cuja atuação permanece plenamente legítima no âmbito de suas competências constitucionais.

Da natureza jurídica da concessão de direito real de uso (CDRU)

89. Ainda de forma introdutória, cumpre explicitar a natureza jurídica do instituto que ampara a ocupação dos imóveis em exame.

90. A concessão de direito real de uso (CDRU), regida pelo Decreto-Lei nº 271/1967 (com as alterações da Lei nº 11.418/2007), constitui verdadeiro direito real sobre coisa alheia, **de caráter resolúvel**, destinado a fins específicos, não se confundindo com a concessão administrativa de uso comum.

91. Para a exata compreensão do instituto, é imperativo analisar a evolução do texto do *caput* do art. 7º do mencionado Decreto-Lei, cuja redação original assim dispunha:

Texto Original (1967): "Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social."

92. Com o advento da Lei nº 11.481/2007, o dispositivo foi ampliado para abarcar novas finalidades sociais, guardando, contudo, a essência do direito real resolúvel:

Texto Atual (Lei nº 11.481/2007): "Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas."

93. Reforce-se, por oportuno, que a natureza de direito real da CDRU transcende a seara do direito administrativo, encontrando-se devidamente sedimentada no ordenamento jurídico civilista. De fato, a Lei nº 11.481/2007, ao alterar o Decreto-Lei nº 271/1967, promoveu simultânea modificação no Código Civil de 2002², inserindo o instituto no rol taxativo (*numerus clausus*) dos direitos reais.

94. Por oportuno, destaco a seguinte lição doutrinária:

"Concessão de direito real de uso, instituto previsto no art. 7º do Decreto-lei 271, de 28.2.67, com a redação dada pela Medida Provisória 335, de 23.12.2006, convertida na Lei 11.481, de 31.5.2007, é o contrato pelo qual a Administração transfere, por tempo certo ou por prazo determinado, como direito real resolúvel, o uso remunerado ou gratuito de terreno público para que seja utilizado com fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, edificação cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social. Consoante dispõe o § 4º do preceptivo citado, salvo reserva contratual, o direito por ela instaurado é transmissível por ato inter vivos ou mortis causa, como os demais direitos reais sobre coisas alheias. Desde logo diverge da simples concessão de uso pelo fato de, ao contrário daquela na qual apenas se compõem um direito de natureza obrigacional (isto é, pessoal) , instaura um direito real. Possui, então, como características inerentes sua imediata adesão à coisa e o chamado direito de sequela, que enseja a persecução do bem. É exclusivo, vale dizer, sobre o bem em que recai não incidirá outro direito da mesma espécie, e é protegido por ação real, graças ao quê "prevalece contra qualquer que detenha a coisa". É oponível erga omnes, ou seja, contra todos, pois confere ao titular a prerrogativa de vê-lo respeitado por quaisquer sujeitos, os quais ficam impedidos de opor-lhe qualquer embaraço. Seu exercício independe da colaboração de terceiro; faz-se de *per se*, diretamente, na relação entre o sujeito e a coisa, ao contrário dos direitos pessoais. (...) Sem embargo da parentela com o direito de superfície, o certo é que com as características atribuídas pelo Decreto lei 271 ganhou fisionomia específica, em que sobressai seu caráter naturalmente resolúvel, conforme consta do próprio art. 7º precitado, se (a) o concessionário distrair o bem da destinação contratualmente estabelecida ou (b) descumprir cláusula resolutória do ajustes, consoante dispõe o § 3º do mesmo preceptivo." (Mello, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 32ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 955/956).

95. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) reforça a autonomia do instituto e sua vinculação à finalidade social, distinguindo-o das ocupações meramente precárias:

² Art. 10. Os arts. 1.225 e 1.473 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1.225.....

XI - a concessão de uso especial para fins de moradia;

XII - a concessão de direito real de uso." (NR)

ADMINISTRATIVO E CIVIL. CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO. TAXA DE OCUPAÇÃO. NATUREZA JURÍDICA. RECEITA PATRIMONIAL. PRESCRIÇÃO. CÓDIGO CIVIL. PRAZO DECENAL.

(...)

5. No contrato de concessão de direito real de uso, o concessionário assume a responsabilidade de destinar o terreno a um interesse social estabelecido em lei e contratualmente determinado, em caráter resolúvel, assumindo, inclusive os pagamento das taxas e impostos incidentes sobre o imóvel, de modo que o fato da pretensão cingir-se, no caso, à cobrança dos valores inadimplidos (taxas de concessão), por si só, não atraem a regra prescricional quinquenal do art. 206, § 5º, inciso I, do Código Civil.(...)

(REsp n. 1.675.985/DF, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 15/12/2022, DJe de 31/1/2023.)

ADMINISTRATIVO. FGTS. MOVIMENTAÇÃO DOS DEPÓSITOS. CONSTRUÇÃO DE MORADIA. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES.

(...)

3. A concessão de uso prevista no art. 7 do DL 271/1967 institui um direito real, não se confundindo com a concessão, feita pelo estado a título precário, para utilização de bem público. 4. Recurso especial improvido. (REsp 193324/DF, Relator Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA, DJ 16/06/2003).

96. Embora a CDRU outorgue ao particular uma fruição de natureza real, ela está estritamente vinculada ao cumprimento do encargo. No que tange à transmissibilidade, conquanto a regra geral dos direitos reais admita a transferência por ato *inter vivos* ou sucessão, tal prerrogativa não possui caráter absoluto, subordinando-se à inexistência de vedação no instrumento contratual e na legislação específica.

97. No caso vertente, os ajustes em análise fundamentam-se em leis estaduais específicas e ostentam, tanto no texto legal quanto nas escrituras públicas de concessão, cláusula expressa proibitiva de alienação ou transferência a terceiros sem a prévia e formal anuência do Poder Público. A inserção sistemática do instituto no Código Civil não retira seu traço genético administrativo, de modo que a mutação subjetiva do direito sem autorização desnatura a própria causa jurídica da outorga, conforme temática que será mais adiante abordada em casos específicos.

Do contexto histórico e jurídico do Projeto Parque das Dunas/Via Costeira. Dos prazos de cada concessão à luz da legislação vigente.

98. Para fundamentar a presente decisão, é imperativo contextualizar a trajetória histórica e jurídica do projeto Parque das Dunas/Via Costeira, cujas raízes remontam à década de 1970.

99. A intervenção estatal iniciou-se com o Decreto Estadual nº 7.237/1977, sendo seguida pelo Decreto Federal nº 82.699/1978, instrumento pelo qual a União outorgou ao Estado a cessão de terrenos de marinha sob o regime de aforamento. A razão desse decreto foi viabilizar a infraestrutura turística local, impondo, contudo, uma

cláusula resolutiva de finalidade: o Estado deveria executar o plano urbanístico no prazo improrrogável de 5 (cinco) anos, sob pena de nulidade automática da cessão, sem direito a qualquer indenização.

100. Com o advento da **Lei Estadual nº 4.972, de 18/09/1980**, autorizou-se a transferência de áreas para a iniciativa privada construir unidades hoteleiras e outros equipamentos turísticos. Desde então, o legislador instituiu mecanismos para coibir a especulação imobiliária, como a cláusula de reversão automática ao patrimônio público, caso os projetos não fossem executados em dois anos³.

101. Casos de descumprimento identificados na vigência dessa Lei:

- Hotel Parque das Dunas: Escritura de 12/04/1984 (evento 43); prazo expirado em 12/04/1986;
- Hotel Costeira Palace: Escritura de 27/07/1983⁴; prazo expirado em 27/07/1985;
- G5 Planejamentos: Escritura de 22/01/1987⁵; prazo expirado em 22/01/1989;
- Paulistânia Hotéis e Turismo: Escritura de 11/03/1987 (evento 45); prazo expirado em 11/03/1989.

102. Na sequência, a **Lei Estadual nº 5.826/1988** promoveu o reordenamento das áreas e passou a exigir o início das obras em até dez meses e o funcionamento do empreendimento em até vinte e quatro meses, além de condicionar a manutenção das concessões anteriores à ratificação no prazo de trinta dias após a publicação da lei, sob pena de reversão automática da área ao patrimônio público. Não constam quaisquer informações de ratificação nesse período quanto às empresas identificadas acima, cujas escrituras foram feitas na vigência da lei anterior.

103. Somente foi outorgada, na vigência desta Lei Estadual nº 5.826/1988, escritura em favor das seguintes empresas:

- Empresária individual Ignez Motta Andrade, datada de 05/03/1991⁶. Por conseguinte, os prazos fatais para início das obras e funcionamento do

³ Art. 5º. Os imóveis que venham ser transferidos, por qualquer das formas previstas no "caput" do artigo anterior, às empresas ou entidades privadas para a implantação de unidades hoteleiras, ficam sujeitos à reversão ao patrimônio da EMPROTURN, independentemente de qualquer indenização, caso não executem, no prazo de dois anos, a contar da data de assinatura da escritura ou de ato equivalente de transferência, os respectivos projetos arquitetônicos.

⁴ A data da escritura originária se encontra presente na escritura de ratificação datada de 21/10/1994, anexada ao processo judicial nº 0002387-80.2005.8.20.0001 (páginas 15/28 – 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Natal/RN).

⁵ A data da escritura originária se encontra presente na escritura de ratificação datada de 18/11/1994, anexada ao processo judicial nº 0010774-50.2006.8.20.0001 (páginas 58/67 – 3ª Vara Cível da Comarca de Natal/RN).

⁶ A data da escritura originária se encontra presente na escritura de ratificação datada de 16/12/1994, anexada ao processo judicial nº 0002390-35.2005.8.20.0001 (páginas 130/140 – 17ª Vara Cível da Comarca de Natal/RN).

empreendimento encerraram-se, respectivamente, em 05/01/1992 e 05/03/1993.

- Via Costeira Hotéis (posteriormente CM Empreendimentos Ltda), datada de 30/07/1990⁷: Prazos encerrados em 30/05/1991 e 30/07/1992, respectivamente.

104. Posteriormente, a Lei Estadual nº 6.379/1993 reformulou os marcos temporais, mantendo o prazo de dez meses para início das construções e ampliando o prazo de funcionamento para até trinta e seis meses, igualmente com previsão de reversão automática em caso de descumprimento.

105. Com base nesse diploma legal foi celebrada apenas uma nova escritura originária de CDRU, a saber a empresa PECOL – Hotéis e Turismo Ltda, atualmente Zenário Costeira Ltda, em 09/12/1994⁸. Portanto, os prazos para início das obras e funcionamento desse empreendimento encerraram-se, respectivamente, em 09/10/1995 e 09/12/1997.

106. Eventuais escrituras de retificação ou ratificação lavradas na vigência da Lei Estadual nº 6.379/1993 ou leis posteriores em momento no qual o inadimplemento das obrigações contratuais já se encontrava consumado padecem de irregularidades, uma vez que não possuem o condão de restabelecer ou prorrogar prazos que já se encontravam definitivamente exauridos. A validade de tais instrumentos somente poderia ser admitida caso os prazos originariamente estabelecidos ainda estivessem em curso e não tivessem sido integralmente alcançados, hipótese em que seria juridicamente possível a adequação ou reprogramação das obrigações assumidas.

107. Posteriormente, a Lei nº 7.110/1997 instituiu a obrigatoriedade de apresentação de projetos de implantação no prazo de cento e oitenta dias, e a Lei nº 7.942/2001 estabeleceu novo marco geral, determinando o início das construções em até vinte e quatro meses e o funcionamento dos equipamentos turísticos em até trinta e seis meses, mantendo a cláusula de reversão automática das áreas ao patrimônio estadual em caso de descumprimento.

108. Verifica-se, portanto, que os sucessivos prazos legais fixados ao longo do tempo não foram cumpridos pelas concessionárias, configurando a incidência das cláusulas legais de reversão das áreas ao patrimônio público.

Das ações judiciais e respectivos acordos.

⁷ A data da escritura originária se encontra presente na escritura de ratificação datada de 29/12/1994, anexada ao processo judicial nº 0002389-50.2005.8.20.0001 (páginas 15/26 – 14ª Vara Cível da Comarca de Natal/RN).

⁸ Anexada ao processo judicial nº 0002391-20.2005.8.20.0001 (páginas 14/22 – 10ª Vara Cível da Comarca de Natal/RN).

109. O cenário de inadimplemento crônico acima levou a DATANORTE — que assumiu a gestão do projeto em 1995 — a buscar a tutela jurisdicional entre os anos de 2005 e 2006, com o objetivo de rescindir formalmente as concessões e promover a retomada dos imóveis ao patrimônio estadual, ante o exaurimento definitivo de todos os marcos temporais legais e contratuais.

110. Trata-se das seguintes ações judiciais.

111. Processo nº 0002389-50.2005.8.20.0001 (retomada do imóvel referente à atual empresa **CM EMPREENDIMENTOS LTDA** - CNPJ 10.724.284/0001-12). Contexto: Datanorte obteve sentença de mérito favorável à rescisão e retomada do imóvel em 05/10/2009. Interposta apelação e, antes do julgamento pela Corte de Justiça Potiguar, as partes firmaram acordo em 23/02/2010, prevendo a renovação da concessão:

CLÁUSULA VI. PRAZO DE RENOVAÇÃO DA CONCESSÃO DO DIREITO REAL DE USO: As partes ora acordantes estabelecem que fica a CONCESSIONÁRIA-ACORDANTE obrigada a iniciar as obras de construção da unidade cuja finalidade se destina o bem, dentro do prazo de 06 (seis) meses, a partir da data da homologação judicial deste termo, com a sua devida conclusão no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) meses, a contar da data da respectiva homologação, sob pena de retomada da gleba, exceto se o descumprimento tiver sido causado por vontade alheia a da CESSIONÁRIA-ACORDANTE.

112. O dito acordo foi homologado pelo Desembargador Relator, em 07/05/2013, publicado no Diário de Justiça Eletrônico em 09/05/2013.

113. Em 12/06/2024, as partes, agora em conjunto com a Procuradoria-Geral do Estado, requereram a homologação de um termo aditivo ao acordo, informando:

“ (...) considerando que o não cumprimento do acordo previamente celebrado implicaria, em tese, a reversão da área concedida ao patrimônio do Estado do Rio Grande do Norte, fez-se necessária a celebração do TERMO ADITIVO em anexo, que contou com a anuência expressa do Estado do Rio Grande do Norte, com a finalidade precípua de esclarecer e definir a data do início do prazo para a construção das obras (...) Diante do exposto, requerem, com base no art. 139, V, do CPC, digne-se V.Exa. HOMOLOGAR o aditivo ao acordo ora celebrado, para que surta seus efeitos jurídicos e legais.”

114. Consta do referido termo aditivo:

“(…) CLÁUSULA SEGUNDA - DO INÍCIO DO PRAZO - O prazo para início das construções de que trata o Termo de Acordo ora aditado será de 36 (trinta e seis) meses, contados a partir da obtenção, pela CONCESSIONÁRIA-ACORDANTE, da última licença necessária ao início das obras, conforme fluxograma de licenciamento encaminhado pela Prefeitura de Natal, constante do Anexo Único, que é parte integrante deste Termo Aditivo.

CLÁUSULA TERCEIRA - DAS OBRIGAÇÕES DA CONCESSIONÁRIA-ACORDANTE - São obrigações da CONCESSIONÁRIA-ACORDANTE:

I - requerer, no prazo de 6 (seis) meses, contados da homologação judicial do presente aditivo, o licenciamento das construções de que trata a Cláusula Segunda, perante a Prefeitura de Natal;

II - apresentar ao CONCEDENTE-ACORDANTE cópia dos protocolos de cada um dos requerimentos de licenciamento das construções, no prazo de 5 (cinco) dias contados do respectivo protocolo perante a autoridade competente;

III - requerer a Licença de Instalação (LI) no prazo de até 1 (um) ano contado da data de expedição da Licença Prévia (LP) pela Prefeitura de Natal, independentemente do prazo de validade nela constante;

IV - apresentar à Prefeitura de Natal, no processo de licenciamento, o Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) referente ao empreendimento, nos termos do art. 57, caput, da Lei Complementar Estadual nº 272/04.

(...)

CLÁUSULA QUARTA - DA REVERSÃO - O não cumprimento, pela CONCESSIONÁRIA-ACORDANTE, das obrigações constantes do Acordo e do presente Aditivo acarretará a reversão, ao patrimônio do Estado do Rio Grande do Norte, da área concedida, sem direito à restituição do preço e/ou à indenização por benfeitorias.

Parágrafo único. A não obtenção de licença perante a Prefeitura de Natal, bem como o abandono do processo de licenciamento sem cumprimento de diligência no prazo consignado também acarretará a reversão da área, nos termos do caput”

115. O aditivo foi homologado por sentença em 23/09/2024, sobrevivendo apelação por parte do Ministério Público Estadual em 24/10/2024, questionando a avença formulada. O referido processo encontra-se concluso para julgamento da apelação na atualidade.

116. Encontram-se na mesma situação acima descrita (acordos entre 2007/2008 e aditivos de 2024 homologados, com interposição de apelação cível pendente de julgamento), as ações judiciais das empresas **G Cinco Planejamentos e Execuções** (Processo nº 0010774-50.2006.8.20.0001) e **Hotel Parque das Dunas** (Processo nº 0001821-34.2005.8.20.0001).

117. Situações em que houve acordo judicial homologado (entre 2007/2008), porém o termo aditivo de 2024 não foi homologado:

- Processo nº 0002387-80.2005.8.20.0001 (**Costeira Palace Hotel S/A**): Em tramitação perante a 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Natal/RN;
- Processo nº 0805313-73.2025.4.05.8400 (**Ignez Motta de Andrade**): Em tramitação perante a 4ª Vara Federal do RN, após declínio de competência do Poder Judiciário Estadual nos autos do Processo nº 0002390-35.2005.8.20.0001;
- Processo nº 0027330-39.2025.4.05.8400 (**Paulistânia Hotéis e Turismo**): Em tramitação perante a 4ª Vara Federal do RN, após declínio de competência do Poder Judiciário Estadual nos autos do Processo nº 0001814-42.2005.8.20.0001;

118. Processo nº 0002391-20.2005.8.20.0001 (retomada do imóvel referente à atual empresa **Zenário Costeira Ltda**). Contexto: Datanorte obteve sentença de mérito favorável à rescisão e retomada do imóvel em 03/04/2008. Após a interposição de Apelação, foi formulado acordo entre as partes em 23/06/2008, devidamente homologado à época. Neste caso em específico, a magistrada da 10ª Vara Cível da Comarca de Natal/RN, Dra. Ticiania Maria Delgado Nobre, proferiu decisão, na data de 23/10/2025, indeferindo o pleito de homologação do termo aditivo de 2024 anteriormente citado.

119. Contra a referida decisão, houve a interposição de Agravo de Instrumento, autuada sob o nº 0822933-28.2025.8.20.0000, pendente de apreciação.

120. Feitas tais considerações, constato que, no cenário atual, transcorrido o período desde a pactuação dos aditivos em 2024 (para as empresas cujos aditivos já foram homologados), conclui-se que as concessionárias carecem de capacidade para entregar os equipamentos, conforme categoricamente revelado pela auditoria (mais detalhado adiante neste voto), pois não cumpriram o prazo de 6 (seis) meses, contados da homologação judicial do aditivo, para requerer o licenciamento das construções.

121. Nos processos em que ainda não houve pronunciamento judicial sobre a homologação dos aditivos de 2024, a retomada dos imóveis ao patrimônio estatal é medida que se impõe diante do descumprimento sucessivo de prazos fixados em diplomas legais, escrituras públicas e acordos judiciais pretéritos.

122. Tais situações de omissão do Estado na fiscalização dos prazos sucessivamente descumpridos desatendem ao interesse público e aos precedentes do TJRN que serão identificados nos próximos capítulos deste voto, impondo-se a retomada dos bens ao patrimônio estadual e sua posterior destinação mediante certame licitatório.

123. Para tanto, deve-se adotar como parâmetro o modelo do Estado da Paraíba, estabelecendo-se critérios objetivos e auferíveis que garantam a capacidade de execução e conclusão dos empreendimentos pelos proponentes, em estrita observância às propostas apresentadas.

124. As discussões relativas a dificuldades externas não possuem o condão de sustentar a suspensão dos lapsos temporais ou justificar a inexecução nos prazos legais pactuados.

125. De fato, não se verificou óbice jurídico ou administrativo para a obtenção das licenças, evidenciando que a mora decorreu de fatores estritamente imputáveis às concessionárias.

126. O único interregno em que se operou impedimento efetivo à concessão de licenças situou-se entre 24/11/2025 — em razão da publicação de decisão em sede de ação civil pública que suspendeu os licenciamentos (processo judicial nº 0893619-77.2025.8.20.5001) — e 29/01/2026, data em que referida decisão foi suspensa por força de agravo de instrumento (nº 0801092-40.2026.8.20.0000).

127. Dessa forma, restando isolado esse curto espaço de tempo, não subsiste razão fática ou jurídica que justifique a omissão das empresas na busca pelos licenciamentos necessários, não havendo fundamento para que tenham se furtado ao cumprimento de tais obrigações sob o pretexto de pendências processuais que não impediavam o curso dos prazos administrativos.

Da existência de precedentes de mérito sobre a matéria no âmbito do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte e em outros Tribunais Estaduais em termos gerais sobre CDRU.

128. Embora, no caso concreto, os acordos celebrados (leia-se: os acordos realizados entre os anos de 2007 e 2008 para todas as empresas, com exceção da empresa CM Empreendimentos, cujo acordo é datado de 23/02/2010⁹) entre as partes tenham sido objeto apenas de homologação judicial, sem pronunciamento jurisdicional de mérito acerca da validade ou dos efeitos jurídicos das avenças firmadas, verifica-se que a matéria subjacente — relativa à concessão de direito real de uso de bem público, ao descumprimento dos encargos estabelecidos e à impossibilidade de prorrogação da concessão após a incidência de cláusula resolutiva — **já foi amplamente examinada em decisões de mérito proferidas pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte.**

129. Registre-se que tais decisões foram proferidas em demandas envolvendo concessionárias distintas daquelas que figuram nos presentes autos. Não obstante, tratam de situação jurídica substancialmente idêntica, derivada do mesmo contexto normativo e contratual referente às concessões de direito real de uso de áreas públicas vinculadas ao empreendimento turístico da Via Costeira.

⁹ Acordos situados nos apensos do evento 19: Paulistânia Hotéis e Turismo, em 05/02/2007; G Cinco Planejamentos e Execuções, em 25/04/2007; Hotel Parque das Dunas, em 03/05/2007; Ignez Motta de Andrade, em 20/09/2007; Costeira Palace, em 20/05/2008; Zenário Costeira, em 23/06/2008; CM Empreendimentos, em 23/02/2010 (acordo presente no processo judicial nº 0002389-50.2005.8.20.0001, páginas 539/544).

130. Por essa razão, embora não haja identidade subjetiva entre os processos, a jurisprudência formada no âmbito do TJRN constitui importante parâmetro interpretativo, especialmente por refletir a interpretação consolidada da Corte de Justiça acerca do tema.

131. Nesse sentido, destacam-se os seguintes precedentes do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte:

EMENTA: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO DE RESCISÃO CONTRATUAL. ESCRITURA PÚBLICA DE CONCESSÃO REMUNERADA DE DIREITO REAL DE USO. TERRENO PÚBLICO. HOMOLOGAÇÃO DE ACORDO EXTRAJUDICIAL. IMPOSSIBILIDADE. PRETENSÃO DE RENOVAÇÃO DOS PRAZOS PREVISTOS NA ESCRITURA E NA LEI Nº 7.942/2001 PARA CONSTRUÇÃO DE EQUIPAMENTOS HOTELEIROS. AVENÇA CELEBRADA APÓS O VENCIMENTO DOS PRAZOS. NÃO OCORRÊNCIA DE JUSTA CAUSA PARA EMBASAR O DESCUMPRIMENTO DE CLÁUSULA RESOLUTIVA EXPRESSA. TEORIA DO FATO CONSUMADO. NÃO APLICABILIDADE. RESCISÃO DE PLENO DIREITO. RETOMADA DO BEM PÚBLICO. PRECEDENTES DESTA CORTE. SENTENÇA REFORMADA. RECURSOS CONHECIDOS E PROVIDOS.

(TJRN, Reexame Necessário e Apelação Cível nº 2011.010764-5, Rel. Des. Ibanez Monteiro, 2ª Câmara Cível, j. 11/11/2014).

EMENTA: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÕES CÍVEIS. RESCISÃO CONTRATUAL. CONTRATO ADMINISTRATIVO DE CONCESSÃO DE USO. CLÁUSULA RESOLUTIVA EXPRESSA. INTELIGÊNCIA DA LEI ESTADUAL Nº 7.942/2001. INADIMPLENTO CONTRATUAL. COMPROVAÇÃO. INADMISSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO. RESCISÃO DE PLENO DIREITO. RETOMADA DO BEM PÚBLICO. PRECEDENTE DESTA CORTE. CONHECIMENTO E PROVIMENTO DOS RECURSOS CÍVEIS."

(TJRN, AC nº 2010.015353-9, Rel. Des. Aderson Silvino, 2ª Câmara Cível, j. 07/06/2011).

EMENTA: ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE RESCISÃO CONTRATUAL. PRELIMINAR DE FALTA DE INTERESSE DE AGIR, SUSCITADA PELA APELANTE. TRANSFERÊNCIA PARA O MÉRITO. AGRAVO RETIDO. REQUERIMENTO DE PRODUÇÃO DE PROVAS. DESNECESSIDADE. MATÉRIA EXCLUSIVAMENTE DE DIREITO. CONTRATO DE CONCESSÃO REMUNERADA DE DIREITO REAL DE USO. INADIMPLÊNCIA DO CONTRATADO. RESCISÃO DE PLENO DIREITO. POSSE PRECÁRIA. IMPOSSIBILIDADE DE ARGUIÇÃO DE USUCAPIÃO COMO DEFESA. CONHECIMENTO E IMPROVIMENTO DO RECURSO. (TJRN, AP. Cível nº 2008.00183-2, Juiz Convocado Nilson Cavalcanti, 2ª Câmara Cível, julgado em 09/06/2009).

132. Destaca-se, ainda, precedente relevante proferido no julgamento do **Agravo de Instrumento nº 2016.013296-6**, de relatoria do saudoso Desembargador Virgílio Macedo Jr., no qual se discutiu especificamente a tentativa de homologação de acordo destinado a renovar concessão de direito real de uso já extinta em razão do descumprimento de encargos, cujo teor é o mesmo dos já relatados acima para as empresas identificadas nos autos.

133. No referido julgamento, consignou-se expressamente:

EMENTA: CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE RESCISÃO CONTRATUAL. INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE HOMOLOGAÇÃO DE ACORDO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. PRETENSÃO DE RENOVAÇÃO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO DE CONCESSÃO DE USO. DESCABIMENTO. NECESSIDADE DE ANUÊNCIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. INTERVENIENTE NA LAVRATURA DA ESCRITURA PÚBLICA DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO E ASSISTENTE LITISCONSORCIAL NOS AUTOS ORIGINÁRIOS. IMPOSSIBILIDADE DE RENOVAÇÃO DOS DIREITOS E DEVERES ORIUNDOS DA CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO POR AVENÇA ENTRE AS PARTES. CLÁUSULA RESOLUTIVA EXPRESSA QUE OPEROU-SE DE PLENO DIREITO. INADMISSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO. RESCISÃO CONTRATUAL. HOMOLOGAÇÃO QUE ENCONTRA ÓBICE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, LEI FEDERAL Nº 8.666/1993 E LEI ESTADUAL Nº 7.942/2001. EXIGÊNCIA DE PRÉVIO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. INTERESSE PÚBLICO NA CONSTRUÇÃO DO EMPREENDIMENTO EM OBEDIÊNCIA AO TEXTO CONSTITUCIONAL E A LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL VIGENTE. AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E DESPROVIDO.

1. O ingresso do Estado do Rio Grande do Norte no feito, como assistente litisconsorcial (art. 54 do CPC/1973), se deu em virtude de interesse jurídico, ou seja, da demonstração de existência de co-titularidade na relação jurídica que constitui o objeto litigioso, de forma que o ente público será diretamente atingido pelo provimento jurisdicional. Assim, ausente a sua participação no acordo celebrado entre as partes, somente poderia ser atingido pela homologação em caso de concordância com os termos negociados.

2. Conforme já entendeu esta Corte nos autos da Apelação Cível nº 2010.15353-9, a Escritura Publica de Concessão de Direito Real de Uso, em sua Clausula XII, previa condição resolutiva expressa, que operou-se de pleno direito, em conformidade com o art. 119 do CC/1916 e o art. 474 do CC/2002, vez que não houve o término da construção nem mesmo a entrada em funcionamento do empreendimento hoteleiro ate 11/11/1997. **A renovação da concessão de uso de bem público, que se assemelha a um novo contrato de concessão remunerada de direito real de uso, encontra óbice na legislação atualmente vigente (arts. 22, inciso XXVII, 37, inciso XXI, e 173, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, arts. 2º, parágrafo único e 17, inciso I, da Lei Federal nº 8.666/1993 e arts. 5º e 6º, §2º, da Lei Estadual nº 7.942/2001), vez que exige-se prévio procedimento licitatório para** que a área, revertida ao patrimônio do Estado, seja novamente disposta.

4. Precedente do TJRN (AC nº 2010.015353-9, Rel. Des. Aderson Silvino, 2ª Câmara Cível, j. 07/06/2011).

5. Agravo de instrumento conhecido e desprovido, em consonância com o parecer ministerial.

(Agravo de Instrumento Sem Suspensividade nº 2016.013296-6, Rel. Des. Virgílio Macedo Jr, 2ª Câmara Cível, j. 20/06/2017).

Grifei.

134. No voto condutor do referido julgamento, o relator destacou a irregularidade da tentativa de renovação da concessão por meio de acordo judicial, ressaltando que:

“(…) a celebração de um novo contrato de concessão remunerada de direito real de uso, revestida de renovação da concessão outorgada em 11/11/1994 e sem previsão de prazo para a finalização da obra e início do funcionamento do empreendimento hoteleiro, bem como desprovida de cláusula resolutiva expressa (em caso de inadimplemento ou utilização do imóvel para destinação diversa) e em flagrante violação a Constituição Federal (arts. 22, inciso XXVII,

37, inciso XXI, e 173, § 1º, inciso III), a Lei Federal nº 8.666/1993 (arts. 2º, parágrafo único e 17, inciso I) e a Lei Estadual nº 7.942/2001 (arts. 5º e 6º, § 2º), revela-se temerária e imprudente, podendo configurar-se como mais um entrave para a solução definitiva do problema decorrente da construção inacabada nas margens da Via Costeira (...)"

135. E concluiu que a solução juridicamente adequada seria a observância do regime constitucional e legal aplicável, inclusive com a realização de procedimento licitatório para eventual nova destinação da área pública.

136. A orientação adotada pelo Tribunal de Justiça Potiguar encontra, ademais, correspondência em diversos precedentes de outros tribunais pátrios acerca do regime jurídico da concessão de direito real de uso.

137. Nesse sentido, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios tem reiteradamente reconhecido que o descumprimento dos encargos assumidos pelo concessionário (em CDRU) enseja a resolução automática do contrato quando houver cláusula resolutiva expressa:

APELAÇÃO. NOVO JULGAMENTO. COBRANÇA. CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO. TARIFA DE OCUPAÇÃO. CLÁUSULA RESOLUTIVA EXPRESSA.

1. O incontroverso inadimplemento do concessionário, que não deu início às obras no prazo ajustado, ensejou a automática resolução do contrato, por força da cláusula resolutória expressamente prevista para essa falta específica e que opera de pleno direito.

(...)

(Acórdão 1648918, 0007192-68.2007.8.07.0001, Relator(a): FERNANDO HABIBE, 4ª TURMA CÍVEL, data de julgamento: 01/12/2022, publicado no DJe: 16/12/2022.)

DIREITO CIVIL. RESCISÃO CONTRATUAL. IMISSÃO DE POSSE. COBRANÇA. GRATUIDADE DE JUSTIÇA. DEFERIDA. PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE PASSIVA. SÓCIO COTISTA. ACOLHIDA. CONTRATO. CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO. TERRACAP. CLÁUSULA RESOLUTIVA EXPRESSA. INADIMPLEMENTO CONTRAUAL. RESOLUÇÃO. PLENO DIREITO. TAXA MENSAL DE CONCESSÃO. VENCIMENTO. DENTRO DO PRAZO DE CARRÊNCIA. COBRANÇA. INVIABILIDADE. ÔNUS DA SUCUMBÊNCIA. INVERSÃO. SENTENÇA REFORMADA.

(...)

7. O descumprimento de obrigação de realização de obras no prazo concedido pela TERRACAP (60 dias da assinatura do contrato) resulta na resolução do contrato, por haver condição resolutiva expressa no instrumento, no sentido de que o descumprimento gera o imediato fim do acordo.

(Acórdão 872785, 20050110029893APC, Relator(a): SANDOVAL OLIVEIRA, 5ª TURMA CÍVEL, data de julgamento: 03/06/2015, publicado no DJe: 16/06/2015.)

COBRANÇA. TERRACAP. CONTRATO DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO COM OPÇÃO DE COMPRA. DESCUMPRIMENTO DE CLÁUSULA CONTRATUAL. INADIMPLEMENTO. RESCISÃO. COBRANÇA.

I - O contrato de concessão de direito real de uso com opção de compra possui cláusula expressa, a qual estabelece que o descumprimento do prazo para início das obras resultará na revogação do benefício bem como na rescisão unilateral do contrato, sem qualquer indenização. (...)

138. Idêntica orientação é observada na jurisprudência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

EMENTA: APELAÇÃO - AÇÃO ORDINÁRIA - CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO DO IMÓVEL PÚBLICO - DESCUMPRIMENTO DE ENCARGO - REVERSÃO - SENTENÇA MANTIDA - RECURSO DESPROVIDO.

-Comprovado o descumprimento dos encargos previstos na lei que concedeu o direito real de uso de imóvel à empresa ré, impõe-se a manutenção da sentença que revogou a doação do imóvel, cancelando o direito real de uso, para reverter o bem ao patrimônio do Município de Belo Campo. (TJMG - Apelação Cível 1.0000.24.408511-4/001, Relator(a): Des.(a) Yeda Athias, 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 11/03/2025, publicação da súmula em 19/03/2025).

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DECLARATÓRIA - LEI MUNICIPAL - CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO DE BEM IMÓVEL PÚBLICO - ENCARGOS - DESCUMPRIMENTO REITERADO - RESOLUÇÃO DA CONCESSÃO E REVERSÃO - SENTENÇA MANTIDA. Para a concessão do direito real de uso de bens imóveis públicos deve haver interesse público devidamente justificado. O Município de Conselheiro Laíete editou lei concedendo o direito real de uso de bem público à apelante, a fim de que construísse a sua sede e realizasse o objeto social. Comprovado o descumprimento do encargo, deve ser mantida a sentença que determinou a resolução da concessão e a reversão do imóvel ao patrimônio do Município. (TJMG - Apelação Cível 1.0000.23.339041-8/001, Relator(a): Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes, 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 05/03/2024, publicação da súmula em 08/03/2024)

139. E também no Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO DE BEM PÚBLICO. PROGRAMA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. DESCUMPRIMENTO DO PLANO DE INVESTIMENTOS. RESCISÃO UNILATERAL DO CONTRATO. NULIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. LEGISLAÇÃO REVOGADA. REJEIÇÃO. PROCEDIMENTO REGULAR. PREJUÍZO NÃO DEMONSTRADO. PRORROGAÇÃO DA CONCESSÃO. INVIABILIDADE. REQUISITOS NÃO ATENDIDOS. ESBULHO CONFIGURADO. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. BENFEITORIAS. DEVER DE INDENIZAR NÃO CONFIGURADO. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. I. CASO EM EXAME (...)

5. A concessão de direito real de uso de imóvel público, no âmbito de programa municipal de incentivo econômico, está condicionada ao cumprimento das obrigações assumidas no plano de investimentos, cuja inexecução autoriza a revogação do benefício e a rescisão unilateral do contrato administrativo, nos termos da Lei Municipal n. 2.723/2011.

6. A empresa recorrente não comprovou o cumprimento das metas de faturamento, geração de empregos e recolhimento de tributos previstas no plano de investimento, o que justifica a revogação da concessão e a reintegração da posse ao Município.

7. A ausência de comprovação de destinação diversa ou cláusula contratual específica não afasta a perda das benfeitorias, diante do descumprimento das obrigações legais e contratuais assumidas.

IV. DISPOSITIVO E TESE

8. Recurso conhecido e desprovido. Teses de julgamento: (...)

3. A inexecução do plano de investimentos autoriza a revogação da concessão de direito real de uso e a rescisão unilateral do contrato administrativo.
4. O descumprimento das metas pactuadas justifica a reintegração da posse ao Município.
5. A perda das benfeitorias é consequência do inadimplemento das obrigações legais e contratuais assumidas.

Dispositivos relevantes citados: (...) Decreto-lei n. 271/67; (...)

(TJSC, ApCiv 5007551-54.2022.8.24.0058, 2ª Câmara de Direito Público, Relator para Acórdão RICARDO ROESLER, julgado em 16/09/2025).

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE ATO JURÍDICO COM PEDIDO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS. CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO PARA A EXPLORAÇÃO COMERCIAL DE BEM PÚBLICO MUNICIPAL. CONCESSIONÁRIA QUE NÃO CUMPRIU OS ENCARGOS ESTABELECIDOS NO CONTRATO DEIXANDO DE FINALIZAR AS OBRAS NO PRAZO AVENÇADO E DE DAR A DESTINAÇÃO SOCIAL DE QUE DEPENDIA A CONTINUIDADE DA CONCESSÃO DO BEM PÚBLICO. LEGALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO DE REVERSÃO. RESSARCIMENTO DAS BENFEITORIAS REALIZADAS ATÉ A DATA DA RESCISÃO. PREVISÃO EXPRESSA NO TERMO DE CONCESSÃO. OBRIGAÇÃO DO MUNICÍPIO INARREDÁVEL SOB PENA DE CARACTERIZAR ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA DO ENTE PÚBLICO. SENTENÇA REFORMADA NO PONTO. PRETENDIDA REPARAÇÃO POR LUCROS CESSANTES E DANOS MORAIS. AUTORA QUEM DEU CAUSA AO ENCERRAMENTO PRECOCE DO CONTRATO DE CONCESSÃO, NÃO PODENDO SE BENEFICIAR DE SEU PRÓPRIA DESÍDIA. DEVER DE INDENIZAR AFASTADO. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. (TJSC, ApCiv 5000120-07.2019.8.24.0047, 3ª Câmara de Direito Público, Relator para Acórdão JAIME RAMOS, julgado em 28/01/2025).

140. Embora as decisões acima mencionadas não tenham sido proferidas em processos envolvendo exatamente as mesmas partes dos presentes autos, constituem relevante parâmetro interpretativo, evidenciando a orientação consolidada da jurisprudência acerca da matéria, a qual reforça a necessidade de observância do regime jurídico próprio das concessões de direito real de uso e das consequências decorrentes do descumprimento dos encargos contratuais.

141. **No caso concreto do presente feito, importa ainda registrar que, a despeito dos acordos celebrados entre as partes, em alguns dos processos judiciais já havia sido proferida sentença de mérito favorável ao Estado**, reconhecendo a procedência da pretensão de rescisão da concessão em razão do descumprimento dos encargos contratuais.

142. Tais decisões, como já mencionado anteriormente neste voto — quando se procedeu à análise individualizada do histórico processual de cada concessionário — não chegaram a ser objeto de pronunciamento pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, justamente em razão da posterior celebração dos acordos que ensejaram a extinção das demandas.

143. Esse contexto revela circunstância relevante para a adequada compreensão do caso. Com efeito, não se mostra razoável, sob a perspectiva do interesse público, que o Estado tenha optado pela celebração de acordos destinados a prorrogar prazos e obrigações contratuais em determinadas situações — como nos casos ora analisados — enquanto, em outras demandas envolvendo concessionárias submetidas ao mesmo regime jurídico, o próprio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte veio posteriormente a reconhecer o acerto da pretensão estatal de rescisão das concessões em virtude do inadimplemento contratual.

144. Em outras palavras, se o Estado, à época da celebração dos acordos — ocorrida há quase duas décadas — tivesse optado pela continuidade da tramitação dos processos até a obtenção de pronunciamento judicial definitivo, é bastante provável que a controvérsia já se encontrasse definitivamente solucionada no momento presente, à semelhança do que ocorreu em outros processos que seguiram regularmente até apreciação de mérito pelo Tribunal.

Da inconsistência da atuação estatal à luz do precedente formado no caso Motta Hotéis S/A (posteriormente Nathwf Empreendimentos S/A)

145. Outro aspecto que merece registro diz respeito à forma como se desenvolveu a atuação estatal nas diversas ações judiciais propostas com o objetivo de rescindir as concessões de direito real de uso relativas às áreas em discussão.

146. Conforme já mencionado, em grande parte dos processos envolvendo concessionárias da Via Costeira foram celebrados acordos judiciais, principalmente entre os anos de 2007 e 2008, mediante os quais se buscou, essencialmente, prorrogar prazos para cumprimento de encargos contratuais que já se encontravam descumpridos havia longo período, burlando as cláusulas de extinção das concessões.

147. Todavia, a análise da tramitação de outros processos judiciais envolvendo concessões regidas pelo mesmo regime jurídico (e que não são objeto da representação) revela comportamento institucional diverso em determinadas situações, circunstância que causa perplexidade quando observada no conjunto das demandas.

148. Exemplo particularmente relevante é o precedente formado na Apelação Cível n.º 2010.015353-9, julgada em 07/06/2011 pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte.

149. O referido processo teve origem na ação de rescisão contratual n.º 001.05.001824-9, atualmente identificada no sistema processual (PJe) sob o n.º 0001824-86.2005.8.20.0001, proposta pela DATANORTE com o objetivo de rescindir

concessão de direito real de uso celebrada entre o Estado e a empresa Motta Hotéis S/A, inscrita no CNPJ nº 11.925.336/0001-81, posteriormente denominada Nathwf Empreendimentos S/A, sob o fundamento de descumprimento dos encargos previstos no instrumento concessório.

150. A concessão em questão teve origem em escritura pública firmada em 09/03/1987, posteriormente objeto de escritura de retificação e ratificação lavrada em 11/11/1994¹⁰, nos mesmos moldes das demais concessões analisadas nos presentes autos.

151. Nesse caso específico, contudo, não houve a formalização de acordo judicial entre as partes durante a tramitação da demanda. O juízo de primeiro grau proferiu sentença em 15/09/2009, julgando improcedentes os pedidos formulados pela DATANORTE.

152. Diante desse resultado, a decisão foi impugnada mediante apelação cível interposta pela PGE-RN e pela DATANORTE ainda no ano de 2009, bem como por apelação cível proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte em fevereiro de 2010, todos requerendo a reforma da sentença para que fossem acolhidos os pedidos de rescisão da concessão e retomada do imóvel pelo Estado.

153. O recurso foi julgado em 07/06/2011, ocasião em que o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte deu provimento às apelações, reformando a sentença e reconhecendo a procedência da pretensão estatal, com a consequente rescisão da concessão em razão do inadimplemento contratual.

154. Esse precedente revela circunstância relevante para a compreensão do quadro global das demandas envolvendo as concessões da Via Costeira.

155. Isso porque o resultado favorável obtido pelo Estado naquele julgamento ocorreu após a adoção de postura processual substancialmente distinta da verificada em outros processos já identificados neste voto, nos quais a tramitação das ações foi interrompida mediante a celebração de acordos judiciais destinados à prorrogação de prazos contratuais.

156. Em outras palavras, no caso envolvendo a Motta Hotéis S/A (posteriormente Nathwf Empreendimentos S/A), o Estado optou por manter a controvérsia submetida à apreciação judicial até o pronunciamento definitivo do Tribunal, enquanto, em diversos outros processos envolvendo concessionárias

¹⁰ Instrumento presente nas páginas 16 a 25 do processo judicial.

submetidas ao mesmo regime jurídico, optou-se pela celebração de acordos que impediram a formação de precedente jurisprudencial definitivo à época.

157. Tal circunstância causa estranheza quando analisada sob a perspectiva do interesse público. Isso porque o julgamento proferido em 2011 pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte acabou por confirmar o acerto da tese originalmente sustentada pelo próprio Estado (leia-se DATANORTE) nas ações de rescisão contratual, reconhecendo que o descumprimento dos encargos contratuais implicava a resolução da concessão e a retomada da área pública.

158. Diante desse cenário, é razoável concluir que caso a mesma estratégia processual tivesse sido adotada nos demais processos — isto é, permitindo que as ações seguissem seu curso normal até o julgamento em segunda instância — a definição jurídica da situação das concessões possivelmente já teria sido alcançada há muitos anos, evitando-se o prolongamento da controvérsia até os dias atuais.

159. Essa inconsistência de atuação institucional do Estado, evidenciada pelo contraste entre o caso julgado pelo TJRN em 2011 com os demais precedentes favoráveis já identificados da mesma Corte de Justiça, em flagrante contraste com os demais processos nos quais se optou pela via da transação, constitui elemento relevante para a análise do contexto global das concessões ora examinadas.

Das alegações de justa causa para o descumprimento dos prazos das concessões.

160. Conforme demonstrado no capítulo precedente neste voto, a análise histórica e normativa do Projeto Parque das Dunas/Via Costeira evidenciou que as concessões de direito real de uso outorgadas às empresas identificadas nos autos estavam submetidas a prazos legais e contratuais objetivos e peremptórios, cuja inobservância implicava a incidência de cláusula resolutiva expressa e a consequente reversão automática das áreas ao patrimônio público.

161. A reconstrução cronológica realizada deixou claro que, muito antes das controvérsias posteriormente invocadas pelas concessionárias, o inadimplemento das obrigações essenciais já se encontrava plenamente configurado, notadamente no que se refere ao dever de iniciar as obras e implantar os equipamentos turísticos que constituíam a própria razão de ser das concessões.

162. Apesar disso, nas manifestações apresentadas nos presentes autos, as concessionárias e alguns dos entes públicos envolvidos passaram a sustentar a existência de circunstâncias externas que teriam inviabilizado a execução dos empreendimentos, mencionando, entre outros fatores, alegadas restrições registrais,

bloqueios judiciais de matrículas imobiliárias, embargos ambientais, conflitos dominiais e um suposto ambiente de insegurança jurídica na região da Via Costeira motivada por múltiplas ações judiciais.

163. A leitura detida desses argumentos revela, contudo, que tais alegações partem de uma premissa cronologicamente invertida. Isso porque os fatos apontados como obstáculos supervenientes foram apresentados como justificativa para o inadimplemento contratual, quando, na realidade, o descumprimento das obrigações essenciais das concessões já era patente e consolidado muito antes da ocorrência das dificuldades posteriormente invocadas.

164. Em outras palavras, não se trata de hipóteses em que fatos imprevisíveis teriam impedido a execução regular de contratos em curso. Ao contrário, o que se verifica é que, quando surgiram os alegados entraves externos, as concessionárias já se encontravam em situação inequívoca de inadimplemento, decorrente da ausência de implementação dos empreendimentos nos prazos estabelecidos pela legislação e pelos instrumentos contratuais.

165. Tal circunstância impede o reconhecimento das teses lançadas nas manifestações em sede de oitiva prévia baseadas na chamada teoria do fato do príncipe, na imprevisão contratual ou em supostos obstáculos administrativos. Esses institutos pressupõem, como requisito lógico, a existência de uma relação contratual regularmente em execução, cuja continuidade seja afetada por evento extraordinário ou imprevisível.

166. Não é essa, todavia, a realidade verificada nos autos. O que se constata é um histórico prolongado de inércia na implementação dos empreendimentos turísticos, incompatível com a finalidade pública das concessões outorgadas e com o regime jurídico aplicável aos bens públicos.

167. Assim, as dificuldades externas posteriormente mencionadas pelas concessionárias não possuem aptidão jurídica para afastar ou neutralizar os efeitos do inadimplemento já consumado, tampouco para restabelecer direitos que, à luz das cláusulas resolutivas expressas e da legislação de regência, já se encontravam extintos.

168. Mesmo que se admitisse, por extremo esforço argumentativo, a relevância de alguns dos fatos apontados pelas concessionárias, observa-se que parte significativa dos obstáculos mencionados não possuía aptidão jurídica para impedir o cumprimento das obrigações essenciais assumidas nos contratos de concessão.

169. É o caso, por exemplo, das alegações relativas a supostos bloqueios ou indisponibilidades das matrículas imobiliárias. Tais medidas, quando existentes, têm por

efeito típico restringir a alienação ou a transferência registral do imóvel, não impedindo, contudo, a realização de obras, a implantação de empreendimentos ou o cumprimento das obrigações materiais assumidas pelo concessionário no âmbito da concessão de direito real de uso.

170. Em outras palavras, ainda que tais restrições registrais fossem consideradas, elas não interferiam na possibilidade fática e jurídica de execução das obras e de implantação dos equipamentos turísticos, que constituíam precisamente a contraprestação exigida das concessionárias pela utilização do bem público. Assim, a invocação desses elementos como justificativa para a prolongada ausência de implementação dos empreendimentos revela-se incompatível com a natureza das restrições apontadas e com a própria dinâmica jurídica do direito registral imobiliário.

171. Acrescente-se, ainda, que a própria natureza jurídica da concessão de direito real de uso para casos iguais ao dos autos impõe ao particular beneficiário o ônus de organizar e viabilizar a implantação do empreendimento dentro do ambiente regulatório existente, assumindo os riscos inerentes à atividade econômica que se propôs a desenvolver. **Daí surge a importância do particular em possuir capacidade econômica-financeira e técnica-operacional.**

172. Não se trata, portanto, de relação contratual em que o poder público garante ao concessionário um cenário livre de entraves administrativos, ambientais ou registrais. Ao contrário, a lógica subjacente a esse tipo de instrumento pressupõe que o particular, ao receber a utilização de bem público escasso e destinado a finalidade específica, assuma a responsabilidade de superar as dificuldades ordinárias inerentes à implementação do empreendimento.

173. Sob essa perspectiva, eventuais entraves administrativos, exigências de licenciamento ou discussões registrais não transferem automaticamente ao Poder Público o risco do empreendimento, tampouco possuem o condão de suspender indefinidamente o cumprimento das obrigações assumidas pelo concessionário.

174. Diante desse quadro, admitir as justificativas apresentadas pelas concessionárias significaria, em última análise, subverter completamente a lógica jurídica que rege a CDRU.

175. Isso porque as concessões analisadas foram outorgadas sob condições resolutivas claras, vinculadas à implantação efetiva de empreendimentos turísticos em prazos determinados, justamente para evitar a retenção especulativa de áreas públicas estratégicas.

176. A aceitação das teses encartadas nas manifestações ora examinadas conduziria ao resultado paradoxal de converter concessões condicionadas e temporárias em verdadeiros direitos de ocupação indefinida do patrimônio público, desvinculados da finalidade que justificou sua outorga. Tal interpretação contraria o regime jurídico da CDRU e também compromete os princípios da legalidade, da eficiência e da supremacia do interesse público, ao permitir que a inércia prolongada dos concessionários fosse posteriormente legitimada por circunstâncias que, além de supervenientes, mostram-se juridicamente incapazes de afastar os efeitos do inadimplemento já consumado.

A lei nº 12.079/2025

177. Recentemente, a edição da Lei Estadual nº 12.079/2025, de 17 de fevereiro de 2025, promoveu nova reformulação da disciplina jurídica do Projeto Parque das Dunas/Via Costeira, adequando-a às diretrizes urbanísticas contemporâneas e ao atual Plano Diretor do Município de Natal.

178. A nova legislação reafirma, de maneira inequívoca, a natureza condicionada das concessões e a necessidade de efetiva implementação dos empreendimentos turísticos, estabelecendo novamente prazos para apresentação de projetos, início das obras e funcionamento dos equipamentos, sob pena de reversão das áreas ao patrimônio público e posterior alienação mediante observância das regras licitatórias vigentes.

179. Esse quadro normativo evidencia que não se pode afirmar que o exame de legalidade realizado no momento da concessão originária permaneça automaticamente válido ou suficiente à luz da realidade jurídica atual. Ao contrário, trata-se de relações jurídicas que se prolongaram por décadas sem a implementação das obrigações assumidas, em um ambiente institucional que sofreu profundas transformações legislativas, urbanísticas e administrativas.

180. Nessa perspectiva, a análise da situação jurídica das concessões deve necessariamente considerar o contexto normativo vigente no presente, bem como o longo período de inércia na implementação dos empreendimentos que justificaram a própria outorga das áreas públicas.

181. Também não procede a interpretação segundo a qual a Lei Estadual nº 12.079/2025 teria promovido a convalidação ou prorrogação automática de instrumentos contratuais ou acordos anteriormente firmados e já exauridos no plano jurídico, como já exposto de forma exaustiva neste voto.

182. O exame do texto legal revela que a norma não instituiu qualquer mecanismo de restabelecimento de concessões anteriormente extintas ou de revalidação de ajustes celebrados em momento pretérito.

183. Em especial, a previsão constante do art. 4º da referida lei¹¹ — segundo a qual devem ser observados, no que couber, contratos, convênios, acordos e instrumentos congêneres celebrados pela Administração Pública — não pode ser interpretada como autorização genérica para a reativação de concessões ou acordos cujos efeitos já se encontram exauridos.

184. Tal dispositivo possui alcance restrito à preservação da coerência administrativa nos instrumentos ainda válidos, em que houve a efetiva entrega dos equipamentos pactuados, não podendo amparar concessões cujas obrigações já se encontravam descumpridas.

185. A própria Lei nº 12.079/2025, aliás, reafirma a lógica jurídica atual de acordo com a Constituição Federal, ao estabelecer que, nos casos de reversão dos imóveis, ocorrerá nova alienação, com observância das formalidades impostas pela Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, em consonância com os princípios da legalidade, da indisponibilidade do interesse público e da supremacia do interesse coletivo sobre interesses particulares.

186. Nesse cenário, a simples manifestação de concordância administrativa com determinados ajustes ou acordos, tais como os acordos dos anos de 2007/2008¹² e respectivos “aditivos” datados de 2024, não é, por si só, suficiente para produzir efeitos jurídicos quando tais instrumentos contrariam o regime legal vigente ou buscam restabelecer relações jurídicas já extintas. A atuação administrativa nesse campo permanece submetida ao princípio da legalidade estrita, o que impõe que qualquer transação envolvendo bens públicos observe não apenas a manifestação de vontade do gestor, mas também a compatibilidade do ajuste com a legislação aplicável e com os princípios que regem a Administração Pública.

187. Ainda que se admitisse, apenas para fins argumentativos, a incidência dos novos prazos estabelecidos no art. 3º da Lei Estadual nº 12.079/2025¹³ às

¹¹ Art. 4º Serão observados, no que couber e na ausência de norma específica, os contratos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública com as empresas concessionárias, observado os princípios da boa-fé contratual e dos princípios da administração pública.

¹² CM Empreendimentos celebrou acordo em 2010.

¹³ Art. 3º Os titulares de concessões de áreas para construção de equipamentos turísticos do “Parque das Dunas/Via Costeira”, ficam obrigados a:

I – apresentarem aos órgãos licenciadores competentes os projetos de construções e instalações, atendendo a todas as exigências necessárias para sua tramitação, no prazo máximo de 12 (doze) meses, contados da vigência desta Lei;

concessões analisadas, a situação fática apurada nos autos revela que as obrigações ali previstas também não vêm sendo observadas pelas concessionárias.

188. Com efeito, diligências realizadas pela unidade técnica junto aos órgãos responsáveis pelo licenciamento e controle das atividades na área — notadamente a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo de Natal (SEMURB) e a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) — demonstraram que a ampla maioria das empresas sequer adotou as providências iniciais exigidas pela nova legislação.

189. Conforme verificado, a maior parte das concessionárias não protocolou projetos, tampouco formulou requerimentos de licenciamento ambiental ou urbanístico, providências que constituem justamente o primeiro passo exigido pelo art. 3º da Lei nº 12.079/2025 (prazo fatal em 18/02/2026, já ultrapassado) para a regularização e implementação dos empreendimentos turísticos no âmbito do Projeto Parque das Dunas/Via Costeira.

190. Mesmo nos raros casos em que houve a formalização de algum pedido administrativo perante a SEMURB, a análise técnica identificou circunstâncias que revelam evidente desvio em relação à finalidade que fundamentou a concessão das áreas públicas.

191. É o que se observa, por exemplo, no caso da empresa Hotel Parque das Dunas Ltda., que requereu, em 27 de fevereiro de 2025, licença para funcionamento de uma “casa de festas e eventos”, com área construída de apenas 110,39 m², proposta incompatível com a dimensão da gleba concedida (41.501,84 m²) e com a finalidade turística estruturante originalmente prevista para o local.

192. Situação semelhante foi identificada em relação à empresa Paulistânia Hotéis e Turismo Ltda., que apresentou proposta para implantação de uma “casa de shows” com área construída de 711,92 m² em um terreno de aproximadamente 13.873,62 m², igualmente destoante da lógica de implantação de equipamentos turísticos de maior porte que justificou a concessão originária da área.

193. Esses elementos indicam que, mesmo diante da mais recente atualização legislativa promovida pela Lei nº 12.079/2025, não se verifica movimento consistente

II – cumprirem os prazos fixados pelos órgãos licenciadores para atendimento de eventuais diligências ou exigências complementares;

III – iniciarem as construções dos empreendimentos no prazo máximo de 12 (doze) meses, contados da aprovação dos licenciamentos dos projetos, cumprindo, daí por diante, o cronograma aprovado para a execução da obra;

IV – promoverem o início do funcionamento dos respectivos equipamentos no prazo máximo de 36 (trinta e seis) meses, também a contar da vigência desta Lei, excluído na contagem o prazo para licenciamento dos projetos.

Parágrafo único. Findo qualquer dos prazos fixados no “caput” deste artigo, de forma injustificada, a área respectiva reverterá, na forma legal, ao patrimônio do Estado e poderá ser novamente alienada, observadas as formalidades impostas pela Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, com as alterações promovidas por leis posteriores

das concessionárias no sentido de cumprir as obrigações legais destinadas à efetiva implantação dos empreendimentos turísticos previstos para a Via Costeira.

194. Ao contrário, os poucos requerimentos identificados sugerem iniciativas pontuais que não guardam aderência com a finalidade pública que motivou a concessão das áreas, circunstância que reforça a conclusão de que as concessões, além de historicamente inadimplidas, não vêm sendo efetivamente direcionadas à concretização do projeto turístico originalmente concebido para a região.

195. Nesse cenário, mesmo sob a perspectiva mais favorável às concessionárias — qual seja, a de admitir a incidência dos prazos recentemente instituídos pela Lei nº 12.079/2025 —, os elementos constantes dos autos demonstram que as providências mínimas exigidas pela própria legislação atual não foram observadas.

Da ausência de controle efetivo fiscalizatório nas concessões.

196. Ao longo de aproximadamente três a quatro décadas, o Estado do Rio Grande do Norte não logrou estruturar um sistema de controle contínuo e verificável sobre as concessões da Via Costeira, permitindo que a gestão pública se pautasse por uma inércia complacente e por sucessivas prorrogações irregulares.

197. Na prática, a administração pública renunciou ao seu dever-poder de fiscalização, omitindo-se na aferição objetiva do estágio de implantação dos empreendimentos, na evolução das licenças e projetos e, primordialmente, na aplicação de sanções proporcionais, como a caducidade ou a rescisão com retomada de posse.

198. Essa omissão sistêmica orientou a política pública para a preservação formal de vínculos contratuais em detrimento da concretização do interesse coletivo. A dinâmica de "devolução de segurança jurídica" priorizada institucionalmente evidencia uma preocupação com a manutenção do modelo atual, sem que haja uma contrapartida robusta de cobrança de resultados.

199. Sob o prisma constitucional, a manutenção de concessões inoperantes, sem a devida abertura de processo competitivo e público para a destinação dessas áreas, atenta contra os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa. Tal cenário indica risco de favorecimento indevido e possível burla ao dever de licitar, impedindo que o Estado selecione propostas efetivamente vantajosas e que outros interessados tenham acesso isonômico a esse patrimônio estratégico.

200. No âmbito do controle externo, é imperativo traçar um paralelo com a experiência do Estado da Paraíba, que enfrentou problemática análoga no projeto do Pólo Turístico do Cabo Branco. Naquele estado, o inadimplemento de grupos empresariais e a falta de acompanhamento estatal levaram o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB) a intervir de forma determinante (Acórdão APL TC nº 46/2007, Proc. nº 01880/05).

201. A atuação da Corte de Contas paraibana resultou na instituição de critérios objetivos de fiscalização, exigência de comprovação de capacidade financeira e definição de marcos cronológicos rígidos, o que permitiu a retomada da eficiência na gestão do patrimônio público turístico.

202. A experiência paraibana demonstra que a atuação proativa do controle externo é capaz de instituir procedimentos padronizados que conferem transparência e segurança jurídica à destinação de terrenos públicos. No caso do Rio Grande do Norte, revela-se, portanto, imprescindível que esta Corte de Contas assuma seu papel fundamental, conforme previsto no art. 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012 (LOTCE)¹⁴, para exigir a recomposição da governança das concessões vigentes e futuras.

203. O controle exercido pelos Tribunais de Contas sobre concessões de direito real de uso não se limita à análise formal, mas estende-se à verificação da legalidade, legitimidade e economicidade das ações administrativas. A ausência de monitoramento e de exigência de garantias idôneas — que comprovem a capacidade econômico-financeira dos concessionários como condição para a manutenção dos ajustes — afronta a supremacia do interesse público.

204. Em suma, a falência fiscalizatória ora detectada fragilizou a tutela do patrimônio estatal potiguar. Por esta razão, mostra-se inadiável a intervenção deste Tribunal para assegurar que a política de concessões deixe de ser um instrumento de ocupação indefinida e passe a atender, de forma efetiva, ao interesse da sociedade, garantindo que o Poder Geral de Cautela seja o guardião da moralidade e da eficiência administrativa na gestão da Via Costeira.

¹⁴ Art. 1º O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

XVI - fiscalizar os procedimentos licitatórios e contratos, incluindo os de gestão, parceria público-privada, termos de parceria ou instrumentos congêneres, convênios, ajustes ou termos, envolvendo concessões, cessões, doações, autorizações e permissões de qualquer natureza, a título oneroso ou gratuito, de responsabilidade do Estado ou Município, por qualquer dos seus órgãos ou entidades da administração direta ou indireta;

205. Ressalte-se, por oportuno, que os fundamentos atinentes ao inadimplemento dos prazos e encargos contratuais — exaustivamente analisados de forma individualizada para cada um dos concessionários — revelam-se suficientes e bastantes para o acolhimento do pleito cautelar, ante a cristalina extinção *pleno jure* dos vínculos.

206. Não obstante, por estrito esforço argumentativo e em face da gravidade do cenário fático descortinado, este Relator procederá ao exame das demais temáticas que circundam a pretensão de urgência — notadamente as irregularidades societárias, a ausência de capacidade operacional e a incerteza dominial das áreas —, de modo a robustecer a convicção desta Corte sobre a imperatividade da medida.

207. A seguir serão tratados os temas em capítulos específicos.

Da transferência do controle societário de concessionárias sem a prévia e expressa anuência do poder concedente.

208. O exame da trajetória societária das empresas **CM Empreendimentos Ltda. e Zenário Costeira Empreendimentos Turísticos Ltda.** revelou transferências de controle societário sem a necessária e prévia anuência do Poder Concedente, precedida da verificação de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal do novo controlador, em violação direta ao art. 27 da Lei nº 8.987/1995¹⁵, que assim dispõe:

Art. 27. A transferência de concessão ou do controle societário da concessionária sem prévia anuência do poder concedente implicará a caducidade da concessão.

§ 1º Para fins de obtenção da anuência de que trata o caput deste artigo, o pretendente deverá:
I - atender às exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço; e
II - comprometer-se a cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor.

209. No caso da **CM Empreendimentos Ltda.** (anteriormente Via Costeira Hotéis Ltda.), verificou-se uma sucessão de alterações. No ano de 2023, o controle majoritário (95% das quotas) migrou da Sibaúma AgroPecuária Ltda. para a CM Construções Ltda., sendo posteriormente transformada, no ano de 2024, em sociedade unipessoal sob a titularidade da N S Modesto Ltda., e, por fim, recomposta como sociedade plural, com divisão igualitária do capital entre Nason Soares Modesto e sucessivos sócios pessoas físicas, inicialmente Fernando Braga Serrão, posteriormente Fábio André de Macedo e, por fim, Fernando Gabriel de Macedo Braga.

¹⁵ Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

210. Paralelamente, o objeto social foi ampliado para atividades alheias à hotelaria, como o comércio atacadista e varejista de máquinas, materiais hidráulicos, elétricos e eletroeletrônicos.

211. Quanto à **Zenário Costeira Ltda.**, a modificação substancial ocorreu com a retirada da EFX – Empreendimentos e Participações Societárias Ltda. e a admissão da LOGASA – Logística Ambiental Ltda. como sócia majoritária. Dessa forma, a composição societária atual da empresa é formada pela Logasa – Logística Ambiental e Marco Antonio do Nascimento Gurgel.

212. Ressalte-se que a transferência do controle societário sem autorização prévia e formal — que exige a verificação da capacidade técnica e idoneidade do novo controlador — não admite convalidação tácita e constitui infração grave, apta a ensejar a caducidade da concessão, conforme o art. 27, *caput* e § 1º, da Lei nº 8.987/1995, já transcrito acima.

213. Sobre o tema, é imperativo destacar que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 2946, sedimentou o entendimento de que a exigência de anuência prévia do poder concedente para a transferência do controle societário das concessionárias é plenamente constitucional. O STF reafirmou que tal prerrogativa visa assegurar que a execução do serviço público (ou uso de bem público, por simetria) permaneça sob a responsabilidade de entes que preencham os requisitos de capacidade técnica e idoneidade financeira exigidos da concessão original. A ementa do referido julgado restou redigido da seguinte maneira:

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 27, *caput* e § 1º, da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, renumerado pela Lei nº 11.196/05. Transferência da concessão ou do controle societário da concessionária. Alegada violação do art. 175 da Constituição Federal. Vício inexistente. Isonomia e impessoalidade. Princípios correlatos do dever de licitar. Ofensa não configurada. Caráter personalíssimo ou natureza intuito personae dos contratos administrativos. Superação da tese. Finalidades do procedimento licitatório. Seleção da proposta mais vantajosa, com respeito à isonomia e à impessoalidade. Garantia institucional. Possibilidade de alteração contratual objetiva e subjetiva. Concessões públicas. Peculiaridades. Caráter dinâmico e incompleto desses contratos. Mutabilidade contratual. Pressuposto de estabilidade e segurança jurídica das concessões. Finalidade da norma impugnada. Medida de duplo escopo. Transferência da concessão X subconcessão dos serviços públicos. Distinção. Formação de relação contratual nova. Improcedência do pedido.

1. A concepção de que os contratos administrativos ostentam caráter personalíssimo ou natureza intuito personae “reflete uma transposição mecânica do direito administrativo francês anterior ou, quando menos, traduz um regime jurídico não mais existente” (JUSTEN FILHO, Marçal. Considerações acerca da modificação subjetiva dos contratos administrativos. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP. Belo Horizonte: Editora Fórum, ano 4, n. 41, maio/2005). 2. Em nosso sistema jurídico, o que interessa à Administração é, sobretudo, a seleção da proposta mais vantajosa, independentemente da identidade do particular contratado ou dos atributos psicológicos ou subjetivos de que disponha. Como regra geral, as características pessoais, subjetivas ou psicológicas são indiferentes para o Estado. No tocante ao particular contratado, basta que tenha comprovada capacidade para cumprir as obrigações assumidas no contrato.

3. O princípio constitucional da impessoalidade veda que a Administração Pública tenha preferência por esse ou aquele particular. Então, a identidade do particular contratado não é relevante por si mesmo, devendo ser considerada apenas e tão somente na justa medida em que representa o preenchimento dos requisitos objetivos e previamente definidos, previstos na lei e no edital do certame.
4. É a proposta mais vantajosa que, *prima facie*, vincula a Administração. Mantidos seus termos, não se pode afirmar que a modificação do particular contratado implica, automática e necessariamente, burla à regra da obrigatoriedade de licitação ou ofensa aos princípios constitucionais correlatos, mormente nos casos de concessão, dada a natureza incompleta e dinâmica desses contratos e a necessidade de se zelar pela continuidade da prestação adequada dos serviços públicos.
5. Tendo em vista que as concessões públicas se estabelecem em bases não completamente definidas e cambiantes conforme múltiplos fatores externos, só é possível cogitar a estabilidade econômica e segurança jurídica das relações e situações a ela relacionadas a partir da mutabilidade contratual. Desse modo, considerando a dinâmica peculiar e complexa das concessões públicas, é natural – e até salutar – que o próprio regime jurídico das concessões contenha institutos que permitam aos concessionários se ajustarem às vicissitudes da execução contratual. As transferências da concessão e do controle societário da concessionária, previstas no dispositivo legal impugnado, são exemplos de institutos dessa natureza.
6. Os contratos de concessão seguem uma modelagem própria e inovadora, distinta do padrão de contratação previsto na Lei nº 8.666/93. Não há na Constituição brasileira de 1988 fundamento que ampare a suposição de uniformidade do regime nuclear dos contratos públicos. Existem regimes diversos de contratação administrativa que convivem paralelamente e de forma pontualmente subsidiária, não havendo embates entre os modelos previstos nas Leis nº 8.666/93 e nº 8.987/95.
7. A norma impugnada é uma “via de mão dupla”, porque, “por um lado, busca equacionar a rigidez do contrato com a dinâmica do mundo negocial (...); por outro, assegura à Administração Pública o controle da regularidade desse ato”. Trata-se de norma de duplo escopo, que institui a anuência da Administração Pública como relevante prerrogativa de verificação da regularidade da avença havida entre particulares, em prol do interesse público.
8. Mesmo no tocante aos serviços públicos, a exigência constitucional de licitação prévia não se traduz em regra absoluta e inflexível. Ao contrário. Os comandos constitucionais inscritos no art. 37, inciso XXI, e no art. 175, caput, a par de estipularem, como regra, a obrigatoriedade de licitação, não definem, eles próprios, os exatos contornos do dever de licitar, cabendo ao legislador ordinário ampla liberdade quanto a sua conformação, à vista da dinamicidade e da variedade das situações fáticas a serem abrangidas pela respectiva normatização. Há precedentes do Supremo Tribunal Federal no sentido de privilegiar a escolha legislativa, desde que protegidos os valores constitucionais assegurados pela garantia da licitação.
9. Do cotejo da norma impugnada com o parâmetro constitucional de controle, verifica-se que eles se referem a momentos distintos da contratação, possuindo diferentes âmbitos de incidência. O art. 175 da Constituição exige a realização de licitação para a outorga inicial da prestação dos serviços públicos a particulares. Enquanto isso, o art. 27 da Lei nº 8.987/95 só se aplica após licitada a prestação do serviço público e formalizado o respectivo contrato de concessão. É no decorrer da execução contratual, e havendo anuência do poder concedente, que se procede à transferência da concessão ou do controle societário.
10. O ato de transferência da concessão e do controle societário da concessionária, nos termos do art. 27 da Lei nº 8.987/95, não se assemelha, em essência, à subconcessão de serviço público prevista no art. 26 do mesmo diploma, justificando-se o tratamento legal diferenciado. Diversamente da transferência da concessão ou do controle acionário, que não dá início a uma relação jurídico-contratual nova e mantém intacta a base objetiva do contrato, a subconcessão instaura uma relação jurídico-contratual inteiramente nova e distinta da anterior entre o poder concedente e a subconcessionária.
11. Na espécie, não se constata a alegada burla à exigência constitucional de prévia licitação para a concessão de serviços públicos, constante do art. 175 da CF, a qual é devidamente atendida com o certame levado a cabo para sua outorga inicial e cujos efeitos jurídicos são observados e preservados no ato de transferência mediante a anuência administrativa. Também não se pode cogitar afronta aos princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade. No procedimento licitatório, a isonomia se concretiza ao se proporcionar a todos os particulares interessados em contratar com a Administração a faculdade de concorrerem em situação de igualdade. A impessoalidade, por sua vez, decorre da observância de regras objetivas e predefinidas na lei e no edital do certame para a seleção da proposta mais vantajosa, bem como para o escrutínio das características inerentes ao futuro contratado.
12. Não faz sentido exigir que o ato de transferência do art. 27 da Lei nº 8.987/95 observe os princípios da isonomia e da impessoalidade. A anuência é matéria reservada ao Administrador

e pressupõe o atendimento de requisitos bem específicos. A par disso, a operação empresarial sobre a qual incide a anuência é, tipicamente, um negócio jurídico entre particulares e, como tal, é disciplinado pelo direito privado. O concessionário, como agente econômico que é, pode decidir sobre seus parceiros empresariais conforme critérios próprios. Não há, portanto, espaço para aplicação dos princípios da isonomia e da impessoalidade, os quais são típicos da relação verticalizada que possui uma entidade estatal em um dos polos.

13. Pedido julgado improcedente.

(ADI 2946, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09-03-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-095 DIVULG 17-05-2022 PUBLIC 18-05-2022)

214. Para aprofundar o entendimento da Corte Suprema, entendo prudente transcrever parte da fundamentação do voto do Relator da referida ADI:

“(…) Ressalte-se, ainda, que eventual cessão da concessão ou transferência do controle societário, para ter validade jurídica como tal, precisa de prévia anuência da Administração Pública. Essa anuência administrativa, como não poderia deixar de ser, está condicionada à satisfação dos requisitos enumerados no § 1º do art. 27 da Lei nº 8.987/95, quais sejam: (i) primeiro, que o pretendo cessionário atenda às exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço; e, (ii) depois, que ele se comprometa a cumprir todas as obrigações contratuais. Ou seja, a própria anuência da Administração Pública, exigida pela norma impugnada para a perfectibilização do ato de transferência, tem por finalidade resguardar, ao longo da execução contratual, os efeitos jurídicos da licitação que antecedeu a contratação. Mas não é só.

Fazendo uso da prerrogativa que lhe confere o dispositivo impugnado, a Administração Pública também pode e deve proceder a um verdadeiro controle de juridicidade do ato de transferência, assegurando-se de que: (i) o objeto da concessão, por sua natureza e em razão de suas características particulares, admita a cessão; (ii) não haja norma legal vedando a transferência da concessão ou do controle societário para aquele contrato específico; (iii) não haja cláusula contratual expressa proibindo a cessão da concessão ou a transferência do controle acionário; (iv) o certame licitatório não ofereça óbice à cessão da concessão; (v) a transferência da concessão ou do controle societário não resulte de conluio para a transmissão da posição contratual a um concorrente; e, finalmente, (vi) não haja indícios de cartelização.

É preciso observar, outrossim, que a transferência da concessão ou do controle acionário não dá início a uma relação jurídico-contratual nova. Ao contrário. Permanecem o mesmo objeto contratual, as mesmas obrigações contratuais e a mesma equação econômico-financeira. Em suma, a base objetiva do contrato continua intacta. O que ocorre é apenas sua modificação subjetiva, seja pela substituição do contratado, seja em razão de sua reorganização empresarial (...)

215. No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) possui precedentes no sentido de considerar que a transferência do controle societário de concessionárias sem a prévia e expressa anuência do poder concedente constitui irregularidade grave, passível de extinção contratual. Tal entendimento encontra-se consolidado em julgados recentes, a exemplo dos Acórdãos nº 4037/2020-Plenário, nº 2139/2022-Plenário e nº 304/2024-Plenário.

216. No que concerne à possível alegação da inaplicabilidade da Lei nº 8.987/1995 ao caso vertente, sob o argumento de que a relação jurídica seria regida exclusivamente pelo Decreto-Lei nº 271/1967 por se tratar de concessão de direito real de uso (CDRU), verifica-se que tal insurgência não prospera.

217. É imperativo distinguir que, diferentemente da concessão comum de serviços públicos — prevista no art. 175 da Constituição Federal e regulamentada pela

Lei nº 8.987/1995 —, a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) tem por objeto primordial a outorga do uso qualificado de bem público, geralmente vinculada à realização de determinada finalidade econômica, social ou urbanística.

218. Esse entendimento é corroborado pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a exemplo do Acórdão nº 379/2023–Plenário, que, ao examinar concessões de direito real de uso de áreas públicas, utilizou expressamente a Lei nº 8.987/1995 como parâmetro normativo de controle. Tal precedente evidencia que a Lei de Concessões não é estranha ao universo da CDRU, sempre que o desenho contratual reproduzir institutos típicos do regime concessório e houver compatibilidade material entre o dispositivo invocado e a natureza do ajuste.

219. No âmbito deste Tribunal de Contas, essa orientação encontra respaldo direto na Resolução nº 027/2025–TCE/RN, que disciplina o acompanhamento de projetos de desestatização.

220. O referido normativo, em seu art. 5º, estabelece que a disciplina afeta às concessões comuns aplica-se, no que couber, também às concessões de direito real de uso, evidenciando que o sistema normativo desta Corte reconhece a transposição de parâmetros originalmente estruturados para serviços públicos às demais formas de outorga.

221. De forma ainda mais específica, a mencionada Resolução contempla hipóteses de transferência de controle societário fazendo remissão direta ao art. 27 da Lei nº 8.987/1995 (art. 17, inciso VII), o que reforça a compreensão de que as regras atinentes à estabilidade subjetiva da concessionária constituem parâmetro legítimo de controle externo independentemente da nomenclatura formal do contrato.

222. A *ratio legis* do art. 27 da Lei nº 8.987/1995 reside na preservação de um elemento central de toda relação concessória: a manutenção das condições de capacidade técnica, idoneidade e qualificação econômico-financeira que justificaram a escolha do executor. Permitir a alteração do controle societário sem a prévia e expressa anuência estatal implicaria esvaziar a lógica do instituto e frustrar a finalidade do procedimento licitatório (que é a regra do atual sistema jurídico), facultando que terceiros assumam a exploração de ativos públicos sem qualquer crivo da Administração.

223. Portanto, a exigência de anuência prévia não se limita às concessões de serviço público em sentido estrito, sendo plenamente aplicável às concessões de direito real de uso para garantir que a mutação subjetiva do controle não comprometa o

interesse público e a higidez da execução contratual de empreendimentos de grande porte, com exploração econômica de áreas públicas por longo prazo, como é o caso da Via Costeira.

224. No que tange especificamente às empresas CM Empreendimentos Ltda. e Zenário Costeira Empreendimentos Turísticos Ltda., a incidência da regra de anuência prévia não decorre apenas de construção hermenêutica subsidiária, mas de expressa previsão convencional.

225. A escritura pública da concessão de ambas as empresas estabelece que salvo autorização expressa da outorgante concedente, a concessionária não poderá transferir a concessão a terceiros, sob pena de rescisão *pleno jure*, com a aplicação do disposto no § 3º do art. 7º do Decreto-Lei nº 271/1967 e do art. 5º, item I, da Lei Estadual nº 6.379/1993.

226. Verifica-se, portanto, que a aplicação dos parâmetros da Lei de Concessões guarda estrita simetria com as obrigações assumidas pelas empresas no instrumento de outorga, reforçando que a mutação do controle societário realizada ao largo do crivo administrativo configura, pela via transversa, descumprimento contratual e legal de natureza grave.

227. Portanto, a mutação subjetiva ocorrida nas empresas citadas (**CM Empreendimentos Ltda. e Zenário Costeira Empreendimentos Turísticos Ltda.**), ao largo de qualquer crivo administrativo, retira o lastro de legalidade dos vínculos e enseja a caducidade das concessões, modalidade de extinção contratual.

Tentativas de alienação de patrimônio público (Hotel Parque das Dunas Ltda.)

228. No que tange à empresa Hotel Parque das Dunas Ltda., a instrução técnica (evento 66) descortinou uma situação de extrema gravidade, caracterizada pela tentativa de disposição patrimonial de um bem pertencente ao Estado do Rio Grande do Norte, em flagrante desvio de finalidade e violação ao regime jurídico administrativo.

229. É fato incontroverso que a referida empresa detém mera concessão remunerada de direito real de uso sobre área integrante do Projeto Parque das Dunas/Via Costeira, outorgada em 1984 pela EMPROTURN (sucédida pela DATANORTE).

230. Não obstante a natureza resolúvel dessa posse, a consulta integral aos autos do Processo Judicial nº 0809157-42.2015.8.20.5001 (17ª Vara Cível da Comarca de Natal/RN) permitiu verificar que a concessionária celebrou, em 02/09/2005, um

Instrumento Particular de Promessa de Compra e Venda tendo por objeto a própria gleba estatal em favor do Sr. Ernesto Carlos Martin Ferro, cidadão espanhol, no valor de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais).

231. Tal conduta configura inequívoca alienação de coisa alheia, juridicamente qualificada como venda a *non domino*. Nos termos da Cláusula VII da Escritura Pública de Concessão (Matrícula nº 9.575¹⁶), a concessionária assumiu a obrigação de *"não transferir no período da concessão de uso, seja qual for a hipótese, o domínio, uso da gleba de terra de que trata este contrato, a terceiros, sob pena de rescisão automática independentemente da indenização, revertendo-se ao patrimônio da EMPROTURN, o imóvel cedido"*. A existência desse compromisso de compra e venda, por si só, já representaria causa de extinção do vínculo e reversão imediata da gleba à DATANORTE.

232. Entretanto, os documentos constantes do referido processo judicial revelam uma tentativa deliberada de burlar a Cláusula VII. Ao constatarem que a venda direta do imóvel acarretaria a perda da concessão, as partes formalizaram, em 30/04/2007, o “1º Termo Aditivo ao Instrumento Particular de Compromisso de Compra e Venda de Bem Imóvel”¹⁷.

233. Por meio deste aditivo, a transação de promessa de compra e venda do imóvel foi mascarada como uma cessão da integralidade das quotas sociais, sem qualquer participação ou autorização do Estado no referido documento, incorrendo na mesma irregularidade já fundamentada para as empresas CM Empreendimentos Ltda. e Zenário Costeira Empreendimentos Turísticos Ltda.

234. Conforme se observa nas Alterações do Contrato Social da empresa Hotel Parque das Dunas Ltda.¹⁸, em 30/05/2007, a composição societária passou a ser detida em 99% pelo Sr. Ernesto Carlos Martin Ferro e 1% por sua esposa, transferindo-se, por via transversa e sem anuência estatal, o controle da área pública pelo valor de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) – valor da promessa da compra e venda, embora tenham atribuído os sócios retirantes e naquele momento os sócios admitidos, o capital social total da empresa de apenas R\$ 122.069,00 (cento e vinte e dois mil e sessenta e nove reais).

235. Submetida ao crivo do Poder Judiciário, a manobra foi rechaçada. O Acórdão do Tribunal de Justiça do RN, ao confirmar a sentença de 1ª instância que

¹⁶ ID 1829810 do processo judicial.

¹⁷ ID 1829815 do processo judicial.

¹⁸ ID 1829819 do processo judicial.

anulou o contrato de promessa de compra e venda e determinou o retorno da situação ao estado anterior ao contrato (devolução do terreno ao Hotel Parque das Dunas e devolução do dinheiro a Ernesto Carlos Martin Ferro), assentou a ocorrência de simulação negocial destinada a burlar a vedação legal.

236. O TJRN declarou que o contrato teve por objeto bem de propriedade do Estado, sendo juridicamente impossível sua alienação por particular, e que o aditivo societário serviu apenas como "manto" para encobrir a ilegalidade.

237. Assim se manifestou o TJRN, no dito Acórdão:

(...) Depreende-se, pois, que, o termo aditivo promovido ao instrumento particular de compromisso de compra e venda de bem imóvel e outras avenças teve o escopo de afastar a fraude à lei por meio da simulação, tornando viciado o negócio jurídico a ponto de não produzir qualquer efeito na ordem jurídica, uma vez que está a violar, sem nenhuma réstia de dúvida, a segurança jurídica, um dos pilares do Estado Democrático de Direito.

(...)

Ressalte-se que a simulação ao negócio jurídico é defeito na declaração de vontade, podendo ser qualificado como um vício social, e que o propósito de quem pratica a simulação é enganar terceiro estranho à relação jurídica, *in casu*, o Estado do Rio Grande do Norte.

Não se pode olvidar a árdua tarefa de detectar um negócio simulado, uma vez que se trata de negócio que aparenta uma coisa, sem o ser na realidade, daí porque a prova sobre sua existência nunca será plena, já que a realidade estará, sempre, acobertada pelo manto do ato simulado.

Porém, no caso contrato, as provas colhidas pelos litigantes levam à convicção da simulação perpetrada no negócio jurídico firmado entre as partes no ano de 2007, com vistas a burlar a vedação de alienação de bem público.

Com efeito, devida a declaração de nulidade por força do disposto no art. 166, incisos II e VI, do Código Civil, sem se poder cogitar de direito adquirido à direito que nunca existiu.

Ante o exposto, voto pelo conhecimento e desprovimento dos apelos, mantendo-se a sentença em todos os fundamentos(...)

238. Após a prolação do Acórdão, as partes celebraram um acordo para encerrar o litígio. Embora os advogados tenham oposto sigilo ao termo nos autos principais (0809157-42.2015.8.20.5001), a íntegra da minuta encontra-se disponível no Processo Judicial nº 0802971-58.2021.8.20.0000 – 2ª instância do TJRN (ID 8923028, pág. 77/101), onde se discutiu o cumprimento da avença.

239. O acordo, homologado judicialmente, previu o pagamento de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) atualizados e revelou uma situação fática alarmante: o Sr. Ernesto Carlos Martin Ferro, o promitente comprador, esteve na posse direta do imóvel público desde o ano de 2005, vindo a devolvê-lo à Hotel Parque das Dunas Ltda. apenas naquele momento (2019), com o consequente desfazimento das alterações societárias simuladas.

240. A movimentação de cifras que alcançaram os dez milhões de reais confirma que a área pública foi tratada como ativo de intensa especulação imobiliária.

241. Cumpre salientar que a declaração de nulidade do negócio jurídico pelo Poder Judiciário, com a determinação de retorno das partes ao *status quo ante*, não possui o condão de afastar ou descaracterizar o descumprimento pretérito das obrigações assumidas perante o Estado.

242. A infração administrativa consumou-se em duas ocasiões: no momento em que a concessionária celebrou a promessa de compra e venda e quando efetivou a alteração societária, operando a transferência da posse direta do bem público a terceiros à margem da lei. O desfazimento judicial dos atos, embora necessário para a recomposição da legalidade e do patrimônio, não apaga a materialidade da falta grave nem faz desaparecer o descumprimento contratual.

243. Diante de inadimplemento de tamanha gravidade e da simulação comprovada ao título concessório, a situação impõe a **extinção da concessão por caducidade, seja por violação direta às leis estaduais vigentes e obrigações presentes na escritura ou em razão do arts. 35 e 38 da Lei nº 8.987/1995**, autorizando a retomada do imóvel pelo Estado.

Da descontinuidade jurídica e transformação societária Irregular (Paulistânia Hotéis e Turismo Ltda).

244. O exame da trajetória da empresa Paulistânia Hotéis e Turismo Ltda. revela uma situação de fragilidade jurídica incompatível com o regime de concessão de bens públicos. A análise cronológica, baseada em certidões da JUCERN e em documentos do Processo Judicial nº 0001814-42.2005.8.20.0001 (8ª Vara Cível da Comarca de Natal/RN), descortina um hiato existencial da pessoa jurídica que compromete a validade dos atos de renovação do vínculo concessório.

245. A concessão foi originalmente outorgada em 1987 à Paulistânia Hotéis e Turismo S/A (Sociedade Anônima). Contudo, registros oficiais do Sistema Nacional de Registro de Empresas Mercantis (SINREM) certificam que a referida S/A teve seu último arquivamento em 20/10/1995, passando a figurar formalmente na situação de “extinta”. Essa extinção decorreu do cancelamento *ex officio* por inatividade decenal, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.934/1994, indicando que a empresa permaneceu juridicamente inerte e sem registro por mais de uma década.

246. Ocorre que a "reativação" e a transformação da natureza jurídica de Sociedade Anônima para Sociedade Limitada (LTDA) somente foram formalizadas por meio de instrumento datado de 14/06/2007. Todavia, em data anterior, precisamente em

05/02/2007, a DATANORTE celebrou um Termo de Acordo renovando a concessão com a "Paulistânia Hotéis e Turismo Ltda.".

247. Tal cronologia revela uma nulidade insanável: o Estado celebrou um acordo de renovação de concessão com uma pessoa jurídica que, naquele momento, ainda figurava como extinta e cuja transformação societária não havia sido formalizada. A reativação registral posterior não possui efeito retroativo apto a convalidar atos praticados durante o período de vacância jurídica, tampouco a legitimar a contratação com ente juridicamente inexistente ao tempo do ajuste.

248. Sob a égide do regime jurídico das concessões, a irregularidade é peremptória. O art. 35, inciso VI, da Lei nº 8.987/1995¹⁹ estabelece que a extinção da empresa concessionária opera, por via de consequência, a extinção da concessão. A descontinuidade da personalidade jurídica da Paulistânia — que permaneceu extinta entre 1995 e meados de 2007 — acarretou a caducidade de pleno direito do vínculo original, não sendo juridicamente possível a "ressurreição" de um contrato administrativo cujo sujeito desapareceu.

249. Ademais, a transformação de S/A para LTDA sem a prévia e expressa anuência do Poder Concedente configura alteração subjetiva irregular. A mudança de regime societário altera profundamente a governança, a responsabilidade dos sócios e a capacidade de fiscalização estatal, exigindo — nos termos do art. 55, XIII, da Lei nº 8.666/93 (vigente, à época) e art. 27 da Lei nº 8.987/95 — um novo crivo de habilitação pelo Estado, o que jamais ocorreu.

250. Tais vícios de legitimidade subjetiva e a ausência de controle administrativo sobre as mutações da concessionária revelam afronta aos termos da concessão, impondo a extinção do vínculo concessório.

Da extinção da concessionária Ignez Motta Andrade e da substituição irregular pela OWL Comercial Ltda.

251. Prosseguindo na análise das irregularidades estruturais que maculam os vínculos nas concessões da Via Costeira, a situação verificada no Processo Judicial nº 0002390-35.2005.8.20.0001 (17 Vara Cível de Natal/RN) revela um descaso contundente com os pressupostos básicos de existência do contrato administrativo: a personalidade jurídica do contratado.

¹⁹ Art. 35. Extingue-se a concessão por:

VI - falência ou extinção da empresa concessionária e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual.

252. A concessão original, datada de 1994 e renovada em 2007, foi celebrada com a empresa individual Ignez Motta Andrade (CNPJ nº 08.060.907/0001-58). Ocorre que, conforme prova documental extraída do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), referida empresa teve sua baixa e extinção formalizadas em 20/12/2021.

253. No que tange às consequências jurídicas desse encerramento, aplica-se o mesmo fundamento já exposto anteriormente: nos termos do art. 35, inciso VI, da Lei nº 8.987/1995, a extinção da empresa concessionária opera a extinção automática da concessão por força de lei. Portanto, desde dezembro de 2021, não existe mais vínculo jurídico válido, devendo o imóvel ter retornado imediatamente à posse plena e direta do Estado.

254. Todavia, em flagrante ilegalidade, a DATANORTE celebrou um Termo Aditivo em 21/05/2024 para supostamente "ratificar" o acordo de 2007 e conceder novos prazos a uma entidade que já não possuía existência legal há quase três anos.

255. O vício de legitimidade é agravado pelo fato de que o Termo Aditivo foi assinado por uma terceira pessoa jurídica: a OWL Comercial Ltda. (CNPJ nº 70.030.010/0001-55).

256. A tentativa de justificar tal substituição pela identidade de sócios — dado que a Sra. Ignez Motta integra a OWL Comercial Ltda. — é juridicamente insustentável. A autonomia patrimonial e a personalidade jurídica distinta impedem a sucessão automática em contratos administrativos. A substituição da concessionária exige procedimento formal específico (art. 27 da Lei 8.987/1995), com análise de habilitação técnica e econômico-financeira da nova empresa, além de anuência prévia e motivada do Poder Concedente, o que inexistente nos autos.

257. A menção genérica em Termo de Anuência de 2024 à expressão “IGNEZ MOTTA DE ANDRADE (OWL COMERCIAL LTDA)” não supre a ausência de cessão contratual formal. Pelo contrário, evidencia uma tentativa de transmutar a natureza da concessão em um privilégio pessoal da sócia, independentemente da higidez da pessoa jurídica contratada.

258. Em suma, a manutenção do vínculo com a empresa OWL Comercial Ltda. carece de qualquer lastro legal. Além das causas já citadas antes neste voto, o contrato original, se ainda existisse, extinguiu-se por lei em 2021.

259. A "concessionária-concordante" atual é estranha à outorga primitiva, configurando uma transferência de contrato administrativo sem licitação e sem

procedimento formal de substituição, o que impõe a declaração de nulidade de pleno direito dos atos praticados em 2024 e a retomada do bem público.

Da incerteza dominial e da ausência de regularização dos imóveis perante a União (Terreno de marinha).

260. No curso da fiscalização, a DCD diligenciou junto à Superintendência do Patrimônio da União no Rio Grande do Norte (SPU/RN), por meio do Ofício nº 028/2026-DCD, buscando esclarecimentos sobre a regularidade da ocupação, o aforamento e o recolhimento de receitas patrimoniais (foro e laudêmio) das áreas concedidas na Via Costeira.

261. Em resposta (Ofício SEI nº 15995/2026/MGI), a SPU/RN descortinou um histórico dominial de extrema complexidade e irregularidade. Esclareceu-se que a cessão originária ao Estado (Decreto nº 82.699/1978) ocorreu sob regime de aforamento, e que qualquer transferência subsequente exigiria a formalização de contratos de transferência das obrigações de aforamento perante a União — o que não se concretizou a contento.

262. Ficou evidenciado que, em 1994, houve um pedido de desmembramento da área original para transformar zonas não edificáveis em novas unidades hoteleiras. Todavia, a EMPROTURN (e posteriormente a DATANORTE) promoveu modificações nas dimensões das unidades e lavrou escrituras de retificação das concessões de direito real de uso sem o prévio conhecimento ou acompanhamento da SPU/RN, dificultando a análise e a regularização dos processos administrativos federais.

263. A gravidade da situação acentuou-se com os trabalhos do GT–Via Costeira (Portaria Conjunta nº 01/2009/PU/SPU/IBAMA), composto por AGU, SPU e IBAMA e posteriormente integrados também pela DATANORTE, o IDEMA e a SEMURB. O Relatório Conjunto de Avaliação Técnica concluiu que as áreas então desocupadas eram integralmente constituídas por Áreas de Preservação Permanente (APPs) — dunas, falésias, recifes e bordas de tabuleiros — assentando a impossibilidade de ocupação, salvo hipóteses excepcionabilíssimas de interesse público ou segurança nacional.

264. Diante de tais constatações, a DATANORTE chegou a solicitar formalmente, em 25/01/2012 (Ofício nº 29/2012), a devolução à União dos terrenos de marinha aforados que permaneciam desocupados. Esse cenário de incerteza culminou na Ação Civil Pública nº 0800590-94.2014.4.05.8400 (5ª Vara Federal do RN), cujo

objeto consistia em pleito da União requerendo a retificação das matrículas para exclusão das áreas de sua titularidade.

265. Em fevereiro de 2025, após decisão judicial, houve o desmembramento das matrículas para separar formalmente o patrimônio da União do patrimônio do Estado.

266. Nesse novo e atual cenário dominial, a SPU/RN comunicou que: **(i)** Os imóveis analisados incluem-se parcialmente entre os bens da União (Decreto-Lei nº 9.760/1946 e art. 20 da CF); **(ii)** apenas duas empresas protocolaram requerimentos de regularização, não havendo indicação de conclusão da regularização dominial; **(iii)** não foi encontrado registro da área na SPU/RN, caracterizando-se ocupação irregular.

267. A análise integrada desses fatos revela um quadro de extrema fragilidade dominial. Embora existam escrituras públicas de concessão estaduais, não há comprovação de formalização válida de aforamento perante a União, nem regularização da fração correspondente aos terrenos de marinha. A ocupação ou exploração sem o devido aforamento federal compromete a segurança jurídica das concessões e potencializa o risco patrimonial ao Estado, configurando possível afronta ao regime constitucional dos bens públicos.

268. Conclui-se, portanto, que a inexistência de regularização das áreas perante a União reforça os achados de auditoria quanto à ilegalidade na renovação das concessões.

Da ausência de comprovação de capacidade técnica, econômico-financeira e operacional das concessionárias.

269. A análise técnica revelou um quadro sistêmico de insuficiência estrutural que compromete a capacidade das concessionárias de honrar os investimentos e metas estabelecidos nos aditivos de 2024. A seguir, detalham-se os achados agrupados por natureza de irregularidade.

Da Ausência de vínculos formais de trabalho e incapacidade operacional.

270. Como primeiro elemento objetivo de avaliação da capacidade operacional, a análise de dados das bases oficiais do Ministério do Trabalho e Emprego (CAGED e Esocial) indica uma ausência total de vínculos formais de trabalho da maioria das empresas auditadas.

271. Conforme os registros consultados pelo Corpo Técnico (evento 48), **as empresas CM Empreendimentos Ltda, Costeira Palace Hotel S/A, Hotel Parque**

das Dunas Ltda, Paulistânia Hotéis e Turismo Ltda, Zenário Costeira Ltda; Ignez Motta de Andrade e OWL Comercial Ltda não apresentam nenhum vínculo trabalhista no recorte temporal examinado (janeiro de 2024 a janeiro de 2026).

272. A inexistência de registros de empregados ativos constitui indício veemente de que tais empresas não dispõem de estrutura humana mínima para iniciar, conduzir e concluir as atividades inerentes à implantação de equipamentos hoteleiros de grande vulto. Esta fragilidade operacional torna-se crítica quando confrontada com as obrigações e prazos exíguos estabelecidos nos instrumentos de ajuste.

273. Assim pontuou a Unidade Técnica sobre as obrigações da empresa e a necessidade de possuir um quadro de apoio, com atendimento de prazos exíguos (evento 66):

“ (...) Essas obrigações não se resumem a atos formais: elas pressupõem planejamento, coordenação técnica, gestão de prazos, produção e controle de documentos, além de interação contínua com o poder público (protocolo, acompanhamento, respostas a diligências, complementações, audiências e condicionantes).

Em particular, o cumprimento do item (I) exige que a empresa esteja apta a estruturar e apresentar, em prazo relativamente curto (6 meses), o conjunto de elementos necessários ao licenciamento das construções, o que normalmente envolve contratação e coordenação de consultorias técnicas (arquitetura, engenharia, meio ambiente), definição do escopo do projeto, coleta de dados e consolidação de informações para instrução do processo.

O item (II), por sua vez, impõe um fluxo interno de governança documental e prestação de contas ao concedente em prazo exíguo (5 dias), demandando rotinas administrativas mínimas para registrar protocolos, organizar evidências e manter rastreabilidade.

O item (III) revela obrigação temporal diretamente vinculada ao marco ambiental (Licença Prévia - LP), exigindo acompanhamento técnico-jurídico do processo de licenciamento e capacidade de impulsionamento do procedimento para que a Licença de Instalação - LI seja requerida no prazo de até 1 ano, inclusive diante de eventuais condicionantes e exigências adicionais.

Já o item (IV) explicita obrigação de alta complexidade técnica: EIA/RIMA é produto típico de empreendimentos com potencial impacto significativo, exige equipe especializada multidisciplinar, metodologia, levantamentos, diagnósticos e relatórios robustos e, frequentemente, tramitação que inclui participação social e análise técnica detalhada.

Diante desse conjunto de deveres, a ausência total de vínculos formais de trabalho fragiliza de modo relevante a demonstração de capacidade operacional e de governança para cumprimento dos encargos contratuais, sobretudo em concessão envolvendo obrigações de investimento, prazos e metas em área pública(...)

274. Em termos de risco ao erário e ao interesse público, a ausência de estrutura humana instalada é compatível com organizações de fachada, cuja atuação limita-se a manter a posse do terreno concedido para fins especulativos. A manutenção dessas concessões em mãos de empresas sem capacidade operacional mínima afronta o princípio da eficiência e o dever de zelar pela execução efetiva do projeto turístico que justificou a outorga da área pública.

Incompatibilidade das sedes com o porte operacional esperado.

275. Neste ponto, em relação à **CM Empreendimentos**, a inspeção presencial constatou que o novo endereço registrado em 16/09/2025 trata-se de imóvel comercial fechado, sem qualquer identificação visual, placa de fachada ou horário de funcionamento. Relatos de funcionários do condomínio indicam que a sala é raramente aberta, não havendo evidência de estrutura mínima para a execução de um empreendimento hoteleiro de grande porte em área de aproximadamente 15.000 m².

276. Situação análoga verifica-se quanto à empresa **Hotel Parque das Dunas**. A análise cronológica de registros fotográficos lançadas no evento 66 (2011-2023) e a inspeção realizada em 12/02/2026 demonstram que o endereço fiscal possui perfil nitidamente residencial, sem recepção ou identificação corporativa. Depoimentos de vizinhos confirmam que o imóvel é reiteradamente alugado para fins residenciais desde 2009. A precariedade da sede é tamanha que o servidor designado por esta Corte para entrega da notificação para oitiva prévia sequer conseguiu identificar o imóvel no local, sendo a notificação concretizada apenas após buscas pelo endereço pessoal dos sócios-administradores.

277. As diligências relativas às empresas **Costeira Palace Hotel S/A** e **Zenário Costeira Ltda.** reforçam o indicativo de que estas existem predominantemente no plano formal. No caso da **Costeira Palace**, o endereço declarado funciona, na verdade, como um complexo de salas alugadas, onde se localiza um escritório de advocacia, sem qualquer sinalização da empresa hoteleira. Quanto à **Zenário**, o imóvel assemelha-se a uma residência sem fluxo de pessoas compatível com a atividade de hotelaria, tendo a notificação sido assinada no escritório de advocacia do sócio administrador, em endereço distinto.

278. O caso da **Paulistania Hotéis e Turismo Ltda** revela uma estratégia de utilização de domicílios fiscais de terceiros (escritórios virtuais, apenas para recebimento de correspondências) e compartilhamento de infraestrutura com a empresa "Sol Investimentos". A convergência de endereços, telefones e domínios de e-mail, somada à declaração de funcionários no local de que a empresa "não funciona", aponta para a ausência de sede operacional autônoma e verificável.

279. No que concerne à empresa Ignez Motta de Andrade e Owl Comercial, as diligências realizadas pelo servidor desta Corte, em março de 2026, evidenciaram uma grave dissociação entre o endereço destas empresas e a realidade operacional da entidade.

280. Conforme certidão constante no evento 198, ao buscar a sede destas empresas na Avenida Hermes da Fonseca, nº 954, Tirol, o servidor foi informado por terceiros no local de que as referidas empresas eram ali desconhecidas, sendo a notificação destas 02 (duas) empresas concretizada apenas nos endereços pessoais dos sócios-administradores, local onde não se vislumbra qualquer estrutura voltada ao objeto da concessão, o que reforça a natureza de "empresa de fachada" ou meramente patrimonial.

281. Como visto, a manutenção de sedes meramente formais das empresas **Cm Empreendimentos, Hotel Parque das Dunas, Costeira Palace Hotel, Zenario Costeira, Paulistania Hotéis e Turismo e Ignez Motta de Andrade/Owl Comercial**, desprovidas de identificação corporativa, canais de atendimento e responsáveis identificáveis, atenta contra os requisitos elementares de governança, conformidade e responsabilização.

282. A utilização de endereços fiscais onde a empresa é desconhecida e a ausência de um centro de operações comercialmente identificado constituem fortes indícios de **incapacidade operacional e administrativa**.

283. Tal arranjo eleva o risco de insuficiência de substância interna proporcional às obrigações assumidas, sugerindo uma possível estratégia de manutenção do terreno público à espera de valorização ou repasse a investidores externos, em detrimento do interesse público e do objeto contratual.

Da ausência de capacidade econômico-financeira.

284. Embora alguns vínculos originais das concessões na Via Costeira remontem a período anterior à Constituição Federal de 1988, é imperativo destacar que os atos que pretenderam renovar, prorrogar ou aditar tais instrumentos foram editados já sob a plena vigência da atual Carta Magna e do regime jurídico instituído pela Lei nº 8.666/1993 (agora sucedida pela Lei nº 14.133/2021) e pela Lei das Concessões (Lei nº 8.987/1995).

285. Nesse diapasão, qualquer modificação ou extensão de prazo contratual submete-se, obrigatoriamente, aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e, especialmente, ao dever de garantir a seleção da proposta mais vantajosa e de contratante com aptidão comprovada, conforme o art. 37, inciso XXI, da CF/88. Assim, não há que se falar em ultra-atividade de regimes jurídicos pretéritos que dispensassem a demonstração de saúde financeira, visto que o

ato de renovar renova também o dever de fiscalização e de cumprimento dos requisitos de habilitação vigentes no momento da nova pactuação.

286. De plano, constata-se que **todas as empresas ora auditadas (CM Empreendimentos Ltda, Hotel Parque das Dunas Ltda, Costeira Palace Hotel S/A, G5 Planejamento e Execuções Ltda, Zenario Costeira Ltda, Paulistania Hoteis e Turismo Ltda, Ignez Motta de Andrade/Owl Comercial Ltda)** não demonstram qualificação econômico-financeira mínima e verificável para garantir o cumprimento das obrigações inerentes às concessões de que são titulares. Tal fragilidade compromete a segurança dos contratos como também revela inconformidade com o dever constitucional de selecionar contratantes aptos a atender ao interesse público.

287. Sob a ótica do regime de concessões, a insuficiência de prova da idoneidade financeira desvirtua o art. 18, inciso V, da Lei nº 8.987/1995²⁰, e afronta o art. 69, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021²¹, que condiciona a habilitação à demonstração objetiva de capacidade para mitigar riscos de inadimplência.

288. Verifica-se, ainda, uma grave lacuna normativa: como não houve licitação para as concessões, os instrumentos firmados com o Governo do Estado não prevêem meios de exigir a comprovação periódica dessa saúde financeira, tampouco se observa atuação fiscalizatória da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) ou da DATANORTE nesse sentido.

289. Ante a ausência de critérios específicos nos instrumentos originais e a inércia dos órgãos estaduais em regulamentar a matéria para disciplinar, de forma objetiva, os requisitos mínimos para aferição e manutenção da capacidade econômico-financeira no contexto do ajuste celebrado, o Corpo Técnico desta Corte, ao instruir o feito, adotou como referencial analítico os parâmetros gerais previstos no art. 69, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021 e os parâmetros de "Capacidade de Investimento Imediato" previstos no Edital de Chamamento Público nº 003/2025 da COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DA PARAÍBA - CINEP.

290. A utilização dos critérios da CINEP justifica-se pela identidade de objeto — implantação de empreendimentos hoteleiros em áreas públicas — e pela

²⁰ Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterá, especialmente:

V - os critérios e a relação dos documentos exigidos para a aferição da capacidade técnica, da idoneidade financeira e da regularidade jurídica e fiscal;

²¹ Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;

II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

razoabilidade da exigência de comprovação de recursos próprios correspondentes a, no mínimo, 20% (vinte por cento) do valor total do investimento. A incapacidade de atendimento a esse patamar mínimo pelas concessionárias da Via Costeira revela um cenário de risco inaceitável à Administração Pública potiguar.

291. Transcrevem-se abaixo trechos do referido Edital:

Resolução Normativa CINEP n°. 010/2019, e respectivas alterações posteriores, **Anexo I** do edital:

Art. 10. O requerimento de incentivo locacional deve ser dirigido à Presidência da COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DA PARAÍBA - CINEP acompanhado, no que couber, de todos os documentos a seguir, os quais indispensáveis à análise e ao processamento do pedido por esta sociedade de economia mista:

(...)

I-A. Para os imóveis a ser ofertados por meio de Edital de Chamamento Público, a empresa interessada deverá comprovar "Capacidade de Investimento Imediato" com recursos próprios, correspondentes a, no mínimo, 20% (vinte por cento) do valor total previsto no Quadro de Usos e Fontes (Quadro da Carta Consulta de Investimentos), apresentado na manifestação de interesse pela aquisição do imóvel de propriedade da COMPANHIA DESENVOLVIMENTO DA PARAÍBA - CINEP, excluindo-se o valor referente à aquisição do imóvel. (Redação dada pela Resolução de Diretoria n°. 075, editada em 06 de novembro de 2024).

Parágrafo Primeiro. A comprovação mencionada no caput do inciso I-A deverá ser feita pela empresa interessada por meio de extratos bancários, aplicações financeiras vinculadas, demonstrações contábeis devidamente registradas na Junta Comercial e declaração de Imposto de Renda. (Incluído pela Resolução de Diretoria n°. 052, editada em 22 de agosto de 2024).

Parágrafo Sétimo. O não atendimento aos critérios estabelecidos neste Inciso I-A e nos parágrafos acima resultará na desclassificação automática da empresa interessada, com o consequente arquivamento do respectivo Processo Administrativo pela COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DA PARAÍBA - CINEP. (Incluído pela Resolução de Diretoria n°. 052, editada em 22 de agosto de 2024).

(...)

VIII. **Balanco Patrimonial e Demonstrações Contábeis dos 03 (três) últimos exercícios sociais, já exigíveis, registrados na Junta Comercial**, ou órgão equivalente, da sede ou do domicílio da empresa interessada, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais (IPCA) quando encerrados há mais de 03 (três) meses da data de apresentação da proposta; (Redação dada pela Resolução de Diretoria n°. 055, editada em 13 de julho de 2020)

(...)

Art. 11. **A qualificação econômico-financeira da empresa pleiteante do incentivo locacional será apurada mediante a análise técnica da viabilidade econômico-financeira do projeto, a ser realizada por meio dos índices de solvência geral, de liquidez geral, de liquidez corrente e de patrimônio líquido**, que serão extraídos das informações constantes nos últimos 03 (três) balanços patrimoniais da empresa.

Parágrafo primeiro. Tratando-se de empresa constituída no mesmo exercício financeiro da apresentação do pedido de incentivo locacional, a qualificação econômico-financeira da empresa será apurada considerando o patrimônio líquido extraído do balanço de abertura da empresa.

Parágrafo segundo. A análise técnica da viabilidade econômico-financeira do projeto considerará, através dos dados objetivos apresentados pela empresa interessada, a geração de emprego, os investimentos, o faturamento, a opção de localização e a melhor destinação do bem.

Fonte: https://www.cinep.pb.gov.br/portal/?page_id=5116 (EDITAL-DE-CHAMAMENTO-PÚBLICO-003-2025)

Grifei.

292. Superada a premissa jurídica geral e os parâmetros analíticos adotados, passa-se agora ao exame pormenorizado e individualizado da situação econômico-financeira de cada uma das empresas concessionárias, procedendo-se ao cotejo entre as obrigações de investimento assumidas e a real capacidade de aporte, solvência e regularidade fiscal demonstrada nos autos.

293. **CM Empreendimentos Ltda:** A incapacidade desta concessionária é evidenciada pela inércia operacional de quase 30 anos sem qualquer implantação de estrutura no terreno. Somam-se a isso:

- Capital social incompatível: O montante de R\$ 100.000,00 é manifestamente insuficiente para o porte de um empreendimento hoteleiro;
- Registros contábeis disponíveis não evidenciam a contratação de financiamento robusto ou a existência de garantias reais aptas a respaldar o cumprimento das obrigações de investimento e execução;
- Inconsistências contábeis: Foram identificados registros na JUCERN relativos apenas ao exercício de 2024, efetuados tardiamente em novembro de 2025, o que prejudica a análise de solvência histórica. Causa estranheza a inexistência de registros, na JUCERN, de demonstrativos contábeis relativos a exercícios anteriores, considerando que a empresa possui data de constituição em 27/08/1986, indo de encontro às obrigações de escrituração e formalização contábil (arts. 1.179 e 1.181 do Código Civil);
- Dissonância fiscal: A Receita Bruta Operacional declarada de R\$ 3 milhões para o exercício de 2024 não encontra lastro nas bases fiscais municipais (SEFIN-Natal/RN), que registram ausência de emissão de Notas Fiscais (NFS-e) e de alvará de funcionamento no período de 2021 a 2026. Além disso, a Unidade Técnica evidenciou que a Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) de 2024 da empresa apresentou Despesas com Pessoal de R\$ 168.850,00 e Encargos com Pessoal de R\$ 14.736,00, totalizando R\$ 183.586,00, o que revela flagrante inconsistência quando comparada com o achado de auditoria de ausência de vínculos formais de trabalho no período, como mencionado anteriormente neste voto;
- As Notas Explicativas das demonstrações contábeis da empresa apresentam uma deficiência grave de detalhamento, limitando-se a citar genericamente a atuação na "área de serviços" sem especificar a natureza das atividades,

tomadores ou contratos. Essa omissão compromete a verificabilidade do faturamento declarado e impossibilita correlacionar a receita com a estrutura operacional e a capacidade de execução, especialmente diante da ausência de sede física compatível e de vínculos formais de trabalho;

- Conforme dados compartilhados pela SEFIN-Natal/RN (Secretaria Municipal de Finanças de Natal), a empresa não apresenta registros de declarações de ISSQN, emissão de Notas Fiscais (NFS-e) ou alvará de funcionamento entre 2021 e 2026. Essa ausência de movimentação fiscal e de licenciamento municipal retira o respaldo documental do faturamento de **R\$ 3.000.000,00** declarado na DRE de 2024, evidenciando uma grave falta de aderência operacional e a inexistência de provas materiais que sustentem a origem da receita informada;

- A empresa não se encontra habilitada como emissora de NFS-e no âmbito do Município, conforme consta no cadastro municipal;

- Inadimplência tributária: A empresa possui débitos em dívida ativa municipal (Natal/RN) superiores a R\$ 1,1 milhão e débitos estaduais (RN) de R\$ 324.236,44.

294. **Hotel Parque das Dunas Ltda:** A ausência de capacidade financeira resta comprovada pelos seguintes elementos objetivos:

- Ausência de investimento: Inércia total no terreno por quase 30 anos;

- Capital social irrisório: O valor de R\$ 122.069,00 é incompatível com a magnitude do projeto;

- Inexistência de registros contábeis: Não foram localizados demonstrativos contábeis arquivados de nenhum exercício na JUCERN, o que causa estranheza, considerando que a referida empresa possui data de constituição em 08/09/1983, indo de encontro às obrigações de escrituração e formalização contábil (arts. 1.179 e 1.181 do Código Civil);

- Não há como verificar se a empresa possui instrumentos de garantia, como fianças ou seguros, o que impossibilitou a verificação técnica de sua capacidade financeira para arcar com os investimentos e obrigações contratuais;

- Inatividade fiscal: A inscrição estadual do RN foi baixada antes de 2005 e não há registros de ISS ou emissão de NFS-e no período de 2021-2026, conforme

dados compartilhados pela SEFAZ/RN (Secretaria de Fazenda do RN) e SEFIN-Natal/RN (Secretaria Municipal de Finanças de Natal);

- Inexistência de informação sobre alvará de funcionamento no período examinado (2021-2026);
- Endividamento: Possui dívida ativa municipal (Natal/RN) de R\$ 4.983.933,46, com parcelamentos de longo prazo que comprometem o fluxo de caixa.

295. **Costeira Palace Hotel S/A:** Apesar de possuir capital social de R\$ 10 milhões de reais, a concessionária não demonstra robustez financeira real, pois não há registros de demonstrativos contábeis na JUCERN, apesar dos quase 43 anos de constituição da empresa (13/05/1983). Outros elementos que corroboram com sua incapacidade financeira são as seguintes:

- Não há como verificar se a empresa possui instrumentos de garantia, como fianças ou seguros, o que impossibilitou a verificação técnica de sua capacidade financeira para arcar com os investimentos e obrigações contratuais;
- A empresa não possui inscrição estadual e não emitiu uma única NFS-e entre 2021 e 2026, indicando existência meramente formal para retenção do terreno;
- Possui parcelamento de débitos tributários municipais (Natal/RN) de R\$ 969.365,40, estendendo-se até o ano de 2030.

296. **G5 Planejamento e Execuções Ltda:** A insuficiência econômico-financeira desta concessionária é corroborada por fatores objetivos, que consistem na inércia operacional por mais de três décadas, demonstrando a incapacidade da empresa em mobilizar os recursos necessários para a execução das obras e investimentos assumidos. Além disso, a omissão documental e de garantias — caracterizada pela inexistência de balanços, demonstrações financeiras ou instrumentos como seguros e fianças bancárias — impede qualquer aferição técnica sobre a solvência da entidade para suportar os encargos da concessão.

297. Outros elementos que corroboram com sua incapacidade financeira são as seguintes:

- Inidoneidade Fiscal: O sistema RFB/PGFN e o portal municipal de Natal apontam insuficiência de informações ou pendências que impedem a emissão de certidões negativas de débito;

- Passivos relevantes: A concessionária apresenta um passivo municipal de elevada materialidade e persistência, consubstanciado em débitos inscritos em dívida ativa que totalizam R\$ 2.861.697,12 (IPTU e Taxa de Lixo) e R\$ 11.370,72 em débitos não tributários junto à SEMURB, conforme dados compartilhados pela SEFIN-Natal/RN. A gravidade do cenário é acentuada pela renegociação em larga escala dessas obrigações, com 26 requerimentos de parcelamento em aberto somando R\$ 2.147.260,38, o que evidencia uma incapacidade crônica de liquidação de débitos perante o Município;

- A partir dos dados compartilhados pela SEFIN-Natal/RN, a análise fiscal municipal revela indícios de baixa materialidade operacional e tributável sob a ótica do ISS. Apesar de a empresa estar cadastrada como prestadora de serviços desde 1990 e habilitada para emissão de notas eletrônicas desde 2013, o período entre 2021 e 2026 apresenta um vácuo informacional crítico: a SEFIN registra ausência de declarações de ISSQN e de receita bruta. No intervalo de cinco anos, foram emitidas apenas três Notas Fiscais de Serviços Eletrônicas, totalizando R\$ 1.250.000,00. Esse cenário expõe um grave descompasso entre o expressivo passivo municipal acumulado e a baixa geração de receita comprovada. Tal inconsistência compromete a avaliação da capacidade econômico-financeira da concessionária, demonstrando que a empresa não dispõe de faturamento recorrente suficiente para suportar as obrigações fiscais e os investimentos exigidos pelo contrato de concessão.

298. **Zenário Costeira Ltda:** A insuficiência econômico-financeira da concessionária é demonstrada primeiramente pela inércia operacional por mais de três décadas em mobilizar recursos para as obras assumidas. Além disso, seu capital social de R\$ 171.147,24 é manifestamente desproporcional ao vulto de um empreendimento hoteleiro.

299. Adicionalmente, a insuficiência financeira da concessionária é ratificada pelos seguintes elementos objetivos:

- Inexistência de registros contábeis: Não foram localizados demonstrativos contábeis arquivados de nenhum exercício na JUCERN, o que causa estranheza, considerando que a referida empresa possui data de constituição em 06/10/1993, indo de encontro às obrigações de escrituração e formalização contábil (arts. 1.179 e 1.181 do Código Civil);

- Não há como verificar se a empresa possui instrumentos de garantia, como fianças ou seguros, o que impossibilitou a verificação técnica de sua capacidade financeira para arcar com os investimentos e obrigações contratuais;

- Ausência de inscrição estadual ativa na SEFAZ/RN e pela inexistência de registros fiscais e operacionais na SEFIN-Natal entre 2021 e 2026, período em que não constaram declarações de ISSQN e receita bruta, emissão de Notas Fiscais de Serviços (NFS-e) ou alvarás de funcionamento, tudo em conformidade com as informações compartilhadas pelos citados órgãos fazendários;

- Débitos tributários: Constata-se a existência de débitos municipais (Natal/RN) inscritos em dívida ativa, com indicação de: Taxas de Licença no valor de R\$ 1.579,05; e IPTU e Taxa de Lixo no valor de R\$ 349.081,98. Tais débitos superam o próprio capital social.

300. Paulistania Hotéis e Turismo Ltda: A insuficiência econômico-financeira da concessionária é demonstrada pelos seguintes fatos objetivos:

- Inércia operacional de mais de 30 anos desde a outorga da concessão, que comprova a incapacidade de mobilizar recursos para as obras assumidas;

- Capital social de apenas R\$ 240.000,00, montante este manifestamente desproporcional ao vulto dos investimentos exigidos para um empreendimento hoteleiro na Via Costeira;

- Inexistência de registros contábeis: Não foram localizados demonstrativos contábeis arquivados de nenhum exercício na JUCERN, o que causa estranheza, considerando que a referida empresa possui data de constituição em 20/10/1995, indo de encontro às obrigações de escrituração e formalização contábil (arts. 1.179 e 1.181 do Código Civil);

- Não há como verificar se a empresa possui instrumentos de garantia, como fianças ou seguros, o que impossibilitou a verificação técnica de sua capacidade financeira para arcar com os investimentos e obrigações contratuais;

- A despeito de a empresa ter sido constituída em 1995, a estruturação de seu cadastro na SEFAZ/RN ocorreu apenas em 23/06/2025. Contudo, mesmo com a requisição desse marco inicial, não se identificou movimentação econômica

ou histórico de recolhimento de imposto que comprove operação efetiva. Tal cenário aponta para a inexistência de atividade operacional real ou, no máximo, uma atuação embrionária desprovida de escrituração regular compatível com o objeto da concessão;

- A empresa encontra-se em situação de irregularidade fiscal estadual perante a SEFAZ/RN, o que impediu a emissão de sua certidão negativa de débitos na seara estadual. A pendência decorre da omissão de obrigações acessórias entre junho e novembro de 2025, logo após o início cadastrado de suas atividades, segundo informações da SEFAZ/RN;

- Inexistência de registros fiscais e operacionais na SEFIN-Natal entre 2021 e 2026, período em que não constaram declarações de ISSQN e receita bruta, emissão de Notas Fiscais de Serviços (NFS-e) ou alvarás de funcionamento, tudo em conformidade com as informações compartilhadas pelo citado órgão fazendário;

- Empresa está habilitada como emissora de NFS-e somente a partir de 28/05/2025;

- Existência de débitos municipais (Natal/RN) inscritos em dívida ativa, com indicação de: Taxas de Licença no valor de R\$ 1.579,05; e IPTU e Taxa de Lixo no valor de R\$ 246.706,60, além de valor parcelado no montante de R\$ 168.408,60.

301. **Ignéz Motta de Andrade/Owl Comercial Ltda:** Rememorando o que já foi exposto na fundamentação deste voto acerca das irregularidades estruturais da concessão em tela, impõe-se destacar que a extinção da empresa individual Ignéz Motta de Andrade em 2021 operou, por força do art. 35, inciso VI, da Lei nº 8.987/1995, a extinção automática do vínculo original.

302. Ocorre que, diante da tentativa juridicamente nula de substituição subjetiva da concessionária pela OWL Comercial Ltda. — formalizada por meio de Termo Aditivo em 2024 sem qualquer procedimento de cessão ou nova licitação —, a instrução técnica deste Tribunal concentrou o exame da capacidade econômico-financeira sobre esta última.

303. Essa investigação foi necessária para demonstrar que, além do vício de legitimidade já apontado, a OWL Comercial Ltda. também não possui as condições mínimas de solvência e lastro financeiro para gerir o bem público, conforme se detalha a seguir:

- Inércia operacional de mais de 30 anos desde a outorga da concessão, que comprova a incapacidade de mobilizar recursos para as obras assumidas;
- Capital social de apenas R\$ 540.000,00, montante este manifestamente desproporcional ao vulto dos investimentos exigidos para um empreendimento hoteleiro na Via Costeira;
- Inexistência de registros contábeis: Não foram localizados demonstrativos contábeis arquivados de nenhum exercício na JUCERN, o que causa estranheza, considerando que a referida empresa possui data de constituição em 05/10/1993, indo de encontro às obrigações de escrituração e formalização contábil (arts. 1.179 e 1.181 do Código Civil);
- Não há como verificar se a empresa possui instrumentos de garantia, como fianças ou seguros, o que impossibilitou a verificação técnica de sua capacidade financeira para arcar com os investimentos e obrigações contratuais;
- De acordo com as informações da SEFAZ/RN, a empresa, embora cadastrada desde 1993 para atividades de restaurantes e similares e habilitada para emissão de documentos fiscais eletrônicos desde 2022, não apresentou movimentações de ICMS entre 2021 e 2026;
- Inexistência de registros fiscais e operacionais na SEFIN-Natal entre 2021 e 2026, período em que não constaram declarações de ISSQN e receita bruta, emissão de Notas Fiscais de Serviços (NFS-e) – embora habilitada como emissora de NFS-e desde 26/11/2013 – ou alvarás de funcionamento, tudo em conformidade com as informações compartilhadas pelo citado órgão fazendário.

Da fragilidade na capacidade técnica.

304. Superadas as análises pretéritas, emerge um óbice de igual gravidade à manutenção dos vínculos: a absoluta ausência de capacidade técnica e operacional das concessionárias para a execução de empreendimentos do vulto e complexidade exigidos para a Via Costeira.

305. A capacidade técnica em concessões de direito real de uso com lastro no art. 7º do Decreto-Lei nº 271/1967 não se resume a uma exigência formal. Trata-se de pressuposto material indispensável para garantir que o particular possui o *know-how*, a estrutura administrativa e o histórico executivo necessários para, no caso em concreto,

transformar um terreno público ocioso em um equipamento turístico produtivo, conforme o encargo da concessão.

306. Neste trilhar, importa sublinhar que a estratégia investigativa adotada por este Relator, em sintonia com as diligências da Unidade Técnica, não se restringiu à busca de informações estritas sobre os terrenos objeto das concessões.

307. O escopo da auditoria nesta temática em específico foi ampliado para observar o histórico empresarial e operacional pretérito das concessionárias em sua generalidade. O objetivo precípuo foi verificar se as empresas, para além da inércia na Via Costeira, demonstraram, em qualquer outro local ou momento, expertise na execução de empreendimentos de vulto, capacidade de mobilização de canteiros de obras ou regularidade perante os cadastros nacionais de construção civil.

308. A ausência de registros, portanto, não revela apenas o abandono de um lote específico, mas a própria inexistência de uma trajetória empresarial tecnicamente apta a suportar o encargo público que lhes foi confiado.

309. A relevância da aferição da capacidade técnica reside no fato de que as concessões em exame possuem natureza de direito real resolúvel, nos termos do art. 7º, *caput*, do Decreto-Lei nº 271/1967, como dito anteriormente. Sob essa ótica, a execução das obras e a observância da finalidade hoteleira e equipamentos correlatos não são meras expectativas, mas condições essenciais para a manutenção do vínculo. O § 3º do referido dispositivo é taxativo ao prever que a concessão se resolve "*desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste*".

310. Portanto, a demonstração da incapacidade técnica e operacional — evidenciada pela ausência de histórico de licenciamento e inexistência de registros no Cadastro Nacional de Obras (CNO) — constitui o antecedente lógico do inadimplemento. Em outras palavras: a carência de aptidão técnica conduz, inevitavelmente, ao descumprimento dos prazos de edificação e ao desvio da destinação prevista (retenção do imóvel para fins de especulação), operando a resolução de pleno direito da concessão, com a consequente reversão do bem ao patrimônio público.

311. Para aferir tal requisito, este Relator balizou-se pelas diligências empreendidas pelo Corpo Técnico (evento 66) junto aos seguintes parâmetros:

- Histórico de licenciamento ambiental (IDEMA): Verificação da existência de protocolos de licenças que demonstrem a iniciativa de viabilizar empreendimentos no período de inércia das concessões;

- Regularidade urbanística (SEMURB-Natal/RN): Análise da tramitação de projetos e alvarás de construção, bem como a ocorrência de fiscalizações que revelem o estado de conservação ou abandono das áreas;

- Cadastro nacional de obras (CNO/RFB): Consulta à base gerenciada pela Receita Federal, regulamentada pela Instrução Normativa RFB nº 2.061/2021. A inexistência de inscrição no CNO — obrigatória no prazo de 30 dias do início das atividades — constitui prova cabal da ausência de execução material de obras sob responsabilidade das empresas no período recente.

312. Da análise pormenorizada dos dados coligidos, extraem-se os seguintes detalhes que maculam a aptidão técnica de cada concessionária:

- **CM Empreendimentos Ltda:** Inércia total junto ao IDEMA desde 2000 até a presente data. Registros na SEMURB limitam-se a fiscalizações para demolição de galpão em ruínas no próprio terreno da concessão. Inexistência de registros de obras vinculadas à empresa no Cadastro Nacional de Obras de Construção Civil (CNO);

- **Hotel Parque das Dunas Ltda:** Ausência de requerimentos no IDEMA desde 2000 até a presente data. Requerimento na SEMURB para "casa de festas", com área de 110,39 m² para um terreno de 41 mil m², configurando desvio de finalidade²² e subutilização. Sem registros no CNO;

- **Costeira Palace Hotel S/A:** Inexistência de qualquer histórico de requerimento ambiental ou urbanístico (IDEMA/SEMURB). Ausência de inscrição de obra no CNO;

- **G5 Planejamento e Execuções Ltda:** Perante o IDEMA, apresentou processos com atuação estranha ao objeto (obras residenciais em outras localidades). Não há registro, perante o órgão ambiental estadual, de procedimentos voltados à implantação de empreendimento hoteleiro ou similar, apto a atender ao objeto pactuado na concessão. Registros na SEMURB (34 processos, dos quais 7 se referem à fiscalização urbanística e 27 à processos de licenciamento municipal, alvará de construção e licenciamento urbanístico) datados de 2005 a 2011, todos arquivados. A ausência de registros administrativos recentes junto aos órgãos urbanísticos municipais,

²² A solicitação apresenta como dados da atividade a ser licenciada a Operação nº 82.30-2/02 – Casa de Festas e Eventos, divergindo, portanto, do que restou definido na escritura pública de concessão de direito real de uso que, em sua Cláusula II, estabelece o que o imóvel concedido possui finalidade exclusiva, qual seja, “a implantação de empreendimentos e equipamentos de turismo e lazer previstos no Projeto Parque das Dunas/Via Costeira, não podendo, em qualquer hipótese, ser alterada a sua finalidade”.

especificamente relacionados à implantação do empreendimento hoteleiro previsto no contrato de concessão, indica a inexistência de iniciativas concretas por parte da concessionária destinadas à regularização urbanística e ao avanço do projeto nos últimos anos. Tal circunstância evidencia um quadro de paralisação das ações necessárias à materialização do objeto contratual, revelando descompasso entre os compromissos assumidos na concessão e a efetiva conduta adotada pela empresa responsável. Inscrição no CNO limitada a obra residencial em Nova Parnamirim, sem correlação com o objeto da concessão;

- **Zenário Costeira Ltda:** Inexistência de qualquer histórico de requerimento ambiental ou urbanístico (IDEMA/SEMURB). Ausência de inscrição de obra no CNO;

- **Paulistânia Hotéis e Turismo Ltda:** Ausência de requerimentos no IDEMA desde 2000 até a presente data. Projeto na SEMURB para "casa de festas e eventos" de 711 m², descumprindo a obrigação de construir uma unidade hoteleira de quatro (4) estrelas, com 120 apartamentos. Sem registros no CNO;

- **Ignez Motta Andrade e OWL Comercial Ltda:** Concessionária originária extinta (2021). Sucessora irregular (OWL). Inexistência de qualquer histórico de requerimento junto ao IDEMA. Sem registros no CNO.

313. Quanto ao histórico urbanístico na SEMURB de **Ignez Motta Andrade e OWL Comercial Ltda**, verificou-se que em relação à empresa Ignez Motta de Andrade constam apenas registros físicos obsoletos, limitando-se a um processo de fiscalização de 2006 e um licenciamento datado de 2004.

314. Entretanto, a referida concessionária originária (**Ignez Motta**) teve sua baixa e extinção formalizadas no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) em 20/12/2021. Tal encerramento da personalidade jurídica compromete irremediavelmente a subsistência do vínculo da concessão, como dito anteriormente neste voto.

315. Nesse diapasão, é imperativo destacar a absoluta impossibilidade jurídica de se admitir a convalidação de requerimentos protocolados pela empresa OWL Comercial Ltda. como se fossem dotados de eficácia em nome da extinta Ignez Motta de Andrade. A concessão de direito real de uso de bem público ostenta natureza eminentemente personalíssima (*intuitu personae*), tendo sido outorgada em razão de qualidades específicas da concessionária originária, devidamente aferidas pelo Poder Público à época da celebração.

316. Reforça essa conclusão a existência de cláusula contratual impeditiva na própria escritura, que veda expressamente a transferência do terreno ou do uso a terceiros, sob pena de caducidade.

317. Inexistindo ato administrativo formal que autorizasse a cessão, os requerimentos protocolados pela OWL perante a SEMURB entre 2019 e 2023 são inaptos a interromper a inércia da concessão original, revelando-se como atos de terceiro estranho à relação jurídica.

Indícios de prospecção e comercialização indevida da área concedida.

318. Um achado de extrema gravidade nesta fiscalização diz respeito à exposição de um dos terrenos objetos da concessão, vinculados a finalidades específicas, à dinâmica do mercado imobiliário privado, em frontal violação aos termos pactuados na outorga original.

319. Conforme fartamente documentado pela instrução técnica (evento 66), o terreno objeto de concessão à empresa CM Empreendimentos Ltda, situado em área nobre da Via Costeira, vem sendo anunciado para venda em plataformas de classificados e redes sociais.

320. Os anúncios descrevem o imóvel como uma "oportunidade de investimento" com valores entre R\$ 30.000.000,00 e R\$ 35.000.000,00, destacando o potencial construtivo para hotéis ou *flats* de alto padrão.

321. A tentativa de comercialização da área por parte da concessionária encontra óbice intransponível na cláusula VI da escritura pública de concessão (evento 117), que assim dispõe: *“salvo autorização expressa da outorgante concedente, enquanto durar a presente concessão remunerada de direito real de uso, primitivamente, concedida, a outorgante concessionária não poderá transferi-la a terceiros, sob pena de sua rescisão pleno jure, aplicando-se neste caso, o disposto no parágrafo 3º do artigo 7º do Decreto-Lei nº 271/67²³ e artigo 5º, item I, da Lei nº 6.379, de 11.02.1993²⁴. ”*

²³ Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

§ 3º Resolve-se a concessão antes de seu termo, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.

²⁴ Art. 5º. Fica a Procuradoria Geral do Estado autorizada a representar o Governo do Estado nos atos necessários à execução desta Lei, relativamente aos imóveis do Parque das Dunas/Via Costeira, para efeito de:

I - re-ratificação das escrituras já outorgadas, das quais, forçosamente, deverão constar cláusulas restritivas de alienação ou transferência para terceiros antes de concluídas as construções dos equipamentos turísticos, razão da concessão das áreas;

322. A oferta de venda revela que a concessionária utiliza o bem público como mera reserva patrimonial e ativo negociável, desviando-se da finalidade de exploração turística que justificou a outorga. A manutenção de glebas estratégicas sem edificação por décadas, enquanto o particular busca auferir lucro privado com o repasse de um direito real de uso, configura inexecução contratual grave e afronta o princípio da indisponibilidade do patrimônio estatal.

Manifestações das partes em sede de oitiva prévia.

323. Passo a apreciar as manifestações oferecidas pelo Estado do Rio Grande do Norte, pela DATANORTE, pela Procuradoria-Geral do Estado e pelas empresas concessionárias nominadas nesta instrução.

324. Ressalte-se que esta etapa processual se destina, exclusivamente, à oitiva preliminar para a apreciação da medida cautelar, fundamentada no art. 120, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012.

325. Nesse sentido, o exame ora empreendido restringe-se a avaliar se os argumentos e documentos trazidos pelos interessados possuem o condão de elidir, mitigar ou ratificar as irregularidades detectadas inicialmente pela Unidade Técnica. O foco recai, portanto, na verificação da subsistência dos requisitos necessários para o deferimento da referida medida, sem prejuízo de uma análise exauriente do mérito em momento oportuno.

326. Cumpre registrar que as principais teses defensivas apresentadas pelo Estado do Rio Grande do Norte, pela DATANORTE e pelas empresas concessionárias já foram objeto de cotejo analítico nos tópicos precedentes desta fundamentação (ausência de coisa julgada material, afastamento da tese de que entraves burocráticos ou ambientais justifiquem a paralisia contratual por mais de três décadas e impossibilidade de convalidação retroativa de contratos já extintos por inadimplemento material grave, seja por leis ou por acordos judiciais).

327. Remanescem, todavia, pontos específicos suscitados nas manifestações que demandam enfrentamento, sob a ótica dos princípios da supremacia do interesse público e da legalidade estrita.

328. No que tange à higidez econômico-financeira e operacional das empresas, as oitivas prévias não foram capazes de elidir o grave cenário de insolvência e inatividade empresarial detectado pela Unidade Técnica. Pelo contrário, a fragilidade dos argumentos trazidos reforça a convicção de que os aditivos celebrados em 2024 carecem de pressuposto material básico: a viabilidade de execução do objeto.

329. As concessionárias limitaram-se a apresentar justificativas genéricas e promessas de eventos futuros. Não carregaram aos autos balanços auditados, atestados de capacidade técnica, garantias bancárias de fiel cumprimento ou comprovantes de aportes de capital que pudessem mitigar a gritante desproporção entre seus parques patrimônios e o vulto das edificações prometidas.

330. A ausência de documentos básicos de regularidade fiscal e operacional junto à JUCERN e aos Fiscos apenas confirma o estado de inatividade empresarial e a natureza meramente especulativa das ocupações.

Requisitos da medida cautelar.

331. A concessão de medida cautelar por esta Corte, nos termos do art. 120 da LCE nº 464/2012, exige a demonstração concomitante do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. No presente caso, a plausibilidade jurídica decorre da análise sistêmica do contexto histórico e jurídico das concessões na Via Costeira.

332. A fumaça do bom direito restou cristalizada ao longo desta fundamentação.

333. Como exaustivamente demonstrado no capítulo pertinente sobre o contexto histórico e extinção dos prazos das concessões, o Projeto Parque das Dunas/Via Costeira foi concebido sob um regime de encargos temporais rígidos. O cotejo entre os prazos das concessões originais e a legislação vigente revela que todos os vínculos já se operaram pela extinção *pleno jure*. A complexidade das demandas administrativas e judiciais atuais é, em última análise, reflexo da tentativa irregular de manter concessões já extintas.

334. A tentativa de conservação dessas concessões — algumas anteriores à Constituição Federal de 1988 — ignora o sistema principiológico nela fundado. A supremacia do interesse público e a obrigatoriedade de licitação (Art. 37, XXI, CF) impedem a perpetuação de privilégios sobre o patrimônio estatal. O apego dos concessionários à uma suposta ideia de "propriedade" sobre os imóveis colide com a natureza precária e vinculada da CDRU.

335. Ademais, foi identificada anteriormente neste voto a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (v.g. Apelação Cível nº 2010.015353-9; Reexame Necessário e Apelação Cível nº 2011.010764-5; Apelação Cível nº 2008.00183-2 e Agravo de Instrumento Sem Suspensividade nº 2016.013296-6), que já reconheceu a rescisão de CDRUs na Via Costeira por descumprimento de encargos em

casos de concessionárias que, embora não sejam partes neste processo, possuíam os mesmos instrumentos das empresas identificadas no presente processo.

336. A pretensão das concessionárias em manter a posse *ad aeternum* sem construir colide com a jurisprudência pátria sobre a função social do patrimônio público.

337. Restaram repelidas as alegações de "fato do príncipe" ou entraves ambientais como justificativa para o atraso. A corroborar tais conclusões, o Ministério Público de Contas, em Parecer Ministerial:

É irregular a manutenção de vínculos concessórios que, após décadas, permanecem sem execução efetiva da finalidade pública, configurando extrapolação de prazo razoável e inércia das concessionárias. [...] A ausência de capacidade técnica, operacional e econômico-financeira das concessionárias (...) compromete a estabilidade jurídica e a eficiência do contrato de concessão.

338. O perigo na demora é igualmente iminente. A manutenção dos vínculos pode vir a autorizar o início de intervenções físicas em áreas de altíssimo valor por empresas que, conforme demonstrado no capítulo sobre a capacidade financeira, apresentam quadro de paralisia operacional e insolvência, como bem pontuou o *Parquet* de Contas:

“Demonstrada a presença do primeiro requisito autorizador da medida de urgência, passa-se ao exame do *periculum in mora*, ponto que, a juízo deste órgão ministerial, também se encontra configurado. Com efeito, embora as concessões e as respectivas irregularidades tenham origem remota, a urgência da medida não decorre simplesmente da antiguidade do problema, mas da existência de atos recentes voltados à reativação e à prolongação dos vínculos, notadamente os termos aditivos celebrados em 2024, os quais buscaram conferir nova exequibilidade a relações concessórias que permanecem, até aqui, sem implementação concreta. Em outras palavras, o *periculum in mora* não reside apenas no passado de inércia, mas no risco presente de consolidação futura”.

339. Ante a gravidade dos fatos e a convergência absoluta entre a instrução técnica e o parecer ministerial, a medida cautelar impõe-se como único instrumento capaz de resguardar o resultado útil deste processo e a adequada destinação da Via Costeira.

340. Como conseqüente lógico da medida cautelar, deve ser observado o caso análogo da Paraíba, que demonstra que a solução definitiva para a ocupação turística estratégica exige regras objetivas de capacidade técnica, econômica e operacional, aferíveis mediante certame licitatório. A experiência Paraibana confirma que a retomada dos imóveis, seguida de estudos interinstitucionais e nova licitação, é o caminho para o êxito do interesse público, o qual não foi atingido pelo modelo atual das empresas em tela.

341. Acerca das medidas cautelares, ressalto que com esteio no Poder Geral de Cautela reconhecido às Cortes de Contas, este Relator não se encontra adstrito aos contornos específicos dos pleitos formulados pelo Representante, pelo Corpo Técnico ou pelo Ministério Público de Contas, detendo plena autonomia para ajustar, ampliar ou modular as medidas necessárias à luz dos fatos, visando sempre a adoção da providência mais adequada e eficaz para o resguardo do interesse público.

342. É sob essa premissa de autonomia e dever de zelo que entendo ser insuficiente os pleitos cautelares propostos.

343. A cautelar, para ser plena, deve possuir natureza mandamental e prospectiva. Por tal razão, para além dos pedidos formulados nos autos, este Relator impõe a obrigação de elaboração de um Plano de Ação Estratégico e de Destinação Imobiliária.

344. Tal Plano de Ação justifica-se pela necessidade de romper com o ciclo histórico de inércia e insegurança jurídica que paralisa a Via Costeira. Trata-se de uma diretriz impositiva para que a DATANORTE apresente uma solução definitiva para as áreas objeto de retomada — incluindo aquelas que já foram revertidas ao patrimônio público e permanecem sem uso social ou econômico.

345. A justificativa para tal medida reside no fato de que a supremacia do interesse público não se satisfaz apenas com a cessação da ilegalidade — mediante a paralisação das concessões irregulares, rescisão contratual e retomada dos imóveis — mas exige a destinação útil, eficiente e lícita do patrimônio. Manter as glebas desocupadas e desprovidas de um projeto de reestruturação — via nova licitação — equivaleria a perpetuar o prejuízo ao desenvolvimento socioeconômico do Estado.

346. Ademais, diante da complexidade fática, que envolve conflitos entre Município, Estado e União, sugere-se, como diretriz, que este Plano seja construído sob um regime de cooperação interinstitucional ampliada, com representantes de entes Municipais, Estaduais e Federais, abrangendo todos os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), Ministérios Público Estadual, Federal, Ministério Público de Contas, Tribunal de Contas, além de órgãos técnicos e ambientais (SPU/RN, IDEMA, SEMURB-Natal etc.)

347. Somente um diálogo entre todos os entes e Poderes envolvidos poderá conferir a "limpeza jurídica" necessária para que a Via Costeira deixe de ser um cenário de disputas administrativas e judiciais intermináveis e passe a cumprir sua função estratégica para o turismo e a economia potiguar.

348. Sobretudo, é imperativo que o novo modelo de ocupação assegure também que existam espaços que sirvam efetivamente à população local, garantindo o usufruto da coletividade e a integração da orla ao tecido social e urbano, superando a lógica de destinação apenas empresarial da área, que por décadas a isolou do convívio cidadão em favor de expectativas de direito que jamais se concretizaram.

349. Acerca do pleito Ministerial, este Relator acolhe o requerimento formulado pelo Ministério Público de Contas no sentido de determinar a autuação de autos apartados para cada empresa concessionária.

350. Tal medida revela-se imperativa diante da heterogeneidade das situações fáticas — que envolvem desde empresas com CNPJ baixado até aquelas que buscaram a alienação irregular da gleba. A individualização permitirá uma instrução processual mais célere à luz do devido processo legal, garantindo que as peculiaridades de cada inadimplemento e a responsabilidade dos agentes públicos sejam analisadas sem prejuízo à compreensão global do Projeto Via Costeira.

351. Ressalte-se, por fim, que deixo de sugerir, neste momento processual, a determinação de citação dos responsáveis, visto que haverá a constituição de processos individualizados, sem olvidar que a eventual responsabilização dos envolvidos dependerá do desdobramento da avaliação do cumprimento da medida cautelar agora ordenada, após o que poderão ainda ser identificadas outras irregularidades, ou demonstrado o saneamento do processo.

DISPOSITIVO

352. Ante o exposto, considerando a gravidade dos fatos narrados e a necessidade premente de resguardar o patrimônio público e a moralidade administrativa, em consonância com a análise da Unidade Técnica e o Parecer do Ministério Público de Contas, **VOTO PELO DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR**, com esteio nos arts. 120 e 121, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012, para:

I) DETERMINAR AO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, por intermédio da DATANORTE, que:

a) Suspenda imediatamente os efeitos de todos os atos administrativos que importem renovação, revalidação, prorrogação ou consolidação das concessões de direito real de uso incidentes sobre os imóveis situados na Via Costeira objeto desta representação;

b) Adote as providências administrativas necessárias à retomada de todos os imóveis das concessionárias, a saber CM Empreendimentos Ltda.; Costeira Palace Hotel S/A; G5 Planejamentos e Execuções Ltda.; Hotel Parque das Dunas Ltda.; Paulistânia Hotéis e Turismo Ltda.; Zenário Costeira Ltda.; Ignez Motta de Andrade/OWL Comercial Ltda;

II. EXPEDIR OBRIGAÇÃO DE FAZER EM FACE DO DIRETOR DA DATANORTE, para que, no prazo improrrogável de 20 (vinte) dias úteis, comprove perante este Tribunal a efetiva instauração de processo administrativo individualizado destinado à retomada dos imóveis (reversão da posse e extinção do vínculo) objeto das concessões tratadas nestes autos, devendo, igualmente, protocolar nesta Corte de Contas a comprovação da existência de tais procedimentos em até 05 (cinco) dias úteis após o esgotamento do prazo fixado para a sua abertura, sob pena de aplicação de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais) em desfavor do titular do referido órgão, com arrimo no art. 110 da LCE nº 464/12, c/c o art. 326 do Regimento Interno, a ser infligida em caráter pessoal à autoridade acima mencionada, sem prejuízo de outras sanções administrativas cabíveis;

III. DETERMINAR À DATANORTE, a apresentação, em 90 (noventa) dias úteis, de um Plano de Ação Estratégico e de Destinação Imobiliária, que deverá conter:

- a) Abrangência total das áreas inativas: O plano deve contemplar não apenas as áreas das empresas objeto desta representação, mas também todas as demais glebas da Via Costeira que já tenham sido formalmente retomadas pelo Estado e que se encontram, na atualidade, sem destinação fática ou com projetos paralisados;
- b) Modelagem de destinação e novos certames: Avaliação técnica e jurídica para a reestruturação da ocupação dessas áreas, priorizando a realização de novos processos licitatórios que estabeleçam cláusulas de desempenho rigorosas, prazos de edificação peremptórios e exigência de garantias reais de execução;
- c) Cronograma de regularização: Apresentação de um cronograma para regularização dos registros imobiliários das áreas e lançamento de eventuais editais, utilizando-se, como parâmetro de eficiência, casos de

sucesso em outros estados da federação (ex: Paraíba) que lograram êxito na implantação de seus pólos hoteleiros.

IV. ESTABELECEER MULTA DIÁRIA de R\$ 1.000,00 (um mil reais) por cada dia que superar o interregno fixado no ITEM III deste dispositivo, a ser infligida em caráter pessoal ao Diretor da DATANORTE, sem prejuízo das demais sanções administrativas cabíveis;

V. DETERMINAR À DIRETORIA DE EXPEDIENTE (DE) para que promova a AUTUAÇÃO DE AUTOS APARTADOS para cada empresa concessionária constante no cabeçalho, observando as seguintes diretrizes:

- a) na autuação dos processos apartados, proceda à transposição da cópia integral destes autos, com exceção das manifestações prévias das demais empresas, umas com relação aos autos das outras, observando ainda o sigilo de dados sensíveis: deverão ser coligidas em cada feito apenas as informações levantadas junto aos fiscos municipal e estadual (que se encontram entre os eventos 41 a 64) que digam respeito especificamente à respectiva empresa, excluindo-se os dados atinentes às demais, seguindo-se, daí, a instrução processual individualizada;
- b) Cadastre tais processos sob regime de sigilo;
- c) Configure, desde logo, o acesso aos referidos autos exclusivamente ao Estado do Rio Grande do Norte (PGE/RN e DATANORTE), à respectiva empresa interessada e ao seu respectivo advogado habilitado.

VI. DAR CIÊNCIA desta decisão para as seguintes autoridades:

- a) Exma. Sra. Governadora do Estado;
- b) Procurador-Geral do Estado (PGE/RN);
- c) Diretor da DATANORTE;
- d) Exma. Sra. Desembargadora Relatora da Apelação Cível nº 0010774-50.2006.8.20.0001, Dra. Lourdes de Azevedo;
- e) Exmo. Sr. Desembargador Relator da Apelação Cível nº 0002389-50.2005.8.20.0001, Dr. Amílcar Maia;
- f) Exmo. Sr. Desembargador Relator do Agravo de Instrumento nº 0822933-28.2025.8.20.0000, Dr. Cláudio Santos;

g) Exmo. Sr. Juiz Convocado, Dr. Ricardo Tinoco, Relator da Apelação Cível nº 0001821-34.2005.8.20.0001;

h) Exmo. Sr. Juiz de Direito da 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Natal/RN, Dr. Luiz Alberto Dantas Filho, referente ao processo judicial nº 0002387-80.2005.8.20.0001;

i) Exma. Sra. Juíza Federal Substituta da 4ª Vara Federal do RN, Dra. Gisele Maria da Silva Araújo Leite, referente aos processos judiciais nº 0805313-73.2025.4.05.8400 e 0027330-39.2025.4.05.8400;

VII. ENCAMINHAR CÓPIA INTEGRAL DESTES AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL (PGJ/RN) E AO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (PR/RN), para adoção das providências que entenderem cabíveis, cientificando-os expressamente quanto ao dever de resguardo do sigilo dos dados sensíveis contidas no processo, nos termos da legislação vigente.

353. Esclareço que, durante o trâmite do feito e até o cumprimento integral da medida cautelar, será permitido ao Relator prorrogar prazos e ajustar medidas para o fiel cumprimento das determinações impostas nestes autos, sem a necessidade de submeter a matéria ao colegiado.

354. Voto, ainda, pelo **indeferimento do pedido de prorrogação de prazo** formulado pela empresa Hotel Parque das Dunas Ltda., apresentado ao final de sua manifestação em sede de oitiva prévia (evento 189), que tinha como objetivo a juntada posterior de documentação complementar, porquanto incidem, na espécie, as mesmas razões já consignadas no indeferimento do pleito de prorrogação de prazo formulado pela empresa Zenário Costeira Ltda. (evento 192).

355. Por derradeiro, devem os autos ser encaminhados à DCD, para fins de monitoramento do cumprimento integral da presente Decisão e para pronunciamento conclusivo da matéria.

Sala das Sessões, data da assinatura eletrônica.

(documento assinado eletronicamente)
ANTONIO ED SOUZA SANTANA
Conselheiro Relator

DL