



INFORMAÇÃO Nº 56/2026-DIA

PROCESSO Nº: 357/2026-TC.

RELATOR: Conselheiro Antônio Gilberto de Oliveira Jales.

ASSUNTO: Representação contra a Concorrência Eletrônica nº 01/2026 – SEMAD.

INTERESSADO: Diretoria de Controle da Infraestrutura e Meio Ambiente – DIA.

ATO DE DESIGNAÇÃO: Portarias nº 81/2025-SECEX/TCE/RN.

JURISDICIONADO: Secretaria Municipal de Administração de Mossoró/RN.

RESPONSÁVEL: Washington Filho, Secretário Municipal de Administração de Mossoró/RN.

INTRODUÇÃO

01. Versam os autos sobre a contratação de concessão onerosa de uso de parte do imóvel situado na Avenida João da Escóssia, S/N, bairro Nova Betânia, Mossoró/RN, para construção, exploração e gestão do Estádio Municipal, e permuta de parcela do referido imóvel por área construída, destinada à implantação do novo Centro Administrativo Municipal, incluindo estudos, projetos, obras, regularização e limpeza final, conforme condições e exigências estabelecidas no edital e seus anexos.

02. Tal contratação se realizou mediante regime de Contratação Integrada, na modalidade Concorrência, na forma Eletrônica, com critério de julgamento Técnica e Preço, no valor inicialmente estimado de R\$ 40.923.794,05, consoante edital de licitação 01/2026 - SEMAD (ev. 02).

03. Os presentes autos se iniciaram mediante Representação do corpo técnico da diretoria técnica de controle (DIA) em face de irregularidades encontradas na licitação em pauta (ev. 05), especificamente relativas: ao descumprimento à Resolução nº 027/2025 – TCE; à ausência de matriz de alocação de riscos; à necessidade de fundamentação para os valores estimados no certame; e à ausência de estudo de viabilidade do negócio.





04. Retornam os autos a esta diretoria técnica em razão de despacho do Eminentíssimo Conselheiro Relator (ev. 19) que determinou a remessa dos autos a esta unidade para análise da documentação acostada ao Evento 15 e para manifestação acerca da subsistência do pleito cautelar anteriormente formulado.

05. Após o despacho acima referido, em 23 de abril do presente ano, o corpo técnico desta unidade técnica se deslocou à cidade de Mossoró para reunião com o Prefeito de Mossoró e seus secretários para expor os problemas identificados na contratação em tela. Na ocasião foi explicado verbalmente que a concessão de uso em tela deveria ter sido submetida à esta Corte de Contas, como bem explicado na Representação 01/2026-DIA de 18/03/2026 (ev. 05, p. 02/04), bem como outras falhas na contratação foram expostas.

06. Em virtude desta reunião, a Secretaria Municipal de Administração de Mossoró, em 16 de junho de 2026, apresentou aos autos o Ofício nº 537/2026 (ev. 23), no qual reconhece a aplicabilidade da Resolução nº 027/2025-TCE à presente contratação e encaminha em anexo as peças correspondentes às diligências então formuladas, especificamente: Matriz de Risco completa, Metodologia de reequilíbrio econômico-financeiro, Mecanismo de avaliação de desempenho e Plano de Negócio com fluxo de caixa. Tais documentos passam então à análise por este corpo técnico, bem como outros temas que necessitam apreciação.

ANÁLISE

Matriz de Risco completa

07. Na Representação 01/2026-DIA (ev. 05, p. 04) foi apontado irregularidade na Matriz de Alocação de Risco exigida pela Lei 14.133/2021, haja vista não se encontrar a referida peça no Edital licitatório (ev. 01).

08. Em resposta à Notificação 714/2026 (ev. 13), determinada pelo Relator no Despacho constante no evento 09, a Prefeitura Municipal de Mossoró interpôs o Ofício Nº 325/2026 (ev. 15), no qual apresenta nas páginas 16/26 a matriz de risco que, conforme alegado, teria sido elaborada para a licitação em tela. No entanto, analisada tal matriz, constata-se que tal peça focava preponderantemente apenas na fase de construção das obras, ignorando os demais 33 anos de concessão, relativos à exploração e gestão do Estádio Municipal contratado.





09. Na comentada reunião realizada em Mossoró em 23/04/26, foi explicado aos gestores presentes a necessidade de se estabelecer uma matriz de risco que contemplasse adequadamente todo o prazo da concessão a fim de se definir desde logo quem arcará com os ônus dos eventos incertos e danosos caso ocorram.

10. Foi assim explicado que tal matriz servirá a garantir segurança jurídica ao contrato, prevenindo litígios e definindo as linhas mestras para eventual reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, estabelecendo desde logo quem assumirá os custos se algo desviar do esperado.

11. Na ocasião foi lembrado que trata-se de um contrato de 35 anos, quando a ocorrência de eventos de desequilíbrio econômico-financeiro serão inevitáveis, haja vista a constante mutabilidade da realidade, sempre impondo novas situações ao antes estabelecido.

12. Em virtude do explanado na reunião, o Ofício nº 537/2026 (ev. 23) trouxe aos autos nova matriz de risco (ev. 24), que, embora melhorada em relação à matriz anterior, não atende adequadamente ao esperado para solução da questão, conforme se demonstra a seguir.

13. Explica-se que a uma das funções precípua da Matriz de Alocação de Risco é deixar claro, sem margens para dúvidas, quem será responsável pelo ônus financeiro decorrentes de eventos incertos e imprevisíveis ocorridos ao longo da execução contratual, conforme se ver no art. 6º da lei 14.133/2021, *in verbis*:

XXVII - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, **em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação**, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

14. Nos termos da lei, a matriz de risco deverá então definir riscos e responsabilidades e seus decorrentes ônus financeiros entre contratante e contratado, indicando então quais serão assumidos pelo setor público, quais serão assumidos pelo setor privado, e quais serão compartilhados, servindo para orientar eventual reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, conforme também se ver no art. 103 da mencionada lei 14.133/2021, *in verbis*:





Art. 103. O contrato poderá identificar os riscos contratuais previstos e presumíveis e prever matriz de alocação de riscos, **alocando-os entre contratante e contratado, mediante indicação daqueles a serem assumidos pelo setor público ou pelo setor privado ou daqueles a serem compartilhados.**

§ 4º **A matriz de alocação de riscos definirá o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em relação a eventos supervenientes e deverá ser observada na solução de eventuais pleitos das partes.**

15. Nestes termos a matriz de riscos deve ser bastante objetiva na definição das responsabilidades sobre os eventos supervenientes, não deixando qualquer dúvida sobre a quem caberá suportar o ônus financeiro decorrente. Neste sentido tem sido as decisões do Tribunal de Contas da União (TCU), conforme se ver nos votos que conduziram os respectivos acórdãos, *in verbis*:

Acórdão 1182/2025-Plenário, voto condutor do Acórdão do Ministro Benjamin Zymler:

Com base em tais considerações, proponho recomendar ao Dnit que, nas futuras licitações, **aperfeiçoe a elaboração de suas matrizes de riscos, observando as seguintes diretrizes:**

a) **detalhamento claro, exaustivo e objetivo dos eventos supervenientes considerados como riscos, discriminando aqueles atribuídos à administração ou à contratada ou, ainda, partilhados entre as partes**, com base em critérios técnicos e jurídicos coerentes com o regime de execução adotado;

c) **indicação expressa das premissas utilizadas para alocação de cada risco, inclusive quanto à natureza do risco (exógeno ou endógeno), probabilidade de ocorrência, impacto financeiro estimado e mecanismos de mitigação;**

Acórdão 1465/2013-TCU-Plenário, voto condutor do Acórdão do Ministro José Múcio Monteiro:

10. Daí a recomendação [...] para que o DNIT passe a preparar uma matriz de riscos, a ser integrada ao edital e ao contrato, **definindo o mais claro possível a responsabilidade pelos riscos inerentes à execução do projeto.**

16. Analisando a matriz de risco ofertada pelo Ofício nº 537/2026 (ev. 24), constata-se que esta possui colunas nas quais descreve os riscos, probabilidade de ocorrência, nível do impacto, tipos de impactos, ação preventiva (o que fazer para





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

RIO GRANDE DO NORTE

Secretaria de Controle Externo

Diretoria de Controle de Infraestrutura e Meio Ambiente - DIA

evitar que o risco fase risco se torne realidade) e ação de contingência (o que fazer para minimizar os danos, se a situação de risco vier a ocorrer). Embora tais colunas contribuam para a compreensão dos riscos, falta a coluna principal, que seria a coluna “Alocação dos Riscos”, deixando claro e incontestado a quem caberá suportar o ônus financeiro caso o evento de risco provoque desequilíbrio econômico-financeiro no contrato.

17. Observa-se que a coluna “Ação de Contingência” informa o responsável pela respectiva ação de contingência, no entanto, o que se espera da matriz de risco é que esta defina com clareza a quem será alocado o risco, no sentido de deixar desde logo definido a quem caberá o ônus financeiro decorrente da ocorrência de eventos supervenientes, a fim inclusive de orientar eventual reequilíbrio econômico-financeiro.

18. Neste sentido, a matriz de risco pouco atende ao esperado, em algumas situações gerando mais dúvidas do que clareza. Cita-se por exemplo o risco de “Evento fortuito ou de força maior durante a concessão”, que apresenta as seguintes colunas:

Ação de Contingência	
DESCRIÇÃO	RESPONSÁVEL
1) Acionamento imediato das garantias contratuais junto à contratada; 2) Exigir a apresentação de comprovação de acionamento dos seguros obrigatórios e do plano de recuperação dos danos pela Concessionária; 3) Avaliar, em caráter emergencial, a concessão de subsídio temporário do Município para recomposição do fluxo de caixa da Concessionária, limitado ao montante de 6 (seis) meses de outorga; 4) Acionar o programa de patrocínio e incentivo fiscal de forma acelerada: convocar empresas locais e regionais para apresentação de cotas de patrocínio com benefícios fiscais imediatos, utilizando a máquina pública municipal como articuladora.	a) Ordenador de despesa b) Comissão de Acompanhamento, Análise, Aprovação e Fiscalização do Contrato.

19. Olhando o recorte da matriz de risco, constante na tabela acima, constata-se facilmente que a responsabilidade pela Ação de Contingência não se refere à alocação de riscos, posto que obviamente não se pode alocar o risco nem ao Ordenador de despesa e tampouco a Comissão de Acompanhamento do Contrato.





20. O que a matriz deveria ter informado, sem margens para interpretações distintas, era a quem caberia o risco pelo evento fortuito, neste entendido os encargos relativos ao ônus financeiro decorrente do evento indesejado.

21. Em relação a outros riscos, tais quais a “Dificuldade de atração de jogos de futebol e eventos”, constata-se que, embora seja informado que a responsabilidade recai sobre o Contratada e o Contratante, não há clareza na definição como serão compartilhadas as responsabilidades envolvidas, muito menos acerca do ônus financeiro, sendo apenas informado que ambos respondem pelo infortúnio.

22. Tal situação torna a matriz pouco útil para soluções de possíveis conflitos na execução contratual, especialmente relativos a eventuais desequilíbrios econômico-financeiros. Neste aspecto a matriz de alocação de risco se mostra demasiadamente falha na objetividade esperada pela lei.

23. Apenas para exemplificar, mostra-se a seguir um recorte da matriz de alocação de risco da Concessão do Maracanã¹, que, embora mais simplória, é enfática em deixar claro a quem o risco seria alocado, mediante uma coluna denominada “Alocação” na qual se define de forma clara e objetiva a quem o risco está alocado.

ID	RISCO	DEFINIÇÃO	ALOCÇÃO	MITIGAÇÃO
1	Dificuldades na atração de eventos esportivos (jogos de futebol e outras modalidades) para o Complexo	Dificuldade do operador privado na negociação com Clubes e Federações para garantir um número mínimo de jogos por ano	Privado	Alteração nas condições oferecidas às instituições de prática esportiva para realizarem suas atividades dentro do Complexo

24. Em outro aspecto, tratando-se de estádio de futebol, no qual as paixões pelas agremiações esportivas muitas vezes se excedem, também se constata falhas na matriz de risco em relação a riscos específicos não considerados, tais quais, ocorrência de vandalismos, distúrbios generalizados, tumultos e confrontos entre torcidas rivais.

¹ Disponível em: <https://www.rj.gov.br/casacivil/node/509> , acesso em 28/07/2026.





25. Tais eventos indesejados produzem muitas vezes diversos danos materiais, tais quais: depredação de assentos, alambrados, catracas, banheiros, instalações, dentre outros.

26. Sendo eventos que muitas vezes fogem da capacidade de controle do concessionário, necessitariam então de uma atenção mais específica, a fim de deixar claro como o ônus pelos prejuízos seriam tratados.

27. Igualmente, tratando-se de concessão que envolve grande investimento inicial, no qual comumente se recorre a financiamentos bancários, haveria então a necessidade de se incluir na matriz de risco itens específicos para a questão, tais quais: riscos de taxas de juros elevadas, dificuldades de obtenção de financiamento, dentre outros.

28. Sobre os riscos de financiamento, desde logo, deve-se registrar que nenhuma informação foi prestada pelos documentos ofertados pela Secretaria Municipal de Administração de Mossoró acerca do tema, não sendo conhecido como serão obtidos os significativos valores relativos aos investimentos necessários para a construção o estádio.

29. Assim posto, a matriz de alocação de risco em pauta, embora melhorada em relação à matriz apresentada pelo Ofício Nº 325/2026 (ev. 15), em virtude das deficiências narradas, ainda se mostra insuficiente para atender adequadamente ao contrato de concessão do Nogueirão, o que poderá trazer graves inseguranças e litígios à execução contratual.

Metodologia de reequilíbrio econômico-financeiro

30. Também em virtude da reunião realizada em Mossoró, comentada no parágrafo 05, a Secretaria Municipal de Administração de Mossoró, mediante o Ofício nº 537/2026, encaminhou em anexo o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato (ev. 27), no qual consta a Cláusula Segunda, relativa à metodologia de reequilíbrio econômico-financeiro.

31. Tal metodologia lista os eventos integrantes da álea extraordinária, nos quais serão admitidos reequilíbrio econômico-financeiro, bem como informa os eventos da álea ordinária, os quais serão assumidos pela contratada, não ensejando então reequilíbrio econômico-financeiro.





32. Assim posto, tal metodologia de reequilíbrio, em certa medida, e para alguns riscos, compensa falhas apontadas na matriz de risco, ao definir de forma clara eventos que serão de total responsabilidade da contratada, que deverá então suportar o ônus financeiro decorrente do evento indesejado.

33. Nestes termos, se estabeleceu que não serão alocados à contratada os riscos e reponsabilidade sobre a criação, alteração ou extinção de tributos ou encargos legais que repercutam comprovadamente sobre os custos da concessão (fato do príncipe); a superveniência de normas legais ou regulatórias que imponham novas exigências técnicas, ambientais ou de segurança não previstas à época da apresentação da proposta; o caso fortuito ou a força maior que inviabilizem, total ou parcialmente, a execução das obras ou a operação; as sujeições imprevistas de ordem física, geológica ou ambiental; as alterações determinadas unilateralmente pela contratante que modifiquem os encargos da contratada.

34. Também foi estabelecido que serão alocados à contratada, não ensejando reequilíbrio econômico-financeiro, a variação ordinária de custos de insumos, operacionais e de manutenção; a variação da demanda e a maior ou menor atratividade de eventos e de exploração comercial; os erros, omissões ou inconsistências nos projetos e nas estimativas de responsabilidade da contratada; e os prejuízos cobertos pelos seguros de contratação obrigatória.

35. Assim posto, em torno de metade dos 22 riscos constantes na matriz de riscos são definidos acerca da alocação do risco, suprimindo a falta de clareza e objetividade da referida matriz.

36. Desta forma, a metodologia de reequilíbrio econômico-financeiro apresentado supre em alguma medida e para alguns riscos as lacunas identificadas na matriz de riscos, no entanto, gera outras inconsistências, tal qual a contradição ao afirmar que a variação ordinária de custos de insumos, operacionais e de manutenção não ensejarão reequilíbrio econômico-financeiro, enquanto que na matriz de risco afirma-se que a variação de custos de insumos, operacionais e de manutenção terão como ação de contingência a elaboração de pleito fundamentado de reequilíbrio econômico-financeiro, visando restabelecer as condições originais da proposta.





37. Obviamente, haveria a necessidade de maior compatibilidade e clareza entre a metodologia de reequilíbrio e a matriz de riscos elaborada, a fim de se evitar conflitos na execução contratual.

38. Também se mostra inconsistente, a imposição total do risco de demanda para o contratado, haja vista que tal demanda poderá ser prejudicada por ação própria do contratante, tal qual a construção de outro estádio no município com a participação ou convivência da Prefeitura Municipal, gerando concorrência e perda de demanda para a concessão, o que poderá inclusive ensejar rescisão contratual por frustração de receita com pleito indenizatório pelo contratado, conforme será tratado adiante.

39. Há, ainda, de se apontar pouca definição nos procedimentos da metodologia de reequilíbrio que será adotada. Explica-se, tratando-se de uma concessão, o reequilíbrio deverá se dar mediante o fluxo de caixa proposto.

40. Nesta condição, a metodologia de reequilíbrio deveria ter definido com maior profundidade como serão os procedimentos de recomposição para se alcançar o reequilíbrio do contrato, definindo por exemplo, entre outras, qual o elemento de mérito considerado para verificação de eventual desequilíbrio, que normalmente se refere a taxa interna de retorno (TIR), ou se o reequilíbrio será obtido via fluxo de caixa original ou via fluxo de caixa marginal.

41. Observa-se que indefinições acerca da questão sempre poderão ser fontes de litígios e disputas ao longo do contrato, que servirão então para desgastar desnecessariamente a relação de parceria que deve permear toda a concessão contratada a fim de se obter o máximo de êxitos em prol de toda a sociedade mossoroense.

Mecanismo de avaliação de desempenho

42. Outro ponto necessário e fundamental em contratos de concessões é a avaliação de desempenho do contratado, a fim de que este oferte a administração pública tudo aquilo que é desejado e necessário à satisfação da comunidade afetada.





43. Neste sentido, faz-se a seguir uma análise do sistema de avaliação apresentado pela administração municipal constante no anexo II (ev. 25) do aditivo proposto (ev. 27). Tal análise terá como objetivo recomendar possíveis melhorias no sistema de avaliação, mediante melhor formatação ou mensuração dos indicadores propostos.

44. Embora toda a análise a seguir exposta para cada indicador, buscando recomendar melhorias no sistema de avaliação, desde logo é necessário informar a completa inutilidade de todo o mecanismo de avaliação proposto, haja vista não produzir qualquer efeito sobre a remuneração do contratado, conforme será explicado nos parágrafos 88/89 seguintes.

45. Em contratos de concessões é de fundamental importância para a qualidade na prestação do objeto contratado o estabelecimento de mecanismos de controle permanente da qualidade, ferramenta necessária tanto às ações de planejamento e adequação dos serviços, quanto à apuração dos índices de qualidade que darão direito à integral remuneração à concessionária.

46. Assim, a finalidade dos sistemas de avaliação é mensurar, de forma estruturada, o desempenho operacional, financeiro e institucional da concessionária ao longo da execução contratual, subsidiando a fiscalização, a avaliação de resultados e a aplicação de medidas previstas nos instrumentos contratuais.

47. Nesse sentido, na presente contratação, a mensuração do desempenho é definida por meio da Nota Final de Desempenho (NFD). O sistema é estruturado em cinco quesitos: Q1 (atendimento ao usuário), Q2 (atendimento aos clubes), Q3 (atendimento às demandas da Administração Pública), Q4 (limpeza, conservação e manutenção da estrutura da Arena) e Q5 (sustentabilidade financeira).

48. A NFD é calculada por meio da ponderação: $NFD = (0,2 * Q1) + (0,2 * Q2) + (0,1 * Q3) + (0,3 * Q4) + (0,2 * Q5)$, com periodicidades de aferição compatíveis com a natureza de cada quesito.

49. A nota apurada (NFD) impacta o tratamento da outorga mensal, integrando um mecanismo de incentivos e correções de rumo na operação. Este mecanismo está sob a deliberação da Comissão de Acompanhamento, Análise, Aprovação e Fiscalização, que poderá exigir informações e comprovações adicionais para a adequada instrução das análises.





50. Em relação ao quesito Q1, Avaliação do Nível de atendimento ao usuário, que avalia a experiência dos usuários quanto à qualidade dos serviços por meio de uma pesquisa de satisfação aplicada a diferentes públicos, com periodicidade semestral. Os subitens avaliados são: Bilheteria (Q1.1), Conforto das instalações (Q1.2), Higiene e limpeza (Q1.3), Organização e apoio de pessoal (Q1.4) e Sensação de segurança (Q1.5). Esse indicador é calculado pela média aritmética dos cinco subitens, sendo a pontuação de cada subitem definida pelo nível de satisfação com maior ocorrência (Insatisfatório = 0; Regular = 3; Satisfatório = 6; Excelente = 10).

51. Quanto à forma de mensuração, o quesito proposto permite que a própria Concessionária (Contratada) realize a pesquisa, o que configura-se então uma situação inadequada, haja vista o potencial conflito de interesse e o risco de influência indevida nos resultados. Para mitigar esse efeito, seria mais útil confiar a execução apenas a terceiro especializado ou mediante verificador independente, ou mesmo pela própria fiscalização do poder concedente.

52. Observa-se também a ausência de parâmetros operacionais explícitos da pesquisa (como tamanho e desenho amostral, margem de erro, questionário e indicadores por quesito), uma vez que o Q1 apenas define a periodicidade e os temas, sem detalhamento metodológico. Portanto, recomenda-se também submeter esses elementos à validação do Poder Concedente antes da aplicação da pesquisa, garantindo transparência, consistência e comparabilidade entre os ciclos de avaliação.

53. Ademais, ao utilizar a regra de pontuação pelo nível de satisfação com maior ocorrência (moda), perdem-se informações sobre a distribuição das respostas e sua intensidade, o que pode distorcer a nota do subitem. Por exemplo, um item com 49% de respostas classificadas como regular e 51% como satisfatório receberá 6 pontos, privilegiando a percepção mais positiva, o que pode reduzir a sensibilidade do indicador à identificação de melhorias marginais importantes. Nesse cenário, parece mais útil formular uma média ponderada das frequências de resposta por nível, mantendo a nota final do Q1 como média dos subitens, a fim de refletir melhor a percepção agregada dos usuários e reduzir arbitrariedades.





54. Em relação ao quesito Q2, Avaliação do Nível de atendimento aos clubes, que avalia, semestralmente, quatro aspectos: qualidade e estado do gramado (Q2.1), qualidade e estado dos vestiários (Q2.2), qualidade e estado das instalações e equipamentos de apoio ao campo (Q2.3) e a resposta às solicitações de reserva de datas (Q2.4). A nota é calculada pela média aritmética dos quatro subitens, sendo a pontuação de cada subitem definida pela nota de adequação do checklist (Não atendeu: 0 pontos; Atendeu parcialmente: 6 pontos; Atendeu totalmente: 10 pontos).

55. Em relação às inconsistências observadas nesse indicador, destacam-se quatro pontos principais. Primeiramente, está previsto, de maneira geral, que a mensuração dos subitens Q2.1 a Q2.3 ocorrerá por meio de relatório de vistoria elaborado por responsável técnico, sendo exigido, especificamente, para o item Q2.1, laudo técnico de empresa especializada.

56. Contudo, o documento não detalha quem será responsável pela contratação dessa empresa, quais são os critérios de credenciamento e independência, nem se o responsável técnico será terceirizado, pertencerá à Contratada ou ao Poder Concedente. Recomenda-se explicitar no instrumento os critérios de qualificação (habilitação técnica), independência, impedimentos e a responsabilidade pela contratação (Concessionária, Poder Concedente ou verificador independente).

57. Em segundo lugar, o documento sugere que a avaliação seja realizada preferencialmente com a presença de membros dos clubes. Sugere-se que essa participação seja obrigatória, devendo ser formalizada por meio de ata ou lista de presença, garantindo que as necessidades desse grupo sejam consideradas durante a avaliação e a qualidade desportiva da arena seja mantida.

58. O item Q2.2 é detalhado em subitens no checklist (Conservação dos Vestiários e Limpeza dos Vestiários), com atribuição de nota individual a cada um deles. Entretanto, o documento não define percentuais, pesos ou critérios para consolidar esses subitens em um único resultado correspondente à nota do Q2.2. Diferentemente do Q4, no qual existe critério percentual de enquadramento por item ("atendeu a pelo menos 60%" e "atendeu a mais de 90%"), o Q2 carece desse detalhamento.





59. Tal lacuna gera dúvidas sobre a forma de cálculo da nota do Q2.2 quando os subitens apresentam avaliações distintas. Sem uma regra de agregação explícita, a atribuição de 0, 6 ou 10 pontos ao Q2.2 pode variar conforme o avaliador, aumentando a subjetividade e o risco de inconsistências entre os ciclos de avaliação.

60. Por fim, no que tange ao item Q2.4, observa-se uma inconsistência de escopo. O documento descreve esse item como o atendimento às solicitações de reserva de datas por parte dos clubes, enquanto, no checklist, o subitem é apresentado como o atendimento às solicitações de reserva de datas pela municipalidade. Considerando que as reservas do Poder Público, enquanto obrigação da Concessionária, já são objeto do Q3, reforça-se a necessidade de alinhar o texto do Q2.4 ao público-alvo representado pelos clubes, evitando sobreposição com o Q3.

61. Em relação ao quesito Q3, Avaliação do Nível de Atendimento às Demandas da Administração Pública, também se verifica incompatibilidades. Posto existir uma divergência material entre o escopo declarado do Q3, que contempla o fornecimento de informações, o cumprimento contratual, de forma eficiente e tempestiva, o apoio institucional e a conformidade legal e regulatória, e a métrica efetivamente aplicada, que considera apenas o atendimento às solicitações de reserva de datas e a necessidade de reagendamentos.

62. Desse modo, há inconsistências relevantes relacionadas ao escopo (por exemplo, atraso no fornecimento de informações oficiais, descumprimentos contratuais específicos, não conformidades legais ou regulatórias e insuficiência de apoio institucional) não são capturadas pela mensuração atual do Q3, o que pode subestimar falhas no atendimento às demandas da Administração Pública.

63. É importante também destacar que o Edital garante à Administração o direito de reservar até 15 (quinze) datas padrão por ano para eventos da contratante, sem ônus para a contratante, além de estabelecer regras de operacionalização e responsabilidades de apoio. Esses comandos já configuram responsabilidade objetiva da contratada quanto à disponibilização e à gestão dessas datas. Além da obrigação de reservar as datas, o Edital tipifica penalidade específica caso não seja permitido o uso das datas reservadas (multa correspondente a 20% do valor total do contrato).





64. Trata-se assim de sanção direta, voltada precisamente ao descumprimento da obrigação de reserva e utilização das datas, desta forma o indicador deve deixar claro que não haverá qualquer prejuízo à multa prevista.

65. Outro ponto refere-se à forma de mensuração. A tabela de pontuação desse indicador traz três faixas: Atendeu menos de 50% das reservas solicitadas (0 pontos); atendeu a menos 50% das reservas solicitadas, sendo para as demais, necessários reagendamentos (5 pontos); e atendeu a 100% das datas sem necessário reagendamentos (10 pontos). Tal redação gera ambiguidade, pois não explicita o tratamento para atendimentos entre 51% e 99% (com ou sem reagendamentos). Essa lacuna interpretativa compromete a objetividade do sistema de avaliação e pode afetar sua segurança jurídica e sua eficiência.

66. O item 3.3 estabelece que as reservas serão avaliadas semestralmente, assegurando a pontuação máxima do quesito caso, no período analisado, não tenha sido solicitadas reservas pelo Poder Público. Em outras palavras, atribui-se nota máxima ao Q3 na ausência de demanda do Poder Concedente no semestre de referência. Por conseguinte, a Concessionária é beneficiada por uma condição exógena ao seu desempenho, o que tende a inflar a NFD ao atribuir, por padrão, o valor máximo ao componente Q3, independentemente do desempenho efetivamente demonstrado nesse quesito.

67. Como a NFD determina faixas de efeito sobre a outorga — excelente $\geq 9,00$ (bônus de 5% da outorga no mês da análise), regular de 6,00 a 8,99 (sem bônus/ônus), alerta de 5,00 a 5,99 (acréscimo de 3%) e Crítico $\leq 5,00$ (acréscimo de 5%) — a nota máxima automática em Q3 pode, em determinadas situações, deslocar a NFD para patamar mais favorável, inclusive com risco de acionar bônus, sem que haja efetivamente melhor desempenho contratual. Isso reduz o poder discriminatório do Q3 e pode gerar sinalização indevida na política de incentivos.

68. Portanto, é necessária a retificação formal desse indicador. É fundamental reavaliar o sistema de pontuação e ampliar o escopo da avaliação, de modo a contemplar aspectos que quantifiquem, de forma mais qualificada, o objetivo do indicador, como a tempestividade e a completude das informações; a eficiência no cumprimento de obrigações legais e regulatórias; e a atendimento a notificações e recomendações da fiscalização no prazo.





69. Além disso, recomenda-se suprimir a avaliação do Q3 nos semestres em que não houver solicitações, redistribuindo os pesos remanescentes na fórmula da NFD, de forma a manter a soma das ponderações e preservar o equilíbrio do sistema de avaliação.

70. Em relação ao quesito Q4, Avaliação do Nível de Limpeza, Conservação e Manutenção da Estrutura da Arena, que visa à verificação semestral de 12 condições operacionais críticas da Arena por meio de checklists, laudos técnicos e laudos de conformidade conforme a natureza de cada item. Há incongruências internas na numeração dos itens do Q4 que precisam ser saneadas para evitar ambiguidade na aplicação dos checklists.

71. Na listagem de itens, após o Q4.5 (Combate a incêndio), surge Q4.7 - Estacionamento, com a supressão do Q4.6; mais adiante, o detalhamento retorna ao Q4.6 - Estacionamento e ao Q4.7 - Sinalização, invertendo o encadeamento previamente apresentado. Recomenda-se alinhar a numeração oficial do caderno de verificação bem como retificar a fórmula do indicador uma vez que ela considera 13 itens avaliados, quando, na realidade, são previstos apenas 12 itens.

72. Adicionalmente, o item Q4 falha ao não deixar explícito a responsabilidade pela contratação, os critérios de escolha do responsável técnico e as habilitações mínimas exigidas para essa função, o que pode gerar assimetrias na qualidade das vistorias e na comparabilidade dos resultados entre ciclos de avaliação. Em complemento, alguns subitens exigem laudo técnico de empresa especializada (por exemplo, elevadores e ar-condicionado), o documento igualmente não define requisitos mínimos para essas empresas (ex.: credenciamento, experiência, escopo do laudo), nem estabelece quem será responsável por sua contratação.

73. Como a aferição dos itens do Q4 depende diretamente do relatório de vistoria, a definição objetiva de perfis profissionais, requisitos de independência e competência técnica é condição fundamental para a qualidade e robustez dos resultados.

74. Nesse sentido, também seria relevante estabelecer que a Concessionária apresente um plano de manutenção (preventiva, corretiva e preditiva) detalhado, contemplando rotinas, normas técnicas adotadas, periodicidades, responsáveis e registros das atividades.





75. Tal instrumento é fundamental para assegurar a aderência contínua às verificações do Q4, reduzir a necessidade de correções de não conformidades e garantir a rastreabilidade das atividades de manutenção.

76. Em relação ao quesito Q5, Avaliação do Nível de Sustentabilidade Financeira, que estabelece dois subindicadores: Q5.1 – Liquidez Corrente e Q5.2 – Margem Operacional, ambos com periodicidade anual, aferidos por meio de relatório entregue pela contratada. No que se refere a esse item, há uma lacuna quanto à periodicidade: a NFD é apurada em ciclo semestral e determina o tratamento a ser aplicado ao valor da outorga do mês de referência da análise, ao passo que o Q5 é medido apenas anualmente.

77. O documento não esclarece como o Q5 será incorporado às avaliações semestrais (por exemplo, uso do último valor anual disponível, interpolação ou exclusão temporária), o que cria incerteza metodológica sobre a composição da NFD em cada semestre e, por consequência, quanto os efeitos financeiros incidentes sobre a outorga.

78. Também se observa ausência de definições operacionais das métricas financeiras. O texto não apresenta as fórmulas de cálculo de Liquidez Corrente, tampouco define a metodologia de apuração da Margem Operacional. Além disso, a fonte primária dos dados é apenas o relatório entregue pela Concessionária, sem exigência explícita de auditoria independente para fins de validação, o que representa potencial conflito de interesses e possibilita a ocorrência de inconsistências. Essas lacunas reduzem a reprodutibilidade e a confiabilidade do indicador financeiro, em razão da ausência de padronização metodológica e de verificação técnica independente.

79. Em relação aos efeitos da avaliação de desempenho sobre a outorga, a metodologia vincula o efeito financeiro da NFD apenas ao valor da outorga do mês de referência da análise, não persistindo para os demais meses do semestre. Ou seja, a NFD semestral impacta um único mês — o chamado mês de referência — e não produz efeitos automáticos nos cinco meses subsequentes do mesmo semestre.

80. Ao aplicar o efeito financeiro a apenas um mês por semestre, o modelo cria o risco de comportamento tendencioso, no qual a Concessionária pode





concentrar esforços para elevar a qualidade dos serviços nas proximidades do período de aferição, sem incentivos econômicos diretos para manter esse padrão ao longo dos demais meses do semestre. Como a reavaliação mensal só é acionada quando a NFD cai nas faixas Alerta ou Crítica, os meses não avaliados e sem acionamento corretivo podem ficar expostos a quedas de desempenho sem consequência financeira imediata.

81. Essa limitação é particularmente sensível nos quesitos de maior peso, como Q4 (30%), cujo universo abrange manutenção e conservação diárias. A ausência de efeitos financeiros distribuídos ao longo do semestre pode reduzir o poder preventivo do instrumento nos meses fora da janela de aferição. Assim posto seria útil o sistema de avaliação estipular avaliações em meses aleatórios entre as avaliações semestrais.

82. Adicionalmente, o item 4.2.1 estabelece que, quando a NFD enquadrar a Concessionária na faixa Excelente, esta fará jus a bônus correspondente a 5% (cinco por cento) do valor da outorga mensal devida no mês da análise. O dispositivo dispõe, ainda, que esse bônus consistirá em crédito a ser compensado com eventuais ônus, no prazo de até cinco anos.

83. Por outro lado, o item 4.5 estabelece que, após a apuração anual, os valores de bônus e/ou ônus gerados ao final de cada exercício não serão cumulativos. Dispõe, ainda, que, na hipótese de concessão de bônus, caso este não seja integralmente utilizado para compensação de ônus ou valores de outorga, o saldo remanescente não poderá ser transferido para o exercício seguinte.

84. Desse modo, verifica-se contradição direta entre os dois dispositivos, uma vez que o item 4.2.1 admite o aproveitamento do bônus por até cinco anos, enquanto o item 4.5 impede sua utilização após o encerramento do exercício financeiro. Portanto, é necessária a revisão desses dispositivos, de modo a consolidá-los em uma única regra, seja plurianual (com aproveitamento do saldo por até cinco anos), seja anual (sem possibilidade de carregamento), evitando interpretações conflitantes e assegurando maior previsibilidade na aplicação do Sistema de Compensações por Desempenho.





85. Encerrada a análise dos indicadores e dos seus efeitos para o contratado, quando tais efeitos deverão impactar diretamente a outorga prevista no contrato, deve-se apontar uma questão muito mais grave, que refere-se ao fato que todo o sistema de avaliação é inócuo, não servindo a produzir os efeitos esperados.

86. Tal situação decorre do fato que a Nota Final de Desempenho (NFD), conforme pode ser visto no evento 25, p. 18, incidirá apenas sobre o valor da outorga, produzindo bônus de 5% (quando a avaliação estiver na faixa excelente) ou penalizando a contratada com acréscimo de 3% (quando a avaliação estiver na faixa de alerta), ou de 5% (quando a avaliação estiver na faixa de crítica).

87. Desta forma, na teoria, a contratada teria o valor devido de outorga ou reduzido ou acrescido de acordo com o seu desempenho. Serviria então a estimular a concessionária a ofertar uma arena em adequadas condições ao município.

88. Ocorre, no entanto, que, conforme explicado no parágrafo 146 adiante, em virtude das regras estabelecidas na contratação em tela, não haverá qualquer pagamento de outorga durante todo o prazo do contrato. Ou melhor, a Nota Final de Desempenho jamais produzirá qualquer efeito para o concessionário.

89. Tal situação é péssima e inadequada, pois não haverá qualquer estímulo para o contratado, durante toda a fase de operação do contrato, se esforçar para cumprir o objeto contratado de forma a atender adequadamente aos usuários do estádio.

Plano de Negócio com fluxo de caixa

90. Juntamente com o Ofício nº 537/2026 (ev. 24), a Secretaria Municipal de Administração de Mossoró encaminhou a esta Corte de Contas, o Plano de Negócio com fluxo de caixa – apresentado pela contratada por meio do Relatório de Apresentação de Estudo de Viabilidade Financeira do Projeto Arena Nogueirão, acompanhado do estudo elaborado por consultoria especializada, com fluxo de caixa projetado para os 35 anos da concessão (ev. 24).

91. Segundo o ofício da Secretaria Municipal de Administração, o referido estudo de viabilidade demonstraria a sustentabilidade econômico-financeira do empreendimento ao longo de todo o prazo da concessão, apurando, conforme alegado, Valor Presente Líquido positivo e geração de caixa consistente, bem como relevantes externalidades socioeconômicas para o Município – geração de emprego





e renda, incremento de arrecadação, fomento ao turismo e preservação da memória esportiva regional, elementos que reforçariam o interesse público na regular continuidade do ajuste.

92. O relatório de apresentação do estudo de viabilidade financeira do projeto Arena Nogueirão, foi juntado aos autos no evento 26. Neste informa-se um Valor Presente Líquido (VPL) positivo no valor de R\$ 105,41 milhões, o que confirmaria a atratividade econômica do projeto e sua capacidade de remunerar adequadamente o capital investido ao longo de todo o prazo de concessão.

93. O fluxo de caixa projetado para a concessão, que confirmaria o VPL positivo no valor de R\$ 105,41 milhões, foi apresentado no referido relatório de estudo de viabilidade financeira em uma tabela em PDF (ev. 26, p. 18/21).

94. Analisando a questão, de pronto, contata-se descumprimento à Resolução nº 27/2025 desta Corte de Contas, especificamente ao art. 4º, que regulamenta o encaminhamento de documentos e informações a este Tribunal para análise de concessões públicas, posto não cumprir o exigido no inciso V, conforme se ver *in verbis*:

Art. 4º. Para fins de acompanhamento seletivo e concomitante, pelo Tribunal de Contas, das outorgas de serviços ou obras públicas, definidas pelo artigo 2º, inciso III, o Poder concedente deverá encaminhar os seguintes documentos e informações, consolidados com os resultados decorrentes de eventuais consultas e audiências públicas realizadas:

V – estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira do empreendimento, que contenham, no mínimo, as seguintes informações:

c) relação dos investimentos, juntamente com os respectivos cronogramas físico-financeiros, discriminando aqueles a cargo da concessionária e os sob responsabilidade do Poder concedente, se aplicável;

d) detalhamento de todos os valores de investimentos em infraestrutura estimados (Capex);

k) fluxo de caixa projetado do empreendimento, coerente com o estudo de documentos e planilhas eletrônicas desenvolvidas para avaliação econômico-financeira do empreendimento, disponibilizados em meio eletrônico editável, com fórmulas detalhadas e sem restrições de acesso, devendo ser fornecida descrição do relacionamento entre as planilhas apresentadas, quando aplicável; e

l) plano da estrutura de financiamento por bancos públicos projetada para o negócio, quando for o caso, explicitando taxas de juros, prazo de financiamento e garantias, dentre outros elementos;





95. Embora exigido pela referida Resolução, o estudo de viabilidade financeira do projeto não faz qualquer referência aos valores de investimentos que serão realizados na concessão (CAPEX), tampouco traz qualquer informação acerca do cronograma físico-financeiro de tal investimento. Ademais nada informa como serão obtidos ou financiados os valores necessários para a realização deste investimento.

96. Também não disponibilizam em planilhas eletrônicas o fluxo de caixa projetado do empreendimento, que, conforme alínea “k” acima transcrita, deveria ter sido encaminhado a esta Corte de Contas em meio eletrônico editável, com fórmulas detalhadas e sem restrições de acesso, bem com a descrição do relacionamento entre as planilhas ofertadas.

97. Acerca de tal descumprimento, registra-se, por oportuno, que resultou em acréscimo de trabalho para este corpo técnico na análise em curso, haja vista que, embora tentado, a inteligência artificial (ChatGPT e Adélia) não logrou transformar a tabela ofertada em PDF em planilha Excel. Assim posto, a montagem da planilha eletrônica se realizou de forma manual, consumindo tempo que teria sido poupado caso a Resolução tivesse sido observada.

98. Ademais, em face do descumprimento, também foram necessárias horas de trabalho para a identificação, montagem e digitalização das fórmulas e inter-relacionamentos das células da planilha eletrônica em Excel que regem os cálculos da planilha relativa ao fluxo de caixa.

99. Lembra-se, por oportuno, conforme exposto no parágrafo 03, que os presentes autos se iniciaram mediante representação deste corpo técnico em face de irregularidades encontradas na licitação em pauta, destacando-se exatamente o descumprimento à Resolução nº 027/2025–TCE. Assim sendo, mesmo após a notificação acerca da representação que alertou sobre a necessidade de observância à referida Resolução, o descumprimento a esta norma seguiu sendo praticado pela prefeitura em pauta.

100. Após a montagem da referida planilha Excel, que permitiu a análise do fluxo de caixa projetado para o empreendimento, foi possível constatar uma série de irregularidades, que passam na sequência a serem relatadas.





101. Inicialmente, registra-se que a tabela apresentada aos autos como fluxo de caixa refere-se apenas ao fluxo de caixa operacional, nada informando sobre o fluxo de caixa alavancado, que seria o agrupamento do fluxo de caixa operacional com o fluxo de caixa de financiamento do projeto, que, como já comentado no parágrafo 28, nada é informado acerca da origem dos recursos que custearão os pesados investimentos para a construção da obra.

102. Ademais, tampouco há qualquer informação sobre a estrutura de capital projetado para o negócio. O fluxo de caixa apresentado basicamente informa o fluxo de caixa operacional e os valores devidos de imposto de renda (IR) e contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL), sem, no entanto, informar como tais tributos foram calculados.

103. Explica-se que nada é apresentado sobre o livro de apuração do lucro real (LALUR) estimado para a execução contratual. O LALUR estimaria os valores devidos à título de IR e CSLL, informando os valores estimados para a depreciação e amortização dos ativos, bem como os valores relativos às despesas financeiras.

104. Observa-se que a tabela do fluxo de caixa juntada aos autos informa valores estimado para o IR e CSLL, sem, no entanto, apresentar qualquer explicação para tais valores, que, ademais, apresentam-se em alíquota em torno de 31,5%, inferior então à alíquota esperada de 34%, indicando claramente que há elementos considerados no cálculo, mas que não são informados.

105. Na planilha de fluxo de caixa em Excel, considerando os resultados do fluxo de caixa operacional, os valores de IR e CSLL sem qualquer abatimento totalizariam R\$ 155,2 milhões, no entanto são informados no montante de R\$ 142,7 milhões. Havendo então uma redução de R\$ 12,4 milhões.

106. Mediante tal valor reduzido dos tributos de IR e CSLL, é possível calcular o total supostamente considerado como depreciação e amortização dos ativos e despesas financeiras, que é então calculado no montante de R\$ 39 milhões.

107. Analisando a planilha de fluxo de caixa montada no Excel, registra-se que a informação de um VPL positivo no valor de R\$ 105,41 milhões, com uma taxa de retorno de 8%, não condiz com a verdade, primeiro porque tal VPL foi calculado para o ano de 2027, quando o momento presente é o ano de 2026. Assim, o valor presente deveria se referir ao presente ano de 2026.





108. Calculado para o ano de 2026, com a mesma taxa de retorno de 8%, o VPL já seria então um valor menor, no montante de R\$ 96,88 milhões. Ocorre, no entanto, que tal valor também não condiz com a verdade, haja vista o fluxo de caixa apresentado aos autos não incluir os indispensáveis valores relativos aos investimentos necessários para a concessão (CAPEX).

109. Observa-se que a ausência dos valores dos investimentos no fluxo de caixa proposto é um equívoco demasiadamente sem lógica, posto que não é possível se falar em viabilidade de um negócio sem considerar os pesados investimentos iniciais, que afetam em demasia os resultados econômicos e financeiros do projeto.

110. Conforme comentado no parágrafo 95, o estudo de viabilidade financeira apresentado não fez qualquer referência aos valores dos investimentos iniciais da concessão (CAPEX), o que gerou mais trabalho na análise dos documentos constantes nos autos a fim de descobrir qual valor estaria projetado para tais investimentos, os quais referem-se principalmente aos valores para as obras de construção da nova arena.

111. Compulsando os autos, encontra-se no evento 15, p. 14, a informação, datada em 27/03/26, de que a concessão onerosa do Estádio Municipal e a permuta para implantação do novo Centro Administrativo, representaria um investimento de R\$ 215.143.883,45. No evento 03, p. 31, informa-se que o valor estimado para a permuta para implantação do novo Centro Administrativo é de R\$ 14.160.495,25, devendo o contratado construir o Centro Administrativo investindo no montante mínimo tal valor.

112. Assim posto, o valor da construção do novo estádio, descontando então o valor referente à construção do Centro Administrativo, objeto da permuta, seria no montante de R\$ 200.983.388,20.

113. Adiante, no evento 25, p. 17, em documento anexo ao Ofício nº 537/2026 (ev. 23), datado em 16/06/26, é informado que o valor do investimento na construção do Estádio Municipal foi estabelecido em R\$ 182.730.523,68. Em notícia veiculada no jornal Tribuna do Norte², em 11/07/26, foi informado que a construção da Arena Nogueirão, em Mossoró, estaria orçada em mais de R\$ 180 milhões.

² Disponível: <https://tribunadonorte.com.br/esportes/empresa-diz-que-arena-nogueirao-segue-dentro-do-cronograma/>, acesso em 29/07/2026.





114. Diante de tantos valores divergentes, se adotou como valor da construção do estádio o montante de R\$ 182.730.523,68, haja vista se originar de informação mais recente da Prefeitura Municipal e está coerente com a notícia veiculada pela imprensa.

115. Conforme comentado no parágrafo 95, não há qualquer informação acerca do cronograma físico-financeiro da construção do estádio, documento necessário para lançamento do investimento no fluxo de caixa. Sabe-se, porém, conforme projeto básico constante no edital licitatório (ev. 02, p. 39 e 43), que o prazo para a construção será de até 21 meses.

116. Assim, para o fluxo de caixa elaborado por este corpo técnico, incluindo os valores relativos aos investimentos na construção do Estádio, adotou-se o valor de R\$ 182.730.523,68 distribuído ao longo de 21 meses. Sabendo-se que a obra foi iniciada no mês de março, conforme veiculado na imprensa³, considerou-se a obra se realizando ao longo de 9 meses em 2026 e ao longo de 12 meses de 2027, totalizando os 21 meses do prazo fixado. Assim posto, estimou-se um investimento no valor de R\$ 78,3 milhões em 2026 e R\$ 104,4 milhões em 2027.

117. Refazendo o fluxo de caixa apresentado, considerando, porém, os valores dos necessários investimentos para construção do estádio, mesmo considerando a equivocada taxa de retorno de 8%, conforme adiante se explicará, desde logo, se constata a inviabilidade do projeto, posto resultar em um valor presente líquido (VPL) **negativo** no montante de 77,5 milhões, demonstrando claramente a inviabilidade do negócio para o contratado.

118. Observa-se, por oportuno, que para se alcançar um VPL igual a zero, quando o contratado apenas logrará retornar o investimento feito, sem qualquer ganho financeiro, seria necessário se adotar uma taxa interna de retorno de apenas 4,51% ao ano, inferior até mesmo a taxa das cadernetas de poupança fixadas em 6% ao ano. Desta forma a perda financeira se mostra evidente.

119. Ainda sobre os investimentos iniciais, deve-se registrar que não há qualquer informação sobre os valores relativos à constituição da Sociedade de Propósito Específico (SPE), que será a responsável pela execução do contrato.

³ Disponível: <https://tribunadonorte.com.br/esportes/obras-para-construcao-da-arena-nogueirao-sao-iniciadas-em-mossoro/>, acesso em 29/07/2026.





Tampouco há informações sobre os valores relativos à integralização do capital social desta SPE ou sobre a futura distribuição de dividendos, que serviria a avaliar a rentabilidade do empreendimento.

120. Também sobre os investimentos iniciais, nada é estimado acerca dos valores relativos à necessidade de investimento em giro (NIG), que representa o montante exigido para financiar o ciclo operacional inicial do empreendimento, cobrindo o intervalo entre os pagamentos dos custos iniciais e o recebimento efetivo das receitas.

121. Ainda merece observar que o fluxo de caixa nada informa sobre os créditos de PIS e COFINS gerados na operação, principalmente na construção da obra, quando podem representar valores de receita relevantes.

122. Observa-se ainda, que em relação ao último ano de contrato, se constatou em equívoco no cálculo dos tributos de PIS, COFINS e ISS, que estranhamente se referem à uma receita no valor de R\$ 3,860 milhões, quando a receita informada no fluxo de caixa para o último ano se refere à R\$ 15,458 milhões. Corrigindo-se tal equívoco a geração total de caixa ao longo do contrato reduz de R\$ 460,42 milhões para R\$ 458.77 milhões.

123. Também no último ano de contrato se verifica um valor de IR/CSSL em percentual em torno de 7,6% do resultado operacional, percentual bastante inferior ao constatado nos anos anteriores, em torno de 31,5%, possivelmente em virtude de recuperação de crédito tributário.

124. Embora todas as dificuldades narradas, passa-se a análise da rentabilidade do fluxo de caixa, nas condições ofertadas pelos elementos disponibilizados a esta Corte de Contas. Para tal, faz-se necessário de imediato definir a rentabilidade mínima esperada para tornar o empreendimento viável. Tal rentabilidade é definida pela taxa mínima de atratividade (TMA), que é a taxa de juros que representa o mínimo que um investidor deve ganhar no negócio para este se mostrar viável para investimento.

125. Sobre a questão, observa-se que a taxa interna de retorno (TIR) adotada no fluxo de caixa no valor de 8%, não se mostra uma rentabilidade viável para o presente momento, haja vista não se mostra superior ao custo de oportunidade do momento.





126. Observa-se, por oportuno, que não foi apresentada qualquer justificativa para a TIR estimada do projeto. Ressalte-se que essa taxa deve demonstrar a adequação do retorno financeiro do parceiro privado no contrato firmado, mostrando que a rentabilidade do negócio torna viável o empreendimento, o que, no entanto, não se confirma no projeto em análise.

127. Explica-se, com a taxa SELIC da ordem de 14%, e uma meta de inflação de 3%, conforme informado pelo Banco Central do Brasil⁴, têm-se uma SELIC real em valor de 10,68%, tornando então muito mais interessante investir em aplicações financeiras, tais quais os títulos atrelados à taxa básica de juros, do que realizar o projeto em análise.

128. Tratando-se de contratos de concessões, a análise econômico-financeira deve se basear como referência adequada para descontar o fluxo de caixa do projeto no custo médio ponderado de capital (WACC - Weighted Average Cost of Capital), que é a taxa de retorno média que uma empresa precisa gerar para pagar seus custos de financiamento. Explica-se: se um projeto rende mais que o WACC, ele cria valor; se rende menos, ele destrói valor, mesmo que dê lucro teórico no papel.

129. Nesse passo, destaca-se que, que o WACC é calculado segundo a seguinte expressão:

$$WACC = \frac{E}{E + D} r_E + \frac{D}{E + D} r_D (1 - T)$$

Onde:

E = Capital Próprio

D = Capital de Terceiros

r_E = custo de capital próprio

r_D = custo de capital de terceiros

T = alíquota do imposto de renda

130. O custo do capital próprio (r_E), por sua vez, é obtido mediante o modelo Capital Asset Pricing Model⁵ (CAPM), por meio da seguinte expressão:

$$r_E = Rf + \beta \times (Rm - Rf) + RP$$

⁴ Ver: <https://www.bcb.gov.br/>, acesso em 10/08/2026.

⁵ Modelo de Precificação de Ativos de Capital.





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

RIO GRANDE DO NORTE

Secretaria de Controle Externo

Diretoria de Controle de Infraestrutura e Meio Ambiente - DIA

Onde:

R_f = Remuneração dos Ativos Livres de Risco

R_P = Estimativa de Risco País

R_m = Prêmio de Risco de Mercado

β = Fator de ajuste pelo Setor

131. Observa-se que o uso do WACC e do CAPM como parâmetros regulatórios adequados é a metodologia indicada pelo Ministério da Fazenda⁶, que inclusive produziu um manual próprio para os cálculos⁷ – “Metodologia de cálculo do WACC”, bem como determinado pelo TCU em vários de seus acórdãos, conforme se ver *in verbis*:

ACÓRDÃO 1293/2015 - PLENÁRIO

9.2.3. realize estudos técnicos com vistas a reavaliar a formulação do **Capital Asset Pricing Model** (CAPM), especificamente quanto à variável Beta, bem como a estrutura do capital, ambos utilizados no modelo de precificação da RAP, encaminhando ao Tribunal, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, os resultados obtidos, acompanhados de toda a fundamentação teórica que os embasou;

ACÓRDÃO 208/2020 - PLENÁRIO

9.2.7. ao reavaliar o preço de venda da energia gerada por Angra 3, mantenha, de forma geral, a coerência entre as premissas e as informações utilizadas nos modelos de cálculo, e que observe, de forma específica, **que os parâmetros a serem utilizados no modelo CAPM** devem ser estimados utilizando empresas pertencentes ao mesmo mercado, ou, alternativamente, devem ser propostos ajustes metodologicamente aceitáveis pelas melhores práticas em finanças, com vistas a manter a consistência metodológica do modelo;

ACÓRDÃO 2394/2022 - PLENÁRIO

9.1.3. incorpore, **em sua metodologia de cálculo do WACC regulatório** ferroviário, a escolha de percentis, ou faixa de percentis, na curva de distribuição do WACC resultante, associados a distintos patamares de riscos, de acordo com as diretrizes da "Metodologia de Cálculo do WACC - concessões públicas", de 2018, do Ministério da Economia;

9.1.4. elabore estudo técnico com vistas a fundamentar o estabelecimento metodológico do período das séries históricas **utilizadas no cálculo do WACC** ferroviário, o qual deve manter consonância com as práticas correntes em outros setores de infraestrutura regulados, com base no art. 24, inciso III, c/c art. 11, inciso IV, da Lei 10.233/2001;

⁶ Ver: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-orientacao-para-calculo-do-wacc/2018/30?utm_source=chatgpt.com, acesso em 11/08/2026.

⁷ Ver: <https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao-anexo/20840>, acesso em 11/08/2026.





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

RIO GRANDE DO NORTE

Secretaria de Controle Externo

Diretoria de Controle de Infraestrutura e Meio Ambiente - DIA

9.1.5. atualize a metodologia de cálculo do WACC, atualmente definida na Nota Técnica Suexe 16/2015, de forma a, motivadamente, escolher método e critérios para cálculo e **atualização da estrutura de capital a ser usada no cálculo do WACC** ferroviário, de modo a cumprir o disposto o art. 20, parágrafo único, da LINDB;

132. Assim posto, para obter a TIR adequada para viabilizar o projeto, faz-se o cálculo do WACC, conforme a metodologia exposta acima, consoante planilha a seguir, realizada mediante estimativas adotadas em face às poucas informações disponíveis.

Custo de capital (Re)			Fonte
Taxa livre de Risco	6,60%	Rf	US T-bond 10 anos, média geométrica 50 anos
Beta desalavancado	0,92	Bd	Damodaran (Jan 2026, Entertainment)
Equity	35,00%	E	Consideração Arena BSB
Dívida	65,00%	D	Consideração Arena BSB
Dívida/Equity	185,71%	R=D/E	Calculado
Imposto sobre a Renda	34,00%	t	Tributação vigente
Beta alavancado	2,05	Ba	Fórmula de Hamada
Rm (retorno mercado)	11,92%	Rm	Damodaran (média geométrica 50 anos)
Prêmio de Risco Mercado	5,32%	Rm-Rf	Calculado
Prêmio de Risco País	3,24%	Rp	Damodaran (Jan 2026, base Moodys)
Re	20,73%	$Rf + (Ba * (Rm - Rf)) + Rp$	Calculado
Custo da Dívida antes de Impostos	11,94%	Rd	TLP (BNDES) média Abr/2024 a Mar/2026
WACC	12,38%	$Rd * (1 - t) * D / (E + D) + Re * E / (E + D)$	

133. Observa-se, por oportuno, que na ausência de informações acerca da estrutura de capital prevista para o Estádio Nogueirão, adotou-se a estrutura de capital utilizada na concessão de uso do Centro Esportivo de Brasília – Arenaplex, que inclui, dentre outros equipamentos, o Estádio Nacional de Brasília, conhecido como Mané Garrincha⁸.

134. Refazendo o cálculo do valor presente líquido (VPL), considerando a taxa interna de retorno igual ao WACC, obtêm-se um novo valor, no montante **negativo** de R\$ 118,6 milhões, atestando a inviabilidade do projeto para o contratado.

⁸ Ver: <https://www.terracap.df.gov.br/index.php/sem-categoria/267-pmi-arenaplex>, acesso em 11/08/2026.





Observa-se, por oportuno, que mesmo adotando-se apenas a SELIC real, conforme parágrafo 127, têm-se um VPL no montante **negativo** de R\$ 106,9 milhões.

135. Ainda sobre a inviabilidade do projeto, deve-se ressaltar os graves riscos de que tal falta de sustentabilidade econômica seja muito mais grave, haja vista que não foi informado no estudo viabilidade apresentado a realização de qualquer pesquisa de mercado que servisse para fundamentar os valores previstos para as receitas operacionais constantes no fluxo de caixa.

136. Explica-se que para se projetar e mensurar a demanda, estimando a quantidade do serviço que a sociedade está disposta a consumir, assim como o universo de beneficiários a ser atendido pelo concessionário, de forma a dimensionar a oferta de serviços em consonância com a demanda calculada, faz-se necessário uma pesquisa de mercado que sirva a subsidiar a estimativa dos custos e das receitas a serem consideradas na modelagem econômico-financeira do projeto, bem como auxiliar na determinação das faixas de compartilhamento de risco de demanda.

137. Sobre as receitas, por exemplo, constata-se que nenhum estudo foi realizado para verificar a real disponibilidade da população em gastar parte de seu orçamento em eventos futebolístico ou de lazer vinculados à Arena, tal qual uma Pesquisa de Orçamento Familiar (POF).

138. O projeto prever receitas significativas em eventos lúdicos, sendo previstos 65 eventos anuais, mais de um por semana, que alcançarão em média valores em torno de R\$ 21 milhões anuais ao longo da concessão. Para tais valores no entanto não foi apresentado qualquer estudo de mercado ou levantamento de dados históricos que respaldassem tal estimativa, sendo portanto estimativas completamente incertas, sem qualquer lastro para justificá-las.

139. Sobre a questão, é necessário observar que, nas estimativas de demanda, é imprescindível expurgar o viés de otimismo, quando os agentes envolvidos — especialmente o poder concedente, consultores e, em certos casos, os próprios licitantes, na ânsia de se aprovar um projeto, subestimam custos, prazos, riscos ou dificuldades operacionais e superestimam receitas, demanda e benefícios, difundindo a falsa premissa que tudo idealizado dará certo tal qual imaginado.





140. Lembra-se por oportuno, conforme evidências empíricas, que despesas discricionárias, particularmente aquelas relacionadas a lazer, entretenimento e viagens, estão entre as categorias de consumo mais sensíveis à redução da renda disponível e ao aumento da incerteza econômica, sendo frequentemente objeto de cortes pelas famílias em períodos de crise ou deterioração das condições econômicas.

141. Em relação às receitas projetadas para jogos de futebol, previstos 14 jogos por ano, com receita anual média ao longo do contrato de R\$ 1,4 milhões ao ano, observa-se que no presente ano, o Potiguar de Mossoró, única agremiação mossoroense na primeira divisão do campeonato estadual, jogou como mandante apenas 6 jogos. Ainda este ano, haverá jogos da segunda divisão do campeonato estadual, que, se mantiver o formato atual, as duas demais equipes de Mossoró, Baraúnas e Mossoró, teriam 3 jogos como mandante cada, totalizando então mais 6 (seis) jogos a se realizar em Mossoró.

142. Assim posto, mesmo considerando os jogos da segunda divisão do campeonato estadual, que comumente atraem pouquíssimos torcedores, sequer se confirma o número de jogos previstos no fluxo de caixa apresentado. Ainda sobre a questão, observa-se que receitas de jogos de futebol são receitas sempre muito incertas, haja vista que dependem demasiadamente do desempenho das equipes nos campeonatos em disputa.

143. Por oportuno, registra-se que a ausência da pesquisa de mercado, deve ter sido uma das causas de uma única empresa ter se interessado no certame, haja vista as incertezas acerca da sustentabilidade econômica do projeto.

144. Demonstrada a inviabilidade econômica e financeira do projeto e o risco de falta de sustentabilidade econômica para a concessão contratada, passa-se a análise da possibilidade de viabilidade do contrato para a administração pública, o que se faz na sequência.

145. Inicialmente, há de se registrar, conforme já informado na Representação 01/2026-DIA (ev. 05, p. 11/12), que a Prefeitura de Mossoró não fará jus a qualquer valor de outorga, haja vista que o Anexo I - Projeto Básico, na cláusula 3.6 (ev. 02, p. 31), informa que o pagamento da outorga da concessão de uso somente será exigido após a amortização total do valor investido na construção do Estádio.





146. Ocorre que a outorga contratada no valor de R\$ 63.722,14, com valor da obra do Estádio em R\$ 182.730.523,68, implica que seriam necessários 2868 meses para a outorga amortizar o total do valor investido na construção do Estádio. Como o contrato serão de 420 meses, jamais, durante o contrato, haverá qualquer pagamento de outorga do contratado à Prefeitura Municipal.

147. Frisa-se que ao longo de todos os 420 meses da duração do contrato, considerando o valor da outorga de R\$ 63.722,14, apenas serão amortizados do total do valor investido na construção do Estádio o montante de R\$ 26,8 milhões.

148. Assim posto, é certo que a municipalidade não se beneficiará de qualquer valor de outorga do contrato em análise. Há, no entanto, que verificar se tal contrato, além de não gerar recursos diretos para as contas municipais, também poderá trazer prejuízos para o contratante.

149. Sobre a questão, deve-se observar que, o contrato não sendo rentável para o contratado, conforme já demonstrado, haverá o imenso risco de negligência por parte deste na sua obrigação de disponibilizar em adequadas condições o estádio à comunidade. Principalmente em face do Sistema de Avaliação, baseado em Indicadores de Desempenho, não produzir qualquer punição efetiva ao contratado, conforme explicado no parágrafo 87/89.

150. Diante de tal situação, desde logo, constata-se um visível prejuízo ao contratante, materializado pela disponibilização de uma Arena longe do desejado para satisfação da municipalidade.

151. Mais grave ainda será se a inviabilidade do projeto e falta de sustentabilidade econômica do negócio, conforme já demonstrado, levar a concessão à ruína, resultando na rescisão antecipada do contrato, quando o município para reversão dos bens terá que indenizar o contratado pelas parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, conforme determinado na lei nº 8.987/1995, *in verbis*:

Art. 36. A reversão no advento do termo contratual far-se-á com a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido.





152. No mesmo sentido, caso a Administração Municipal decida por tentar realizar uma nova licitação para a concessão então fracassada, a lei nº 13.448/2017 reforça a obrigação da indenização ao contratado pelos bens reversíveis não amortizados ou depreciados, conforme se ver *in verbis*:

Art. 15. **A relicitação do contrato de parceria será condicionada** à celebração de termo aditivo com o atual contratado, do qual constarão, entre outros elementos julgados pertinentes pelo órgão ou pela entidade competente:

III - o compromisso arbitral entre as partes com previsão de submissão, à arbitragem ou a outro mecanismo privado de resolução de conflitos admitido na legislação aplicável, **das questões que envolvam o cálculo das indenizações** pelo órgão ou pela entidade competente, relativamente aos procedimentos estabelecidos por esta Lei.

§ 3º **O pagamento ao anterior contratado da indenização calculada com base no § 2º deste artigo será condição para o início do novo contrato de parceria.**

Art. 17 O órgão ou a entidade competente promoverá o estudo técnico necessário de forma precisa, clara e suficiente para subsidiar a relicitação dos contratos de parceria, visando a assegurar sua viabilidade econômico-financeira e operacional.

§ 1º Sem prejuízo de outros elementos fixados na regulamentação do órgão ou da entidade competente, **deverão constar do estudo técnico de que trata o caput deste artigo:**

VII - **o levantamento de indenizações eventualmente devidas ao contratado pelos investimentos em bens reversíveis vinculados ao contrato de parceria realizados e não amortizados ou depreciados.**

Art. 25. O órgão ou a entidade competente é autorizado a promover alterações nos contratos de parceria no setor ferroviário a fim de solucionar questões operacionais e logísticas, inclusive por meio de prorrogações ou relicitações da totalidade ou de parte dos empreendimentos contratados.

§ 6º **Ao final da vigência dos contratos de parceria, todos os bens necessários à execução dos serviços contratados e vinculados à disponibilização de capacidade**, nos volumes e nas condições pactuadas entre as partes, **serão revertidos à União**, respeitado o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, **cabendo indenização no caso da parcela não amortizada do investimento**, exceto nos casos de projetos associados ou de empreendimentos acessórios aprovados nos termos do art. 34 desta Lei.





153. Sobre a legislações supra referidas, registra-se serem as que norteiam as decisões da jurisprudência pátria, que reconhecem como devida a indenização aos contratados em contratos de concessão pelos investimentos não amortizados ou depreciados, conforme se ver em decisões do TCU, com destaque ao Acórdão relativo a um distrato ocorrido no Estado do Rio Grande do Norte, a rescisão da concessão do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN, *in verbis*:

ACÓRDÃO 8/2023 - PLENÁRIO

9.2. **determinar à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)**, com fundamento no art. 18, inciso VIII, da Lei 9.491/1997 e art. 19 da Lei 13.448/2017 c/c os arts. 3º, parágrafo único, e 9º, § 2º, da IN-TCU 81/2018, **que se abstenha de dar efetividade ao futuro contrato de concessão do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN sem encaminhar ao TCU o cálculo da indenização** certificado por empresa de auditoria independente (art. 11, § 3º, do Decreto 9.957/2019);

9.4. recomendar à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) que:

9.4.2. promova o acompanhamento frequente dos bens considerados reversíveis e de seus valores **para que a indenização devida aos concessionários nos futuros pleitos de relicitação ocorra de forma célere**;

9.5. dar ciência ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) **que a alternativa de pagamento pela União de parcela da indenização à atual concessionária pelos bens considerados reversíveis que não foram amortizados** a ser realizado em momento posterior à celebração do futuro contrato de concessão sem que os recursos federais estejam disponíveis afronta a Lei 4.320/1964 e o art. 13 da Lei 13.448/2017;

VOTO AROLDO CEDRAZ

60. Caso contrário caberá à administração pública quitar a parcela faltante. Nesta situação, **o pagamento da contribuição inicial pela futura concessionária somente ocorrerá após a transferência dos recursos públicos federais faltantes à concessionária anterior**. Esse poderá ser o caso da relicitação do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN, visto que o valor mínimo do lance do leilão é inferior ao valor calculado, **até o momento, da indenização ao antigo parceiro**.

85. Além disso, a depender do ágio ofertado no leilão, **o próprio poder concedente terá que complementar o montante a ser indenizado**, tornando necessário que o valor sob a responsabilidade da União percorra o ciclo orçamentário federal, sujeitando-se aos mais variados fatores técnicos e políticos, até ser transferido ao parceiro privado. Ressalta-se que os interesses políticos e a disponibilidade orçamentária podem mudar rapidamente e sem avisos prévios.





ACÓRDÃO 2611/2020 - PLENÁRIO

9.1. determinar, cautelarmente, à Agência Nacional de Transportes Terrestres que suspenda os efeitos da Deliberação 329/2020, abstendo-se de assinar o termo aditivo ao contrato de concessão da BR-040/DF/GO/MG - Via040 ou praticar outros atos no sentido de **dar prosseguimento ao processo de relicitação da concessão até que:**

9.1.1. **a metodologia de pagamento das indenizações pelos bens reversíveis não amortizados ou depreciados contemple as normas contábeis aplicáveis à espécie** - contidas no ICPC-01 - que preveem serão os bens reversíveis apurados por meio do ativo intangível da concessionária;

9.1.2. **a metodologia de pagamento das indenizações pelos bens reversíveis não amortizados ou depreciados considere um teto ao valor das indenizações**, a exemplo do valor dos ativos obtidos a partir do modelo econômico-financeiro dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA);

Voto ANA ARRAES

Mais, não prosperam os argumentos da agência e da concessionária de que o TCU estaria a agir no sentido de impedir o pagamento de indenizações previstas em lei, nem tampouco de que estaria a invadir a discricionariedade do regulador. **Pelo exposto, esta Corte está a zelar pela garantia do pagamento de indenizações dentro da legalidade, do contrato, da jurisprudência** e das normas contábeis aplicáveis, atribuição lhe conferida pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica.

154. Acerca do caso supracitado, relativo à rescisão da concessão do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN, bem conhecido por toda população do Estado, deve-se registrar que resultou em significativos valores de rescisão⁹, estimados em R\$ 556 milhões¹⁰, enfatizando o elevado risco para a administração pública em contratos de concessão planejados sem os necessários estudos de viabilidade econômica e pesquisa de mercado.

155. Sobre a questão, observa-se que não foi encontrado nos documentos constantes da contratação qualquer definição clara e objetiva de como serão tratados os bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados.

⁹ Ver site: https://www.estadao.com.br/economia/anac-indenizacao-aeroporto-natal/?srsltid=AfmBOooUfDt5e9atMWJ95bDQBMCIdudDA_v6hhZkFk8byPLdYKWJQVHF, acesso em 12/08/2026

¹⁰ Ver site: <https://fecomerciorn.com.br/noticias/indenizacao-a-inframerica-e-fixada-em-r-549-milhoes-pela-anac/>, acesso em 12/08/2026





156. Acerca do tema, apenas encontra-se perfeitamente definido no Anexo I - Projeto Básico, item 3.4, que o pagamento de outorga somente será devido pelo contratado, após a amortização do valor de investimento total para a construção do Estádio.

157. Sobre a indenização dos bens reversíveis, a minuta do contrato dispõe na Cláusula 14.2, que as reformas, reestruturações e adaptações realizadas no Estádio serão revertidas, no término do contrato, ao patrimônio da contratante, sem direito à indenização, retenção ou remoção que acarrete dano aos imóveis. Tal cláusula, no entanto, além de poder ser questionada judicialmente pela clara afronta à lei, nada trata especificamente acerca da indenização relativa à reversão do estádio de futebol, definindo como os valores não amortizados ou depreciados serão tratados.

158. Sobre a questão, observa-se que os documentos da contratação deveriam ter determinado de forma clara e objetiva, sem margens para dúvidas ou interpretações distintas, como seria regulamentada a reversão dos bens, discriminando adequadamente como seria então tratada a indenização dos bens reversíveis não amortizados ou depreciados.

159. Assim posto, demonstrado o risco para a municipalidade caso o projeto inviável resulte na ruína do negócio, há de se verificar quais valores seriam então os relativos aos montantes não amortizados ou depreciados. Tal informação não foi ofertada nos documentos disponibilizadas pela Prefeitura.

160. Tampouco o fluxo de caixa apresentado veio acompanhado do LALUR, conforme já tratado no parágrafo 103, que permitiria conhecer os valores de depreciação, amortização e despesas financeiras consideradas no cálculo do IR e CSLL.

161. Embora a ausência de informações, a tabela do fluxo de caixa juntada aos autos informa os valores estimados para o IR e CSLL, em alíquota em torno de 31,5%, inferior então à alíquota esperada de 34%. Tal situação permite, mediante os valores informados para IR e CSLL, calcular o quanto foi reduzido do cálculo de IR e CSLL ao longo de toda execução contratual, valor então correspondente a depreciação e amortização dos ativos, bem como os valores relativos às despesas financeiras.





162. Tal valor abatido do cálculo dos tributos de IR e CSLL corresponde ao montante de R\$ 39 milhões, conforme explicado nos parágrafos 104/106, significando que, mesmo que toda redução no cálculo se refira à depreciação e amortização dos ativos, sabendo-se ainda que os investimentos foram da ordem de R\$ 182,7 milhões, ao fim do contrato haverá ainda um valor não depreciado da ordem de R\$ 143,7 milhões. Valor este então que corresponderá à indenização supostamente devida pela Prefeitura de Mossoró à contratada.

163. Registra-se, porém, que tal valor não depreciado, poderá ser ainda maior, primeiro porque parte da redução do tributo poderá ser devido a outras despesas, tais quais as despesas financeiras. Segundo porque o valor não depreciado da ordem de R\$ 143,7 milhões somente ocorrerá ao fim do contrato, caso o pacto encerre antes, o valor não depreciado será ainda mais significativo, resultando em indenização a ser suportada pela Prefeitura Municipal em montantes ainda maior.

164. Ainda sobre o valor não depreciado, deve-se criticar a taxa percentual de depreciação do ativo relativo ao estádio de futebol, que, no montante então estimado de R\$ 39 milhões, representa apenas uma taxa percentual de 0,61% ao ano. Para referência observa-se que normas da Receita Federal estabelecem para as edificações em geral uma taxa de depreciação de 4%¹¹. Especificamente para estádios de futebol, a concessão da Arena Maracanã adotou uma taxa de depreciação de 2,05% ao ano¹².

165. Caso o contrato em análise tivesse, por exemplo, adotado a taxa de depreciação do Maracanã, ao fim do contrato de 35 anos ter-se-ia uma depreciação acumulada de 71,75%, havendo ainda valores da ordem de R\$ 51,6 milhões a serem indenizados.

166. Obviamente, a taxa percentual de depreciação do ativo deveria ter sido definida no contrato, a fim de evitar difíceis litígios ou complexas discussões acerca da metodologia então adequada para apuração do valor correto para tal suposta indenização, caso necessária.

¹¹ Ver o anexo III da IN RFB 1.700/2017 - TAXAS ANUAIS DE DEPRECIÇÃO, no site: <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/81268>, acesso em 13/08/2026.

¹² Ver Estudo Técnico de Viabilidade Econômica, constante em <https://www.rj.gov.br/casacivil/node/509>, acesso em 13/08/2026.





167. Ainda sobre a questão, é importante observar a regra imposta pelo Código Civil pátrio, que textualmente proíbe o enriquecimento sem causa, conforme se ver *in verbis*:

Art. 884. Aquele que, sem justa causa, **se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido**, feita a atualização dos valores monetários.

Art. 885. A restituição é devida, **não só quando não tenha havido causa que justifique o enriquecimento**, mas também se esta deixou de existir.

Art. 886. Não caberá a restituição por enriquecimento, se a lei conferir ao lesado outros meios para se ressarcir do prejuízo sofrido.

168. Tal norma imposta pelo Código Civil, ganha relevância porque é necessário entender especificamente a que se refere a indenização em comento.

169. Explica-se que tal indenização não se trata de mero ressarcimento ao contratado pelos valores investidos na obra, tal situação inclusive é tratada no contrato¹³ quando textualmente se informa que o valor do pagamento da outorga somente ocorrerá após a amortização dos valores investidos, que, conforme demonstrado no parágrafo 147, alcançará o montante de R\$ 26,8 milhões. Tal valor então servirá a ressarcir o contratado pelos valores investidos na obra.

170. A indenização em questão refere-se à obrigação imposta ao contratante pela legislação nacional, conforme parágrafos 151 e 152, de indenizar o contratado pelo valor não depreciado do bem devidamente revertido à administração pública. Explica-se: o contratante não pode se enriquecer em receber mediante reversão um patrimônio que ainda possui valor sem que aquele que propiciou tal patrimônio seja indenizado por aquele valor ainda existente.

171. A discussão em questão não é sobre saldo de valores investidos na obra, mas sim sobre o valor do ativo considerando a sua vida útil, considerando o quanto ele se depreciou em função do uso e do tempo.

172. Não à toa, a metodologia de apuração da depreciação deve estar clara no contrato, porque não se está discutindo o saldo dos valores investidos na obra para eventual ressarcimento, mas sim o quanto tal ativo ainda valerá ao fim e ao longo do contrato, o quanto da sua vida útil ainda subsistirá no momento da reversão do bem.

¹³ Ver cláusula 13.4 do projeto básico.





Ou melhor: qual é o valor do enriquecimento da administração ao receber o bem revertido, que deverá então ser o valor a indenizar o contratado.

173. Tal valor, no entanto, não é esclarecido no contrato, havendo apenas um fluxo de caixa com valores de IR/CSLL que fazem presumir pela existência de valores considerados para a depreciação do ativo.

174. Ainda sobre o montante relativo ao valor não depreciado no fim do contrato, registra-se que, independentemente do contrato se realizar até seu devido término, tal valor ainda será devido à título de indenização de bens reversíveis não amortizados ou depreciados.

175. Sobre a dever da referida indenização, além das normas impositivas sobre o tema, conforme parágrafos 151, 152 e 167, deve-se ainda observar a alta jurisprudência dos tribunais superiores do país, tal qual a decisão do Superior Tribunal de Justiça proferido em Recurso Especial, *in verbis*:

REsp 1.969.446-DF¹⁴

Verifica-se, ainda, que a companhia energética autora optou conscientemente por não aderir à prorrogação, **preferindo o término regular da concessão**. No plano infraconstitucional, esta escolha atrai a incidência dos arts. 35, § 1º, e 36 da Lei n. 8.987/1995, **cujas interpretação sistemática assegura que a indenização dos investimentos não amortizados deve se operar segundo as condições originalmente pactuadas** (conforme "estabelecido no contrato", cuja expressão se aplica à Administração e ao administrado).

Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, por unanimidade, julgado em 7/4/2026

176. Nesta condição, evitando o enriquecimento sem causa, e cumprindo o estabelecido na legislação referente às concessões, a Prefeitura Municipal de Mossoró deverá então indenizar o contratado pelos bens reversíveis não amortizados ou depreciados ao fim do contrato, o que poderá representar elevados valores a serem suportados pelo ente público.

¹⁴ Ver site:

<https://scon.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisarumaedicao&livre=%270885%27.cod>, acesso 13/08/2026.



Para comprovar sua autenticidade, faça a leitura do QRCode ao lado ou acesse <https://portal2.tce.rn.gov.br/validacao?codigo=26ab5da7c21d4d3>.
Este documento é a cópia do original. Em conformidade com a MP nº 2.200-2/2001.
Assinado digitalmente por VLADIMIR SERGIO DE AQUINO SOUTO em 17/08/2026 às 14:39.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

RIO GRANDE DO NORTE

Secretaria de Controle Externo

Diretoria de Controle de Infraestrutura e Meio Ambiente - DIA

181. Observa-se, desde logo, que a área destinada ao objeto da concessão não comportava em sua largura a dimensão do antigo estádio Nogueirão, uma vez que apresenta uma medida de 107,2m do lado da Rua Alaíde de Escócia e cerca de 114m do lado da Rua Camilo de Paula, ou seja, em média uma largura de 111m, enquanto o antigo Nogueirão possuía externamente, em média, uma largura em torno de 142m, conforme figura 2 extraída do Google Maps a seguir onde fica visível que o antigo Nogueirão já ocupava uma área em torno de 3.600m² do terreno posto para permuta.

Figura 2 – Sobreposição da área de permuta com o antigo estádio



Fonte: Google Maps.

182. No novo projeto a ser realizado, área destinada a Arena Nogueirão, objeto da concessão, é apresentado na proposta vencedora, conforme o projeto constante dessa proposta que prevê a sobreposição da área da concessão com a área da permuta (Figura 3).





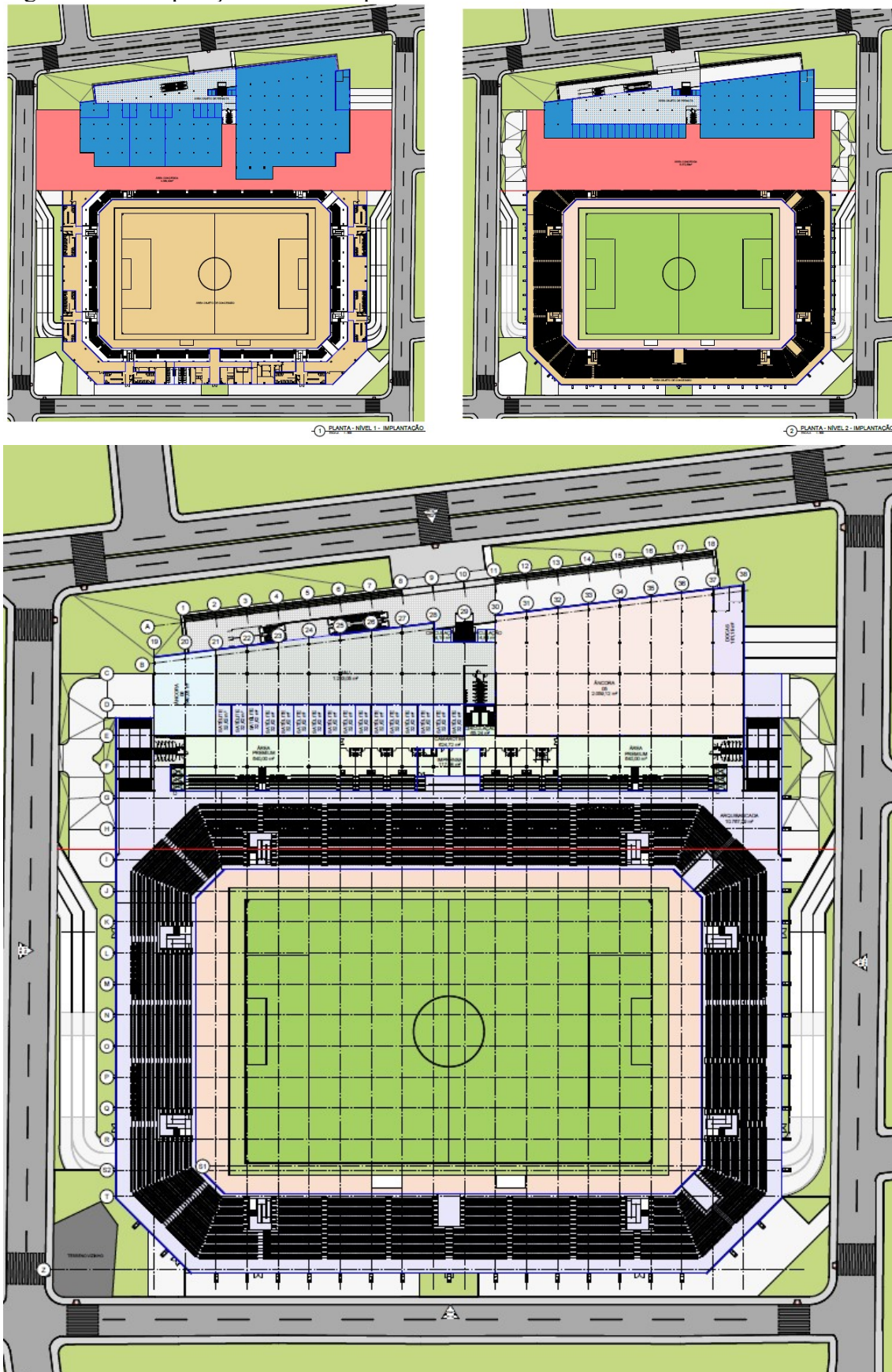
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

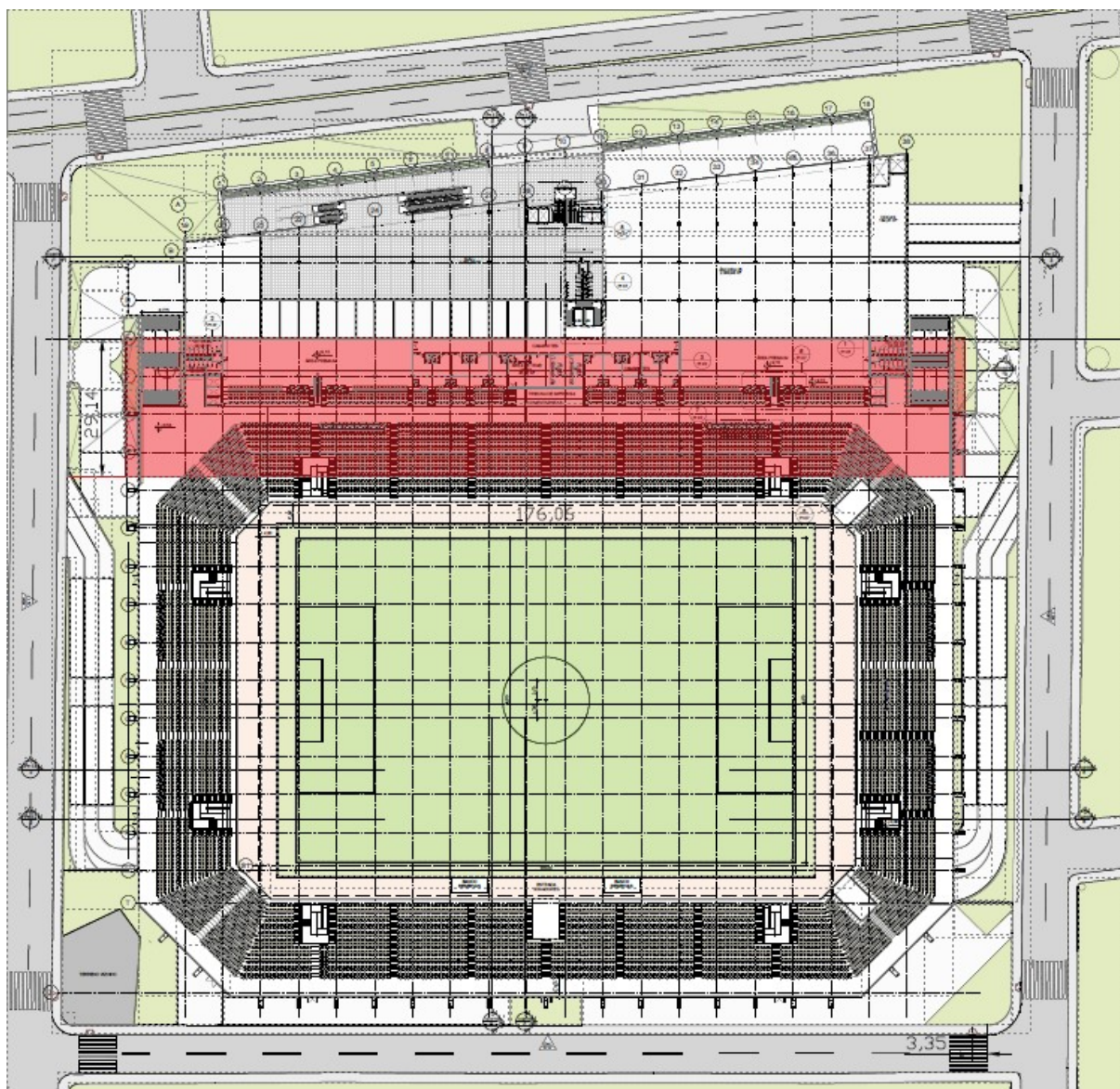
RIO GRANDE DO NORTE

Secretaria de Controle Externo

Diretoria de Controle de Infraestrutura e Meio Ambiente - DIA

Figura 3 – Sobreposição da área de permuta com o estádio





183. Das imagens do projeto verifica-se que a área da permuta do lado norte é sobreposta por grande parte da arquibancada da arena neste lado, inclusive, área premium, camarotes, banheiros, área de trabalho de mídia, estúdio de tv, tribuna de imprensa e comentaristas, totalizando cerca de **5.130,39 m²**.

184. Ou seja, o projeto de engenharia ofertado para a concessão da Arena Nogueirão extrapola a área destinada à implantação dessa arena, havendo necessidade então de sobrepor à área objeto da permuta. Sobre esse assunto a empresa vencedora reconhece em sua proposta essa não conformidade com renúncia sobre possíveis reivindicações a respeito, *in verbis*:





No que tange à integração do projeto com a malha fundiária, ressalta-se que determinadas áreas da Arena Nogueirão apresentarão sobreposição física com a área objeto de permuta. Tal solução justifica-se tecnicamente pela busca da melhor execução do complexo arquitetônico, permitindo uma volumetria contínua, eficiente e esteticamente harmônica para o estádio, sem que isso acarrete qualquer prejuízo à Administração Pública.

Neste sentido, o Concessionário manifesta, de forma irrevogável, sua plena anuência e renúncia a qualquer reivindicação especificamente quanto ao pavimento onde ocorrer à sobreposição técnica com o estádio, na área permutada. Fica, contudo, ressalvado e garantido que, nos pavimentos inferiores ou superiores que não possuam relação direta com a estrutura ou operação do estádio, a titularidade e o domínio permanecerão sob a exclusiva propriedade do Concessionário.

185. Conforme exposto pelo concessionário, a Arena faz parte de um complexo arquitetônico (que engloba áreas comerciais, lojas dentre outros, de caráter privados na parte da área permutada) de modo a permitir uma volumetria contínua e esteticamente harmônica.

186. Verifica-se pelo projeto proposto para a arena, além da sobreposição com a área de permuta, que será de caráter privado, sem qualquer previsão de reversão, que o estádio integra uma mesma edificação com aquela a ser construída na área de permuta, se constituindo em um empreendimento que englobará a arena objeto da concessão juntamente com o “shopping” da área privada.

187. Dessa forma, o projeto da arena objeto da concessão ao invadir uma área de aproximadamente **5.130,39** m² da área de permuta (privada), bem como integrar um complexo arquitetônico com volumetria contínua, irá requerer soluções jurídicas e de engenharia específicas para o seu desmembramento quando finalizar a concessão, dissociando a arena reversível da edificação privada.

188. Desse modo, apesar de ser um projeto que se apresenta com proposta arquitetônica interessante e moderna, há questões jurídicas fundiárias e de engenharia que precisam desde logo serem devidamente previstas e pactuadas entre as partes envolvidas, a fim de se evitar litígios e disputas no momento da rescisão do contrato de concessão.

189. Assim, deve a Prefeitura de Mossoró, antes de prosseguir com a empreitada, definir, desde logo, mediante um projeto de engenharia adequado, quais serão as soluções de engenharia para propiciar a separação do estádio da edificação privada, deixando assim resolvido como as duas edificações poderão continuar sendo funcionais e independentes após a necessária separação ao fim do contrato.





190. Outro aspecto a ser observado é quanto o impacto que o empreendimento trará no ambiente urbano. O local destinado a concessão está localizado em região urbana com grande ocupação. A principal via de acesso é a Avenida João da Escócia, principal via de ligação com o bairro à área da concessão.

191. Apesar de haver anteriormente nessa área o antigo Nogueirão, o crescimento da cidade e o adensamento urbano do local, pode apontar para problemas de tráfego com a construção do empreendimento ante a nova realidade de tráfego da região.

192. Dessa forma, era necessário que a contratação do projeto somente ocorresse após se avaliar adequadamente os impactos no trânsito que decorrerão da nova arena e do shopping a ser construído. Para tal, o Relatório de Impacto sobre o Tráfego Urbano (RITUR) poderia subsidiar e confirmar a escolha do local do empreendimento.

193. Ressalta-se que por se tratar de construir uma nova arena, outro local poderia ser escolhido, caso a licitação previsse uma permuta da área do antigo Nogueirão por outro lugar. Nesse caso, poderia ser previsto um local mais apropriado segundo os critérios técnicos elencados quando da construção de uma arena esportiva.

194. A escolha da localização ideal de uma arena esportiva exige proximidade de vias de alta capacidade de tráfego e integração com transporte público de massa. A melhor alternativa é a implantação em áreas urbanas consolidadas com múltiplos acessos viários, recomendando-se anéis de circulação externa, rotas de fuga setorizadas e vagas dimensionadas para esvaziamento rápido.

195. Os seguintes critérios poderiam ser adotados para a escolha de localização:

Conectividade viária: Proximidade de avenidas arteriais ou rodovias que evitem o colapso do trânsito local.

Modais coletivos: Distância segura de terminais de ônibus ou trens para incentivar o transporte sem carro.

Entradas segregadas: Vias e portões independentes para o público geral, equipes, autoridades e serviços de emergência.

Impacto vizinho: Distância de zonas estritamente residenciais sem infraestrutura ou com ruas estreitas.





196. Para o melhor atendimento dessas condições, a cidade de Mossoró possui excelente suporte de vias expressas por ser servida em seu perímetro urbano por rodovias federais, com excelente malha viária no seu contorno e existência de áreas adjacentes que podem absorver arenas esportivas com os espaços adequados para sua implantação.

197. Sobre a questão, observa-se que a escolha de outros locais poderia ter resultado em uma arena mais acessível a todos os mossoroenses, considerando aspectos tais quais: acesso por transporte público, facilidade de escoamento do tráfego, existência de locais para estacionamento, dentre outros.

198. Lembra-se, que tratando-se de uma concessão, há a necessidade de se trabalhar por sua viabilidade econômica, que, obrigatoriamente, entre outros aspectos, pensando-se em estimular e favorecer a demanda, deve-se buscar a maior facilidade da população acessar o estádio, inclusive mediante o transporte público.

199. Assim, a manutenção da nova arena no local do antigo Nogueirão, sem os devidos estudos que fundamentassem a escolha do local, além dos problemas apontados no projeto com a questão fundiária, também pode não ser a melhor alternativa em face dos critérios para localização de uma arena esportiva da importância que se propõe para o novo Nogueirão.

200. Assim, especificamente sobre o projeto de engenharia, avaliando-se apenas a escolha para sua localização, aponta-se ausência de estudos para atestar que o local escolhido é de fato o que melhor atende às condições de tráfego e de acessibilidade.

201. Sobre a questão fundiária, há a necessidade premente de deixar desde logo resolvida, tanto no seu aspecto jurídico, bem como no aspecto da engenharia, apresentando desde logo a solução para o desmembramento das edificações no momento da reversão do estádio.





CONCLUSÃO

202. Por todo exposto, constata-se que o descumprimento à Resolução nº 027/2025 – TCE resultou em uma contratação repleta de equívocos, com graves ameaças à municipalidade e ao pacto firmado, impossibilitando que ajustes e melhorias fossem incorporados ao edital anteriormente a sua publicação, o que traria maior segurança jurídica ao ambiente de negócios, principalmente tratando-se de contratações complexas, nas quais o longo prazo de vigência importa em imprevisibilidade, riscos e incertezas que alcançarão várias gestões governamentais, criando novas situações para as quais os contratos deverão estar aptos a se moldarem.

203. Diante das inconsistências observadas, e em face de toda análise realizada e relatada, a presente Informação expõe as seguintes conclusões:

- a) Embora notificados acerca do descumprimento à Resolução nº 027/2025 – TCE, tal descumprimento voltou a ocorrer no envio da documentação, que não observou o exigido pela resolução em pauta;
- b) Há falta de clareza e objetividade na alocação dos riscos na Matriz de Alocação de Riscos, bem como há riscos não tratados ou não definidos adequadamente;
- c) O mecanismo de avaliação de desempenho é inócuo, pois não produzirá qualquer efeito financeiro sobre o contratado. Há ainda a necessidade de ajustes nos indicadores propostos.
- d) A contratação se realizou sem os estudos necessários, havendo graves dúvidas acerca dos valores estimados no fluxo de caixa, com severas dúvidas acerca dos valores das receitas projetadas;
- e) O projeto se mostra sem viabilidade econômica e sem rentabilidade financeira demonstrada para o contratado, com risco da falta de sustentabilidade econômica do negócio levar a concessão à ruína;
- f) Em face de falhas graves na contratação, a Prefeitura Municipal de Mossoró poderá ter que arcar no futuro com indenização em valores bastantes significativos, conforme preliminarmente estimados, da ordem de R\$ 143,7 milhões;





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

RIO GRANDE DO NORTE

Secretaria de Controle Externo

Diretoria de Controle de Infraestrutura e Meio Ambiente - DIA

- g) O projeto de engenharia do novo estádio se realizou sem os estudos de tráfego necessários, bem como revela problemas de adequação à área disponível, com a necessidade de solução para o desmembramento das edificações no momento da reversão do estádio e questões fundiárias que necessitam de atenção.

PROPOSIÇÕES

204. Diante de tudo relatado, nos termos da Lei Complementar Estadual 464/2012, esta equipe de auditoria apresenta as seguintes proposições:

- a) O conhecimento da presente Informação pelo Eminente Relator;
- b) A notificação do Secretário Municipal de Administração de Mossoró/RN, o Senhor Washington José da Costa Filho para, no prazo fixado pelo Eminente Relator, se manifestar em relação a esta Informação, e, querendo, contestar as irregularidades apontadas;
- c) A CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR, caso o Eminente Relator entenda ser a medida jurídica adequada, consistente na determinação para que o Secretário Municipal de Administração de Mossoró/RN suspenda a execução do contrato em curso, até que se ultime a apreciação do mérito acerca das impropriedades apontadas nesta Informação.

À consideração superior.

Natal, 17 de agosto de 2026

Vladimir Sérgio de Aquino Souto
Auditor de Controle Externo
Matrícula: 9.542-7

