

ATA DE JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO Nº 1

ATA DE JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL Nº 01/2026 UPI SPTF

Em 9 de fevereiro de 2026, os membros da Comissão Especial do Procedimento Competitivo nº 01/2026 UPI SPTF deliberaram sobre impugnação ao Edital datada de 4 de fevereiro de 2026, nos termos desta Ata.

1. DA TEMPESTIVIDADE

Por força do Item 4.2 do Edital nº 01/2026 UPI SPTF, “*Eventuais impugnações ao EDITAL deverão ser encaminhadas à COMISSÃO ESPECIAL até 3 (três) dias úteis antes da data de entrega dos documentos, de forma (...) eletrônica, para o PROCESSO COMPETITIVO comissao.sptf@transportes.rj.gov.br, com a seguinte referência ‘A/C: Presidente da Comissão Especial do PROCESSO COMPETITIVO – Impugnação ao Edital’*”.

Dessa forma, a impugnação apreciada, datada de 4 de fevereiro de 2026, é tempestiva, tendo em vista que a sessão pública ocorrerá no próximo dia 10 de fevereiro, sendo o dia 5 de fevereiro o 3º (terceiro) dia útil que o antecede.

2. DAS RAZÕES PARA IMPUGNAÇÃO

O Impugnante argumenta, em síntese, que:

1. a regularidade do objeto do Procedimento Competitivo seria questionável, tanto sob a perspectiva da Constituição Federal, quanto da lei, motivo pelo qual a documentação vinculada ao Edital geraria insegurança jurídica aos interessados em participar do Procedimento;
2. os esclarecimentos prestados por esta Comissão deveriam ter ensejado a republicação do Edital e a reabertura dos prazos editalícios, pois impactariam a elaboração das Propostas;

3. a exigência de caução para acesso ao *data room* teria prejudicado a publicidade do Procedimento Competitivo, mencionando brevemente que a realização de procedimento de pré-qualificação, a exigência de assinatura de termo de confidencialidade e o pagamento de taxa de acesso também teriam contribuído negativamente nesse sentido; e

4. os requisitos do Edital para qualificação técnica e econômico-financeira seriam inadequados – ora por sua restritividade, ora por sua flexibilidade, sendo que, em ambos os casos, a inadequação estaria diretamente relacionada à prestação de informações relevantes por meio das Atas de Esclarecimento ao Edital.

Evidenciada a tese arguida pelo Impugnante, vamos ao endereçamento de cada um dos pontos suscitados na Impugnação.

3. DA ANÁLISE DA IMPUGNAÇÃO

3.1. DA REGULARIDADE DO OBJETO DO PROCEDIMENTO COMPETITIVO

De início, cabe esclarecer que o Procedimento Competitivo tem por objeto a seleção da melhor proposta para aquisição da totalidade das ações da da Sociedade de Propósito Específico detentora dos ativos decorrentes da UPI SPTF, correspondente à PY13 Participações S.A. (SPE Ferroviária), conforme o regramento estabelecido na Lei Federal nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, que, entre outras providências, disciplina as recuperações judiciais e extrajudiciais.

Não se trata, portanto, de licitação para delegação da prestação de serviços públicos, mas, sim, da alienação de ações de pessoa jurídica que controla aquela que é incumbida de prestá-los, com o intuito de atender às pertinentes necessidades da população – quais sejam: usufruir do transporte público coletivo ferroviário na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RJ) - RMRJ e receber os valores que lhe são devidos, enquanto credora da Supervia Concessionária de Transporte Ferroviário S.A. Explique-se:

Conforme os Anexos 10 e 16 ao Edital (“Aditivo ao Plano de Recuperação Judicial” e “Termo de Implementação da Transição Operacional dos Serviços”, respectivamente), a UPI SPTF e a Permissionária foram constituídas para viabilizar a continuidade da prestação dos serviços de transporte público coletivo ferroviário de passageiros na RMRJ, no contexto de recuperação judicial

da Supervia Concessionária de Transporte Ferroviário S.A., que é responsável por prestá-los atualmente. Trata-se, portanto, de modelo *excepcional* de contratação, cuja definição teve por finalidade atender às exigências do ordenamento em vigor e, simultaneamente, afastar as consequências práticas que se concretizariam se descontinuada a prestação dos Serviços, ou mesmo se o Estado do Rio de Janeiro a assumisse, uma vez que não tem capacidade econômico-financeira, nem técnico-operacional, para tanto.

Assim, o modelo de contratação foi concebido em conformidade com a Constituição Federal, com o art. 142, IV e V, da Lei Federal nº 11.101/2005¹; com a Lei Federal nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que dispõe sobre as sociedades por ações; com a Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que prevê o regime geral das concessões e permissões de serviços públicos; subsidiariamente², com a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, correspondente à nova lei geral de licitações e contratos administrativos; e com a legislação estadual aplicável, à vista de precedentes nacionais relevantes.

Entre esses precedentes, cabe destacar o caso da concessão da Rodovia BR-163-MT, conhecida como “Rota do Oeste”. Vejamos:

A Concessionária Rota do Oeste S.A. – constituída pela Odebrecht Transport S.A. para executar a concessão, que lhe foi adjudicada em 2014 – teve sua capacidade econômico-financeira significativamente comprometida ao longo da execução contratual, colocando em risco a própria continuidade da prestação dos serviços concedidos.

Isso porque a inexecução dos investimentos exigidos contratualmente passou a afetar os usuários da rodovia, não só pela ausência de melhoria e expansão à estrutura viária – e consequente aumento significativo do número de acidentes –, mas, também, pelo encarecimento de serviços cuja prestação depende do uso da infraestrutura rodoviária – como frete. Dessa forma, foi instaurado procedimento arbitral (Procedimento Arbitral CCI 23960/GSS/PFF), para resolução das controvérsias relacionadas

¹ Art. 142. A alienação de bens dar-se-á por uma das seguintes modalidades:

IV - processo competitivo organizado promovido por agente especializado e de reputação ilibada, cujo procedimento deverá ser detalhado em relatório anexo ao plano de realização do ativo ou ao plano de recuperação judicial, conforme o caso;

V - qualquer outra modalidade, desde que aprovada nos termos desta Lei.

² Cf. art. 186 da Lei Federal nº 14.133/2021:

Art. 186. Aplicam-se as disposições desta Lei subsidiariamente à Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, à Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e à Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010.

à execução do contrato de concessão, especialmente no que diz respeito ao seu equilíbrio econômico-financeiro.

Paralelamente, o Tribunal de Contas da União - TCU instaurou processo de apuração da ocorrência de descumprimentos contratuais pela Concessionária e de falhas de gestão contratual por parte da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT (TC 034.032/2017-7).

Durante a tramitação do TC 034.032/2017-7, ANTT publicou a Deliberação-ANTT nº 106/2021, concedendo prazo para que a Concessionária adimplisse devidamente às suas obrigações, sob pena de instauração de processo de caducidade da concessão – o que não ocorreu, dando-se abertura ao processo de caducidade.

Diante disso, a Concessionária apresentou proposta à ANTT para relicitação da concessão, conforme a Lei Federal nº 13.448, de 5 de junho de 2017, incluindo a celebração de termos de ajustamento de conduta - TAC, com o intuito de resolver as irregularidades apontadas pelas múltiplas autoridades envolvidas. A relicitação permitiria que nova empresa, dotada da devida capacidade econômico-financeira, assumisse a execução da concessão (Processo Administrativo 50500.116693/2021-21), enquanto o TAC, subdividido em TAC Plano de Ação e TAC Multas, disciplinaria o processo de resolução das infrações contratuais (Processo Administrativo 50500.027628/2021-22).

Uma vez estabelecido consenso entre a ANTT e as autoridades responsáveis pelo Programa de Parceria de Investimentos - PPI quanto à possibilidade de reliciar a concessão, o processo de caducidade foi sobrestado. Ademais, no bojo do procedimento arbitral, as prerrogativas regulatórias da ANTT foram restringidas, impossibilitando-a de realizar descontos tarifários, aplicar penalidades à Concessionária e declarar a caducidade da concessão.

Embora sua minuta tenha sido até mesmo submetida a audiência pública, o TAC não chegou a ser, de fato, celebrado, por não haver consenso entre as partes quanto ao seu teor. Com isso, optou-se por sobrestar o processo de estruturação do TAC e relicitação da concessão.

Ainda durante o processo de análise do cabimento da celebração de TAC, porém, a ANTT divulgou sua potencial intenção de transferir a concessão da Rodovia BR-163-MT a novo particular, como alternativa à relicitação. Contudo, não houve manifestação de interesse por parte do mercado, devido à suposta existência de relevante desequilíbrio econômico-financeiro da contratação e de risco de perda de receita em função de ferrovias que poderiam absorver a demanda de usuários da rodovia.

Anteriormente ao trânsito em julgado do TC 034.032/2017-7, então, a MT Participações e Projetos S/A/ - MT-Par, empresa estatal vinculada à Secretaria da Casa Civil do Estado do Mato Grosso, manifestou interesse em assumir o controle acionário da Concessionária e formalizar TAC junto à ANTT. A partir disso, a MT-Par assumiria a execução da concessão indiretamente, enquanto controladora da Concessionária, em prol da continuidade da prestação dos pertinentes serviços públicos.

A nova proposta de TAC apresentada pela MT-Par incluiu a sugestão de medidas diretamente vinculadas à revisão da modelagem da concessão da Rodovia BR-163-MT, como a extensão do prazo concessório, a fixação de novo cronograma de obras e a modificação da matriz de riscos, para que o poder concedente passasse a ter responsabilidade sobre os impactos da construção de ferrovias concorrentes da rodovia. Também, propôs-se que o Estado do Mato Grosso pudesse alienar o controle da Concessionária Rota do Oeste S.A. após a execução de obras prioritárias.

Assim, foi instaurado o processo TC 019.064/2022-5, que serviu à discussão da transferência do controle acionário da Concessionária para a MT-Par e à celebração de TAC para resolução das irregularidades suscitadas, resultando no Acórdão nº 2.139/2022-TCU-Plenário. No âmbito desse processo, a ANTT comparou as propostas discutidas – caducidade da concessão, relicitação e transferência do controle acionário da Concessionária –, entendendo que a última alternativa melhor atenderia às necessidades da população, da Administração Pública e da Odebrecht Transport S.A., na qualidade de controladora da Concessionária Rota do Oeste S.A. O TCU concordou, conforme trecho extraído do Acórdão nº 2.139/2022-TCU-Plenário:

“Partindo da situação atual, de **uma concessão** com graves inadimplementos e com processos de caducidade e de relicitação abertos, formulou-se uma solução em que o suporte financeiro do estado, alterações pontuais no contrato e transações pactuadas para extinguir litígios viabilizaram a estruturação de um cronograma de investimentos potencialmente capaz de reestabelecer a sustentabilidade do projeto de concessão.

A análise de alternativas foi capaz de evidenciar que a solução proposta apresentou-se mais vantajosa, na medida em que permite a retomada imediata das obras mantendo o atual patamar tarifário.”

(TCU - TC 019.064/2022-5. Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Data: 06/10/2022)

(Grifos nossos)

Nesse diapasão, entendeu-se benéfica, inclusive, a reformulação contratual promovida nos moldes propostos pela MT-Par, uma vez que se voltou à garantia de adequada prestação dos Serviços e devido retorno à Concessionária. Até o momento, essa segue sendo empresa controlada pela Administração Pública Indireta do Estado do Mato Grosso, mas, com o aval do TCU, mantém-se a pretensão de, concluídas as obras prioritárias, realizar procedimento competitivo como o presente, promovido pela Secretaria de Transporte e Mobilidade Urbana do Estado do Rio de Janeiro - SETRAM, compreendendo a venda de ações e a assunção indireta da prestação de serviços públicos.

Além desse, há outros precedentes que, nos termos da legislação supramencionada, respaldam a alienação de ações, a transferência contratual e/ou a modelagem de projeto inovador em virtude da incapacidade do prestador de serviço público de satisfazer as respectivas necessidades de investimento e, conseqüentemente, de atender adequadamente à população.

Como exemplos adicionais, vale mencionar os *cases* de venda das ações do capital social do Veículo de Desestatização MG Investimentos S.A. - VDMG Investimentos, associada à concessão comum dos serviços de transporte público coletivo metroferroviário de passageiros na Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH; e de transferência do contrato de concessão da Linha 06 (Laranja) do Metrô de São Paulo, no âmbito da qual restou demonstrado que a manutenção do correspondente contrato de concessão geraria um ganho ao Erário **(1)** de R\$ 2,9 bilhões, em relação ao cenário de encerramento contratual e retomada do empreendimento pela Administração; **(2)** de R\$ 2,5 bilhões, em relação à hipótese de extinção contratual e retomada do projeto, com implantação da Linha 06 por meio de contratações com fundamento na Lei Federal nº 8.666/1993 e futura operação privada, mediante concessão; e **(3)** de R\$ 1,8 bilhões, em relação à hipótese de extinção contratual e retomada do empreendimento exclusivamente por um parceiro privado, mediante nova parceria público-privada - PPP, conforme o entendimento manifestado pelo Estado de São Paulo no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.946:

“É imperioso destacar que o Estado de São Paulo resolveu transferir a concessão da Linha 6-Laranja para a Concessionária Linha Universidade S.A, utilizando-se da autorização legal do art. 27 da Lei nº 8.987/95, apenas e tão somente após constatar, através de profunda análise técnica, **que a opção pela transferência melhor atendia o interesse público do que a alternativa de retomada da concessão e/ou realização de nova licitação.**

As vantagens da opção pela transferência da concessão foram várias e robustas, mencionando-se as seguintes: a) **economia de aproximadamente R\$ 2 bilhões** se comparada com a realização de nova licitação; b) **evitou o pagamento de indenização à Concessionária** Move São Paulo S.A, estimada

em R\$ 834 milhões; c) **garantiu o recebimento integral, pelo Estado, das multas aplicadas** em decorrência de descumprimentos contratuais pela concessionária inicial; d) garantiu-se a exclusão de pretensões relativas a readequação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, que poderiam ocasionar sério impacto financeiro ao erário estadual; e) **demonstrou-se como a melhor alternativa para a rápida retomada do projeto**, pois, de acordo com a experiência prática da Administração, uma nova licitação do porte da necessária à implantação da Linha 6, com todas as dificuldades inerentes à modelagem de uma obra de grande complexidade já executada parcialmente e paralisada antes do seu término, não seria finalizada em menos de 27 meses; f) **garantiu-se a imediata retomada das obras, por concessionária habilitada e idônea, assegurando a conclusão em menor prazo** para mais rápido benefício à população.”

(Grifos nossos)

Pelo exposto, resta claro que, para atender à Constituição Federal e à legislação em vigor, o dever de licitar não deve ser considerado absoluto e, diante de lacunas normativas, não há caminho a seguir que não aproveitar outras referências legais e regulatórias para dar os contornos jurídicos necessários à realidade – que, natural e inevitavelmente, se impõe.

Em observância ao art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro LINDB (Decreto-Lei Federal nº 4.657, de 4 de setembro de 1942)³ e aos limites de suas respectivas competências, portanto, o Estado do Rio de Janeiro e o Juízo Recuperacional decidiram por seguir pela via estabelecida no Edital nº 01/2026 UPI SPTF, que, mediante a venda das ações da UPI SPTF, proporcionará a arrecadação de receitas para quitação dos débitos da Supervia Concessionária de Transporte Ferroviário S.A. com as pessoas físicas e jurídicas que são suas credoras, em prol da ordem econômica; e, mediante a delegação associada da Permissão à SPE Ferroviária, assegurará a continuidade da prestação dos Serviços conforme padrões adequados e despesas razoáveis à Administração Fluminense, em prol do interesse público.

Essa conciliação de necessidades eminentemente públicas evidencia a vantajosidade da alternativa selecionada se comparada à decretação de caducidade da atual concessão – fosse essa seguida da prestação direta dos Serviços, da celebração de contrato emergencial que permaneceria em vigor pelo

³ Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

prazo máximo de 2 (dois) anos, incluída eventual prorrogação, ou da licitação imediata e isolada dos Serviços, para formalização de nova concessão, o que naturalmente não seria possível. Tem-se, no caso sob análise, a conciliação ideal entre viabilidade, onerosidade ao Erário e celeridade, em contexto notoriamente crítico.

Nesse sentido, a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ emitiu o Parecer Conjunto FMF/FDCB nº 01/2025, atestando a legitimidade e a vantajosidade do modelo. Do Parecer, extrai-se o seguinte excerto:

“8. (...) a análise dessa e de todas as demais questões dela decorrentes – incluídas as que ora serão tratadas – não poderá prescindir da consideração das circunstâncias concretas do caso, particularmente da iminência de colapso de relevantíssimo modal de transporte público estadual, a ensejar realmente a incidência do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/42, com as alterações introduzidas pela Lei nº 13.655/2018). Em comentário ao dispositivo legal, CARLOS ARI SUNDFELD afirma:

‘A lei também buscou alterar a resistência – uma falha cultural dos juristas e profissionais do direito público no Brasil – em considerar as exigências dos negócios públicos, das políticas públicas. Há excesso de preocupação com formalismos, com o micro, com os cliques. E menos preocupação em dar respostas adequadas às necessidades dos serviços sociais, por exemplo, que têm dinamismo imenso e acabam exigindo soluções administrativas capazes de atuar na realidade, de atender de fato as necessidades da população. Com frequência, a vida real não se adequa a essas exigências burocráticas. A lei atua em favor do “direito administrativo dos negócios públicos” ao apontar para a necessidade de olhar para a viabilidade prática das políticas públicas, para a sua eficácia, globalmente consideradas. Um exemplo é justamente a norma do art. 22, que manda considerar o macro, a política pública, o negócio público, impedindo que as interpretações sejam focadas no micro, no detalhe, no formal, no burocrático, nos cliques, enfim.

Mesmo nos casos em que decisões dos órgãos de controle forem tomadas com base em regras claras, é necessário e prudente considerar, à luz do caso, as circunstâncias fáticas que se apresentaram no momento da prática do ato em exame. Isso significa avaliar a situação à luz de suas peculiaridades, das informações de que o administrador dispunha à época, dos respectivos custos e do que se pretendia alcançar naquele momento (art. 22)’.

(...)

21. Não se verifica impedimento à alienação da recuperanda em sua integralidade ou de parte substancial dos seus direitos, bens ou ativos, bem como não se vislumbra a necessidade dos bens serem secundários ou até de que remanesçam bens da recuperanda. Como elucida MARCELO BARBOSA SACRAMONE:

‘Para ser objeto de alienação como unidade produtiva isolada, não precisa ser alienado exclusivamente estabelecimento secundário ou mesmo não se exige

que nem sequer remanesçam bens ao empresário devedor em recuperação judicial. A alienação do único estabelecimento empresarial do devedor em crise ou de bens essenciais não significa, necessariamente, fraude, ou um modo de não satisfazer seus credores não sujeitos à recuperação, os quais poderiam perder a garantia do patrimônio do devedor para a satisfação de seus créditos.

Decerto a alienação do estabelecimento empresarial ou dos bens do empresário devedor não pode ser realizada como um modo de liquidação ordinária dos bens, o qual é exclusivo da falência, procedimento concursal que implica a inclusão de todos os créditos conforme uma ordem legal de pagamento.

Se houver esvaziamento patrimonial da devedora que implique liquidação substancial da empresa em prejuízo de credores não sujeitos à recuperação judicial, por não terem sido reservados bens, direitos ou projeção de fluxo de caixa futuro suficientes à manutenção da atividade econômica para fins de cumprimento de suas obrigações, é caso de convalidação da recuperação judicial em falência, nos termos do art. 73.

Os meios de recuperação judicial, entre os quais a alienação do estabelecimento empresarial, pressupõem a tentativa de reestruturação da atividade do devedor para que se desenvolva regularmente. Nesse contexto, nada impediria que o empresário devedor pretendesse a alienação de seu único estabelecimento empresarial como meio para obter capital para o desenvolvimento de sua atividade em outro local ou com outros bens e de modo a manter seu faturamento a ser utilizado para o pagamento dos credores não sujeitos. Não se impede a venda do todo, desde que haja a garantia de que a projeção de fluxo de caixa futuro seja suficiente para a manutenção da atividade econômica ou que o produto da alienação deverá ser utilizado para a satisfação de todos os credores, sem prejuízo do que os credores não sujeitos receberiam no procedimento falimentar.’ (grifou-se)

(...)

30. A constituição da UPI Ferroviária, no âmbito da recuperação judicial da Supervia, não parece contrária à lei. Como visto acima, é admissível a criação de uma UPI que compreenda a totalidade da empresa recuperanda, desde que sem prejuízo dos credores ou que, pelo menos, não sejam levados a uma situação pior do que estariam no caso de falência.

31. É de se imaginar, então, a alternativa à UPI cogitada. Restou consignado no Termo de Transação o que os demais elementos do processo permitem inferir: uma vez que a Supervia reconhece não ter condições de permanecer na operação do serviço, a alternativa é a extinção da concessão, pela decretação da falência, que é iminente. E a Lei nº 8.987/95 é inequívoca quanto às consequências da extinção da concessão:

Art. 35. Extingue-se a concessão por: [...]

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

§ 1º Extinta a concessão, retornam ao poder concedente todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos ao concessionário conforme previsto no edital e estabelecido no contrato.

(...)

45. Os exemplos brevemente expostos acima [– correspondentes (1) ao caso da recuperação judicial do Grupo Oi, que culminou na alienação da

infraestrutura de fibra ótica do grupo mediante a venda da maioria das ações com direito a voto da UPI InfraCo (Brasil Telecom Comunicação Multimídia S.A., posteriormente renomeada 'V.tal'), com anuência da Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL, e (2) ao caso da alienação do controle da UPI SPE Via Mobilidade S.A., controladora do Consórcio Pioneiro, que presta os serviços de transporte público coletivo urbano de passageiros por ônibus em Curitiba (PR) –] diferem [da situação sob análise] em escala e em complexidade, mas têm em comum a utilização da UPI como veículo para a preservação da continuidade da prestação de serviços públicos (quando menos, em sentido amplo). Em ambos os casos, ademais, houve a transferência da concessão ou do controle societário da concessionária (i) no âmbito da recuperação judicial, (ii) mediante procedimento que emulava ou substituíra uma licitação e, nesse sentido, (iii) exigia o atendimento das qualificações técnica, jurídica e econômico-financeira para a habilitação dos participantes e (iv) se sujeitava não apenas à homologação judicial, mas à prévia anuência do Poder Concedente.

46. Não parece haver, ontologicamente, distinção entre os exemplos relatados e o caso objeto desta consulta, em que se pretende que, mediante a constituição de uma UPI, sejam reunidos os bens, direitos e obrigações concernentes à prestação do serviço de transporte público ferroviário de passageiros, de titularidade do Estado, e alienados por procedimento público e competitivo a um terceiro comprovadamente idôneo e qualificado a tanto. A diferença fundamental está no fato de que, no caso vertente, não se trata de uma transferência, mas de uma nova outorga.

(...)

49. Pois bem. Se é legalmente possível a transferência da concessão diretamente entre particulares, com anuência do Poder Concedente, mediante a alienação de UPI a terceiro habilitado a prestar o serviço, pode-se afirmar, com ainda maior razão, que é plenamente cabível a alienação da UPI para os fins de uma nova outorga do serviço pelo Poder Concedente, se essa alienação se der (i) em certame que observe os princípios aplicáveis às licitações e contratos administrativos e (ii) exigir dos interessados os requisitos de qualificação definidos pela Administração Pública, mesmo que no âmbito da recuperação judicial, sob escrutínio dos credores e subordinada a homologação do Juízo.

(...)

72. Nesse contexto, o conteúdo do art. 142, V, da LREF, é uma alternativa para viabilizar a seleção da nova concessionária no âmbito do processo de recuperação judicial da Supervia sem desrespeitar a lógica do processo licitatório. Isso porque a norma confere uma ampla margem de conformação procedimental ao plano de recuperação judicial, permitindo que o processo competitivo seja estruturado de forma aberta e flexível. Dessa forma, respeitado o §3º-B do referido artigo, é possível a inclusão de institutos do direito administrativo nesse procedimento, que devem ser compatibilizados com os princípios do processo recuperacional, como a preservação da empresa, a tutela dos credores, a eficiência e a celeridade.

73. Assim como a licitação pretende garantir a proposta mais vantajosa à Administração Pública e assegurar a isonomia e a publicidade, o processo competitivo na recuperação visa atrair o maior número de interessados

qualificados, com o objetivo de maximizar o valor do ativo da recuperanda e viabilizar tanto a sua reestruturação econômica, quanto a satisfação dos credores. Ambos os institutos compartilham, portanto, o interesse na ampla competição e na seleção eficiente da proposta vencedora. No fundo, atende-se ao propósito central do procedimento: '[a] licitação é, então, o processo pelo qual a Administração escolhe a melhor proposta para determinado contrato'.

74. Frente a isso, é perfeitamente possível que o edital de alienação de unidade produtiva isolada (UPI) no processo de recuperação judicial replique características estruturais e principiológicas da licitação pública, como: (i) a previsão de critérios objetivos de julgamento, com fundamento na legislação aplicável às concessões; (ii) a adoção de regras de habilitação e desclassificação de propostas; (iii) o respeito ao conteúdo mínimo do edital, previsto tanto na norma federal, quanto na estadual; (iv) publicidade ampla e diferida, quando preciso; (v) a observância do princípio da impessoalidade; e (vi) a inclusão da minuta do contrato de concessão no edital, entre outras.

75. Dito isso, alguns pontos merecem atenção, haja vista a já mencionada diferença entre os regimes jurídicos. A finalidade da alienação judicial regulada pela Lei nº 11.101/2005 é primordialmente financeira, destinando-se a maximizar rapidamente o valor obtido com a venda dos bens da empresa em recuperação ou falida, em benefício direto e imediato dos credores. Já a a licitação prevista pela Lei nº 8.987/95 tem como objetivo principal a prestação eficiente e contínua de serviços públicos, considerando não apenas critérios financeiros, mas também aspectos técnicos, operacionais e de qualidade do serviço a ser prestado. Daí a necessidade de que sejam exigidos critérios de habilitação dos potenciais prestadores.

76. Enquanto a alienação judicial adota critérios objetivos e financeiros estritos – via de regra, a melhor proposta financeira apresentada no menor tempo possível – a Lei de Concessões admite critérios variados, que incluem avaliações técnicas subjetivas, combinação de preço com técnica, e análises complexas quanto à capacidade operacional dos licitantes. Caso se opte por utilizar critérios de julgamento inspirados na Lei nº 8.987/95 na alienação judicial, é imprescindível garantir a predominância de critérios objetivos, claros e financeiramente mensuráveis, evitando a adoção de parâmetros subjetivos que possam gerar insegurança jurídica, questionamentos ou retardar o processo de alienação.

77. Um dos principais pontos de atenção diz respeito à diferença de prazos e procedimentos formais entre a alienação judicial e a licitação pública. A alienação judicial da Lei nº 11.101/05 pressupõe celeridade, prazos rigorosos e objetivos (como as três chamadas sucessivas em curtos intervalos de tempo), visando justamente garantir rapidez e liquidez. Já a licitação regulada pela Lei nº 8.987/95 costuma ser um procedimento administrativo mais lento, com etapas detalhadas, recursos administrativos prévios, e uma formalidade procedimental mais rígida. Assim, ao se tentar compatibilizar esses procedimentos, é essencial adaptar cuidadosamente as regras da recuperação para preservar o interesse público consubstanciado no processo seletivo.”

Sendo assim, não há que se falar na “(...) *ausência de um núcleo normativo claro, estável e plenamente consolidado capaz de sustentar, com segurança jurídica, um procedimento dessa complexidade e relevância institucional*”. O Procedimento Competitivo é regido pela Lei Federal nº 11.101/2005, todavia, diante de lacunas legais, aproveita-se o disposto na Lei Federal nº 14.133/2021, enquanto diploma que estabelece o regramento aplicável a licitações, em geral.

O aproveitamento, por analogia, do disposto na Lei Federal nº 14.133/2021, se dá nos limites estabelecidos por esta Comissão, divulgados nas Atas de Esclarecimentos – que integram o Edital –, sendo que nenhuma decisão foi ou será tomada sem a devida motivação e a concessão de oportunidade para os interessados exercerem seus direitos ao contraditório e à ampla defesa.

Destarte, a contratação submetida ao Procedimento Competitivo está submetida a claro “núcleo normativo” – que não é, de nenhuma forma, incongruente entre si. Tal núcleo corresponde, como visto, à Constituição Federal, à Lei Federal nº 11.101/2005, à Lei Federal nº 6.404/1976, à Lei Federal nº 8.987/1995, à Lei Federal nº 14.133/2021 – subsidiariamente – e à legislação estadual relevante. A partir desses diplomas, fica clara a inexistência de irregularidade em alienar as ações de controladora de permissionária de serviços públicos, aplicando-se ao Procedimento Competitivo as normas dispostas em um ou outro diploma conforme cabíveis.

Esclarecida a regularidade do objeto do Procedimento Competitivo e a ausência de prejuízo ao controle de sua legalidade e à sua transparência, conclui-se cumpridas todas as exigências normativas cabíveis.

3.2. DA DESNECESSIDADE DE REPUBLICAÇÃO DO EDITAL

Como é notório, os esclarecimentos prestados a editais de licitação, procedimentos competitivos e semelhantes integram o respectivo instrumento convocatório, constituindo suas partes indissociáveis.

Nesse sentido, as explicações apresentadas por esta Comissão mediante as Atas de Esclarecimentos nº 1 a 6 foram regularmente divulgadas em conjunto com o Edital, ficando disponíveis a todos aqueles que acessem o [portal oficial do Governo do Estado do Rio de Janeiro](#).

Da análise das respostas dadas por esta Comissão aos questionamentos dos interessados, nota-se que não se gerou imprevisibilidade ou insegurança, mas, sim, estabilidade e salvaguarda, uma vez que se apresentou o maior número de informações qualificadas possível para eliminar as dúvidas que

poderiam subsistir sobre a documentação relevante ao Procedimento Competitivo, à vista do prazo exíguo que se dispõe para viabilizar a transição operacional do Sistema Público de Transporte Ferroviário - SPTF.

Isso não significa que tais respostas criaram regras, ou descaracterizaram a disciplina originalmente estabelecida no Edital para o Procedimento Competitivo. Significa, em verdade, que se cumpriu o dever de pormenorizar as informações ofertadas, para assegurar o atingimento da finalidade de selecionar a proposta mais vantajosa à Administração Pública. Como exemplo, esclareceu-se a possibilidade de somatório de quantitativos, a possibilidade de comprovação do atendimento aos requisitos de qualificação técnica mediante a apresentação de atestados em nome de mais de um subcontratado etc. – ampliando-se a competitividade do Procedimento, sem prejuízo à qualidade dos Serviços a serem prestados, nos limites da lei.

Ressalte-se que, por meio das Atas de Esclarecimento, não foram revistos fatores considerados na modelagem técnica e econômico-financeira do objeto, nem alterada a estrutura de custos e investimentos a serem suportados pelo Comprador. Os recursos humanos, materiais e financeiros necessários para aquisição das ações da UPI SPTF, bem como para execução da Permissão, estão devidamente pormenorizados no Edital, o qual é composto, também, pelos documentos que lhe são vinculados – correspondentes aos Anexos e às Atas de Esclarecimento.

Por conseguinte, não há que se falar na fragmentação das regras aplicáveis ao Procedimento Competitivo, uma vez que as respostas a pedidos de esclarecimentos, assim como os 17 (dezessete) anexos ao Edital, são consideradas parte integrante desse.

Pela complexidade do objeto submetido ao Procedimento Competitivo, é natural que seja necessário prestar esclarecimentos para perfeita compreensão das condições do Procedimento – e isso não necessariamente leva à republicação editalícia, ou à devolução de prazos. Trata-se de Procedimento cujo objeto corresponde a aquisição empresarial que está vinculada à prestação indireta de serviço público, de modo que a necessidade de prestação de esclarecimentos em nada se relaciona à falta de aprofundamento técnico nos estudos de modelagem ou a qualquer outro vício que se possa sustentar meramente com intuito de protelar a realização do Procedimento – em prejuízo da população.

Pela necessidade de celeridade na outorga do objeto da prestação dos Serviços, é, também, natural que se busque pormenorizar os esclarecimentos prestados, sob risco de descontinuação da prestação dos Serviços na hipótese de a Permissionária não assumi-la até o próximo dia 16 de março.

Sendo assim, afasta-se o argumento do Impugnante de que o Edital teria sido fragmentado em virtude da prestação de esclarecimentos aos interessados, que preservaram seu caráter interpretativo sem que, por isso, fossem superficiais.

3.3. DA DEVIDA PUBLICIDADE DO PROCEDIMENTO COMPETITIVO

A disponibilização de *data room* é medida típica de processos de auditoria prévia a fusões e aquisições entre agentes privados, servindo ao compartilhamento de documentos e informações comerciais sigilosos com um grupo seletivo de empresários e advogados.

No âmbito de licitações e procedimentos competitivos para alienação de ações, a medida é, também, cabível, porém se faz necessário conciliar o natural sigilo dos documentos e informações disponibilizados no *data room* com o dever de publicidade da documentação vinculada ao pertinente certame. Afinal, se amplamente divulgados os dados disponibilizados, a(s) empresa(s) em questão poderá(ão) ser prejudicada(s) no mercado, pelo acesso generalizado de dados seu(s) dotados de grande sensibilidade.

Nesse trilhar, o *data room* vinculado ao Procedimento Competitivo serve ao acesso de documentos que apresentam informações comerciais da Supervia Concessionária de Transporte Ferroviário S.A. e da UPI SPTF.

Em se tratando de empresa atuante apenas no setor privado – ou mesmo no setor público, mas não submetida a alienação de ações –, as correspondentes informações seriam mantidas em sigilo, a princípio. Entretanto, por dizerem respeito a empresa que atuou ou atuará no setor público, conforme o caso, é preciso divulgá-las para satisfazer o objeto do Procedimento Competitivo.

Assim, o acesso ao *data room*, tal qual a realização de visita técnica, não foi imposto como condição à apresentação de Proposta. Por outro lado, o conhecimento das informações relevantes à aquisição das ações da UPI SPTF, bem como à execução da Permissão, sim – tendo sido disponibilizadas ao público em geral por meio do [portal oficial do Governo do Estado do Rio de Janeiro](#).

A decisão por seguir nesse sentido teve como referência as medidas tomadas pela ANTT em casos de reestruturação de contratos rodoviários, como os da Eco101 (BR-101/ES/BA) e da MSVia (BR-163/MS), nos termos da Portaria do Ministério dos Transportes nº 848/2023 e da Portaria ANTT nº 245/2024.

Tendo em vista a natureza eminentemente privada da Supervia Concessionária de Transporte Ferroviário S.A. e da UPI SPTF, então, entendeu-se adequado não disponibilizar as informações constantes do *data room* a *todo* o público, mas, somente, àqueles que têm, de fato, condições de avaliar seu interesse em concorrer para aquisição das ações. Por esse motivo, foi exigida pré-qualificação, assinatura de termo de confidencialidade, pagamento de taxa e depósito-caução para acesso.

Trata-se, em verdade, de medida que visa justamente fornecer informações *simétricas* aos interessados na participação no Procedimento Competitivo, sem que, por isso, a Supervia Concessionária de Transporte Ferroviário S.A. ou a UPI SPTF seja prejudicada comercialmente – como não se faria com qualquer outro controlador de concessionária ou permissionária de serviço público.

Com isso, ainda, tende-se a repelir a participação dos chamados “aventureiros” no Procedimento Competitivo – o que está profundamente alinhado ao interesse público, uma vez que os serviços a serem prestados pela Permissionária, submetida ao controle da UPI SPTF, têm caráter *essencial*.

Logo, o dever de publicidade e transparência em relação à documentação que instrui o Procedimento Competitivo foi plenamente cumprido, à medida em que as regras aplicáveis à aquisição das ações, à execução da Permissão e à participação no Procedimento, em si, foram divulgadas nos termos da lei.

3.4. DA ADEQUAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E ECONÔMICO-FINANCEIRA PREVISTAS NO EDITAL

Em primeiro lugar, reitere-se que o Procedimento Competitivo não tem por objeto a delegação da prestação de serviços públicos. Trata-se de processo de seleção da melhor proposta para alienação das ações de empresa que controlará permissionária de serviços públicos, razão pela qual há aspectos do Edital que tangenciam a operação do SPTF – como os requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira.

Exatamente por não se estar contratando a SPE Ferroviária, em si, é que se permite a apresentação de atestados em nome de subcontratados, contanto que comprovada a pretensão de contratação como resultado do Procedimento Competitivo. Nesse sentido, os requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira previstos no Edital se coadunam às melhores práticas de modelagem do setor de mobilidade e logística, tendo sido apenas minuciados por meio das Atas de Esclarecimentos.

No que se refere à comprovação da capacidade econômico-financeira dos Proponentes, exige-se a prestação de garantias em valores elevados, bem como a disposição de capital social mínimo, a integralização de capital escalonada e a contratação de coberturas securitárias, justamente para evitar que torne a se repetir o que ocorreu com a Supervia Concessionária de Transporte Ferroviário S.A. Em outras palavras, o intuito é assegurar a plena aptidão da Permissionária de arcar com suas obrigações financeiras, sendo, de fato, do interesse do Poder Permitente, que aqueles que não têm condições de fazê-lo não participem do Procedimento Competitivo.

Logo, estão claros os critérios aplicáveis à comprovação do atendimento aos requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira, não havendo restrição nem ampliação inadequada de competição. De acordo com esses critérios, toda a documentação apresentada pela totalidade dos Proponentes será regularmente apreciada, inexistindo falta de objetividade nesse âmbito.

4. DA DECISÃO

Pelas razões acima expostas, esta Comissão Especial decide **NEGAR PROVIMENTO** à impugnação apresentada em 4 de fevereiro de 2026, ora apreciada, por entender que não há qualquer ilegalidade presente no Edital, mantendo-o nos seus devidos termos.

Rio de Janeiro, 9 de fevereiro de 2026.

Comissão Especial do Processo Competitivo