

PROCESSO: TCE-RJ Nº 101.211-9/2026
ORIGEM: SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTE E MOBILIDADE DO RIO DE JANEIRO (SETRAM)
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO

DECISÃO MONOCRÁTICA

Artigo 149 do Regimento Interno do TCE-RJ

Trata o presente processo de **Representação** formulada pela Secretaria Geral de Controle Externo deste Tribunal, representada pela Coordenadoria de Auditoria em Desestatização (CAD-DESESTATIZAÇÃO), com **PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA**, em face da Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Rio de Janeiro (SETRAM), em virtude de alegadas irregularidades encontradas no Edital de Processo Competitivo nº 001/2026 (Processo Judicial nº 0125467-49.2021.8.19.0001, que tramita perante a 6ª Vara Empresarial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro), com critério de julgamento de maior deságio sobre a taxa de remuneração.

O aludido processo competitivo tem por objeto a alienação judicial de unidade produtiva isolada, do serviço público de transporte ferroviário de passageiros da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (UPI SPTF), cujos bens se encontram arrolados no Anexo X do aludido ato convocatório, a consubstanciar, mediante contrato de permissão, uma nova delegação do referido serviço, com prazo de vigência de 5 (cinco) anos, no valor global estimado de R\$660.234.654,12¹.

A realização do referido prélio licitatório se encontra agendada para o dia 10/02/2026.

¹ O valor indicado no edital engloba apenas aquele estimado para pagamento pela realização de investimentos denominados "Investimentos Críticos" e aquisição de ativos da concessionária Supervia - a qual se encontra em recuperação judicial, não englobando, portanto, a receita a ser obtida pela futura contratada (permissionária) por meio da tarifa de remuneração (R\$/carro.km) na operação do serviço público de transporte ferroviário de passageiros.

Acompanha a peça inaugural, dentre outros documentos, cópia do Ofício PGE/PG-02/RMS nº 213/2025, datado de 29/12/2025, por meio do qual o ilustre Procurador Geral do Estado, Dr. Renan Miguel Saad:

(i) noticia o teor da decisão proferida pelo d. juízo da 6ª Vara Empresarial do TJERJ, em 15/12/2025, nos autos do processo nº 0125467-49.2021.8.19.0001, no qual se processa a recuperação judicial da sociedade empresária Supervia Concessionária de Transporte Ferroviário S.A “Em Recuperação Judicial” e outros², que homologou, com arrimo nos artigos 60, 60-A e 142, incisos IV e V, todos da Lei 11.101/2005³, o processo competitivo para alienação da totalidade do capital social da SPE FERROVIÁRIA - que contém a Unidade Produtiva Isolada (UPI) SPTF -, cuja publicação do respectivo Edital, aqui questionado, ocorreu em 29/12/2025;

(ii) informa que no “*acervo patrimonial da SPE FERROVIÁRIA a ser alienada estão inseridos (i) o conjunto de ativos, contratos, bens, direitos e obrigações essenciais e/ou indissociáveis à operação e relacionados ao Contrato de Concessão celebrado entre a Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade Urbana – SETRAM e a SUPERVIA CONCESSIONÁRIA DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO S/A, a ser extinto quando da transferência operacional consignada no contrato de alienação; e (ii) o CONTRATO DE PERMISSÃO a ser celebrado entre a SETRAM e a SPE FERROVIÁRIA, com a interveniência da vencedora do procedimento competitivo*”;

² RIO TRENS PARTICIPAÇÕES S.A., SC EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES S.A., HOTEL CENTRAL S.A., TELEFÉRICOS DO RIO DE JANEIRO S.A. e F.L.O.S.P.E. EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES S.A.

³ Art. 60. Se o plano de recuperação judicial aprovado envolver alienação judicial de filiais ou de unidades produtivas isoladas do devedor, o juiz ordenará a sua realização, observado o disposto no art. 142 desta Lei.

Parágrafo único. O objeto da alienação estará livre de qualquer ônus e não haverá sucessão do arrematante nas obrigações do devedor de qualquer natureza, incluídas, mas não exclusivamente, as de natureza ambiental, regulatória, administrativa, penal, anticorrupção, tributária e trabalhista, observado o disposto no § 1º do art. 141 desta Lei.

Art. 60-A. A unidade produtiva isolada de que trata o art. 60 desta Lei poderá abranger bens, direitos ou ativos de qualquer natureza, tangíveis ou intangíveis, isolados ou em conjunto, incluídas participações dos sócios.

[...]

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.

(iii) manifesta o entendimento da d. PGE-RJ, no sentido de que *“o caso em comento, pelas suas próprias peculiaridades, não se trata de operação ordinária submetida ao rito de fiscalização prévia estabelecido pela Deliberação TCE-RJ nº 342/2023”*, requerendo, no entanto, ao fim, com o intuito cooperativo e dialógico, a designação de reunião técnica, nos termos da Deliberação TCE-RJ nº 351/2025, *“para apresentação dos principais aspectos jurídicos e técnicos da operação em comento, com vistas a possibilitar o futuro acompanhamento da matéria por esta e. Corte de Contas”*, o que veio a ocorrer no dia 13/01/2026, com integrantes da PGE-RJ e SETRAM.

Em que pese tenham sido prestados, no âmbito da referida reunião⁴, esclarecimentos de índole técnica, econômica e jurídica acerca do processo competitivo questionado, destaca a laboriosa Coordenadoria postulante que o detido exame dos documentos pertinentes evidencia a presença de falhas, inconsistências e ilegalidades, que podem inviabilizar/dificultar a esmerada formulação de propostas; restringir, indevidamente, a ampla participação de licitantes interessados; frustrar a seleção de proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Estadual; comprometer a qualidade do serviço de transporte ofertado à população fluminense, bem como de resultar em danos ao erário, advindos, em síntese, das seguintes supostas irregularidades:

(i) incompatibilidade do procedimento competitivo questionado para a delegação de serviço público, aduzindo, para tanto, que:

Verifica-se, entretanto, que, apesar de se tratar de processo competitivo que abrange a delegação de serviço público de titularidade do Estado do Rio de Janeiro, a documentação de regência e o procedimento de delegação não estão compatíveis com a legislação aplicável às delegações de serviços públicos, a saber: a lei de licitações e contratos (Lei Federal nº 14.133/21), as leis de concessões (Lei Federal nº 8.987/95 e Lei Estadual nº 2.831/97), e a Lei de Parcerias Público-Privadas-PPPs (Lei Federal nº 11.079/04).

⁴ Cujo acesso à respectiva gravação se encontra disponível em *link* constante do Petitório inaugural da CAD-DESESTATIZAÇÃO (Pela 13 dos autos), acessível no sítio eletrônico oficial deste Tribunal na *internet*.

Naturalmente, tratando-se de mera transferência do controle societário da Supervia para outra sociedade empresarial, o procedimento de transferência do contrato seria regido pelo artigo 27 da Lei Federal nº 8.987/97⁵. Contudo, pretende-se uma nova delegação do serviço público mediante novo contrato de permissão **que não compõe o patrimônio da atual concessionária, situação que exige prévia disputa de mercado conforme a legislação de licitações e contratos e de concessões de serviços públicos.** (destacado no original)

A própria PGE manifestou preocupação a respeito deste tema questionando se seria *‘juridicamente admissível a outorga de serviço público por meio de permissão associada à alienação de Unidade Produtiva Isolada (UPI)’*, bem como se a *‘realização de leilão judicial como forma de contratação’* atenderia *‘às exigências legais e aos princípios que regem as licitações públicas’*⁶.

Assim, inobstante a concessionária SuperVia esteja em recuperação judicial sob a égide da Lei nº 11.101/2005, o serviço por ela prestado é serviço público essencial de titularidade do Estado e sua delegação por meio de um novo contrato público deve obedecer aos ditames da Lei Federal nº 8.987/95 e da Lei de Licitações (Lei nº 14.133/21), não se confundindo com o ativo da sociedade empresarial.

Ainda, essa legislação exige a produção de documentos relevantes, destinados a assegurar a lisura do certame e a obtenção da proposta mais vantajosa ao interesse público, muitos dos quais não puderam ser identificados no presente feito.

Pode-se citar como exemplo a documentação relativa à fase preparatória do procedimento licitatório exigida pelo artigo 18 e seguintes da Lei de Licitações e Contratos, em que se deve demonstrar a necessidade da delegação e fundamentar tecnicamente a escolha pelo modelo de permissão de serviço público em relação a outras possibilidades, a exemplo da Parceria Público-Privada, a concessão de serviços públicos ou mesmo a prestação direta pelo Poder Executivo.

⁵ Art. 27. A transferência de concessão ou do controle societário da concessionária sem prévia anuência do poder concedente implicará a caducidade da concessão.

§ 1º Para fins de obtenção da anuência de que trata o caput deste artigo, o pretendente deverá:

I - atender às exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço; e

II - comprometer-se a cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor.

⁶ Página 3090 do Processo SEI nº 140001/078164/2024, que instituiu Grupo de Trabalho para estudos técnicos sobre a transição operacional e subsequente assunção do serviço público de transporte ferroviário, atualmente operado pela Concessionária Supervia.

Isso se deve à modelagem editalícia ter sido possivelmente realizada considerando principalmente a alienação judicial dos ativos da SPE, relegando a um plano acessório a permissão do SPTF e, conseqüentemente, focando no regime jurídico daquela em detrimento do regramento desta.

Dessa forma, vislumbra-se a premente necessidade de que se retifique o Edital UPI/SPTF nº 001/2026, para que seu regime jurídico seja compatibilizado com o previsto na legislação de licitações e contratos⁷ e de concessões e PPPs⁸, especialmente quanto a temas como:

- Objeto claramente definido como **delegação do serviço público de transporte ferroviário**, podendo a aquisição do ativo da UPI ser prevista como uma obrigação da futura permissionária; (destacado no original)
- Procedimento de disputa de mercado amparado na Lei Federal nº 14.133/21;
- Modalidade licitatória conforme estabelece o artigo 28 da Lei 14.133/21⁹, com destaque para a vedação instituída pelo seu §2º¹⁰;
- Critério de julgamento de acordo com o previsto na legislação de concessões e parcerias público-privadas;
- Economicidade da contratação devidamente fundamentada em prévio Estudo de Viabilidade Técnica Econômica e Ambiental (EVTEA) adequado; e
- Promoção da devida publicidade ao certame pelo Estado do Rio de Janeiro, a exemplo da divulgação no Portal Nacional de Compras Públicas – PNCP, conforme o artigo 54 Lei Federal nº 14.133/21, garantindo que todos os potenciais interessados tenham ciência do certame”;

(ii) incompatibilidades na apresentação do valor total estimado para o contrato, sustentando, quanto ao ponto, que:

⁷ Lei Federal nº 14.133/2021.

⁸ Leis Federais nº 8.987/1995 e nº 11.079/2004 e Lei Estadual nº 2.831/97.

⁹ Art. 28. São modalidades de licitação:

I - pregão;

II - concorrência;

III - concurso;

IV - leilão;

V - diálogo competitivo.

¹⁰ § 2º É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou, ainda, a combinação daquelas referidas no caput deste artigo.

O mecanismo de pagamento previsto na minuta do contrato consiste na denominada “*RECEITA TARIFÁRIA*”, soma de uma ‘*Parcela A*’ e uma ‘*Parcela B*’, conforme cláusula 19.1:

19.1. A partir da FASE DE OPERAÇÃO COMERCIAL, a PERMISSIONÁRIA fará jus ao recebimento da RECEITA TARIFÁRIA, pela execução do objeto da PERMISSÃO previsto na Cláusula 4 – Objeto, que será apurada mensalmente, calculada de acordo com a seguinte fórmula:

$$RECEITA\ TARIFÁRIA = \{PA \times [0,90 + (0,10 \times CMDt)] + PB\}$$

Onde:

PA = Parcela variável da RECEITA TARIFÁRIA da PERMISSIONÁRIA segundo o produto da produção quilométrica mensal pelo valor da TARIFA DE REMUNERAÇÃO fixada para os serviços de operação e manutenção da PERMISSÃO, nos termos da PROPOSTA apresentada;

PB = Parcela fixa da RECEITA TARIFÁRIA da PERMISSIONÁRIA, correspondente ao valor da TARIFA DE REMUNERAÇÃO fixada para o custeio mensal da execução dos INVESTIMENTOS CRÍTICOS, na forma do ANEXO 03 A.

CMD = Valor resultante do COEFICIENTE DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO da PERMISSÃO no mês t; e

Instante t: mês de apuração.

A primeira parte está relacionada à operação do transporte público e, ainda que seja variável, 90% de seu valor será garantido, ou seja, apenas 10% podem variar conforme o desempenho da contratada. Já a segunda parcela está ligada ao ressarcimento pela realização de ‘*INVESTIMENTOS CRÍTICOS*’.

Ainda segundo a minuta do contrato, é possível entender que o cálculo da Parcela A terá como base a produtividade quilométrica da contratada (aplicando-se uma ‘*Tarifa de Remuneração*’ em ‘*R\$/carro.km*’), e não a arrecadação com tarifa cobrada dos usuários do transporte público (denominada ‘*Tarifa Pública*’).

Assim, a arrecadação junto aos usuários somada à parte compartilhada das receitas acessórias (não explicitados na Receita Tarifária) seria, simplesmente, uma espécie de auxílio para reduzir o pagamento governamental necessário, baseado na produtividade quilométrica da permissionária. Este pagamento governamental estaria sendo denominado de ‘*INCREMENTO FINANCEIRO OPERACIONAL*’:

20.2. A RECEITA TARIFÁRIA será custeada pela receita proveniente da arrecadação da TARIFA PÚBLICA, apurada conforme os relatórios expedidos pelo SISTEMA DE ARRECADAÇÃO, e pelo INCREMENTO FINANCEIRO OPERACIONAL.

$$IFO = RECEITA\ TARIFÁRIA - \left[TP + \frac{RA}{2} \right]$$

IFO = Incremento Financeiro Operacional

TP = Arrecadação mensal da tarifa pública

RA = Receitas Acessórias Mensal

20.2.1. A apuração do INCREMENTO FINANCEIRO OPERACIONAL devido à PERMISSIONÁRIA será realizada pelo AUDITOR INDEPENDENTE, até o 2º (segundo) dia útil do mês subsequente ao da apuração, e refletirá a diferença entre a receita proveniente da arrecadação da TARIFA PÚBLICA e a RECEITA TARIFÁRIA devida à PERMISSIONÁRIA.

Nesse sentido, em que pese constar previsão de pagamento governamental dividido em duas parcelas 'A' e 'B', o valor da contratação está estimado em R\$ 660.234.654,12 no edital e na minuta do contrato, equivalente apenas ao somatório dos *INVESTIMENTOS CRÍTICOS* (R\$ 611.103.687,76) e do *PREÇO DE AQUISIÇÃO* (49.130.966,36) na data base Setembro/2025¹¹. Isto configura omissão de parte considerável dos valores a serem pagos pelo Governo Estadual à futura contratada, prejudicando a transparência e o controle sobre os valores relacionados à contratação”;

(iii) divulgação insuficiente de dados e informações sobre a modelagem econômico-financeira do projeto de permissão, “impossibilitando que todos os interessados (mercado de licitantes, controle social, órgãos de controle e fiscalização como o próprio TCE-RJ) tenham uma visualização suficiente sobre a economicidade da contratação pretendida”. Confira-se, por necessário, trecho da análise realizada:

O Anexo 2 – “Relatório de Modelagem Econômico-Financeiro”¹² apresenta as informações econômico-financeiras sobre o projeto de permissão, destacando a contratação da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) para apoio nos estudos. A CPTM

¹¹ Subcláusula 6.1 do Anexo 08 – Minuta do Contrato de Permissão.

¹² https://www.rj.gov.br/transporte/sites/default/files/arquivos_paginas/Anexo%2002_Estudo%20de%20Viabilidade%20Econômica%20Financeira.pdf.

teria desenvolvido 2 produtos, os quais não foram divulgados como anexos ao edital:

[...]

Algumas premissas do projeto foram relatadas no Anexo 02, a exemplo dos tributos e gratuidades incidentes sobre o transporte público ferroviário. A seguir, exemplificamos o que consta sobre o Imposto Municipal sobre Serviços (ISS), demonstrando não terem sido apresentados quaisquer valores estimados de tributo a ser pago pela contratada:

[...]

Sobre as gratuidades, apenas consta o relato da existência de gratuidades para idosos, estudantes, pessoas com deficiência e cadastrados no Bilhete Único.

Portanto, não há nos anexos ao edital qualquer demonstrativo financeiro evidenciando uma estimativa de despesas anuais com o pagamento de tributos ou o impacto estimado anual das gratuidades ao longo do prazo de vigência do contrato – **o que poderia ser facilmente visualizado por meio de um fluxo de caixa¹³ projetando receitas e despesas durante a vida do projeto.** (destacado no original)

Em relação à estimativa de receitas a ser auferida pela contratada, um dos principais dados financeiros de projetos de delegação de serviços públicos, o Anexo 02 reforça a minuta do contrato no sentido de que será baseada na multiplicação de uma tarifa R\$/carro.km pela produtividade da operadora:

O Valor Global Estimado do Contrato consiste no produto entre o valor do Carro-km (VCKM) e o Carro-km Percorrido do Contrato (CKMPC).

$$VGEC = VCKM \times CKMPC$$

Em seguida, com base no registro da operadora de trens sobre o número de usuários transportados em 2024, é definida como principal premissa de demanda de usuários a estimativa de 310 mil passageiros por dia:

¹³ Insta destacar que a menção à metodologia do fluxo de caixa é meramente referencial, uma vez que a escolha da metodologia mais adequada está dentro do juízo técnico discricionário do gestor. Porém, a própria documentação se refere a ela em diversas passagens, a exemplo dos dispositivos regradores do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Conforme dados do portal da transparência da SuperVia, no ano de 2024, o SPTF transportou 309.062 mil passageiros por dia útil dispostos nos meses conforme figura 1 abaixo:

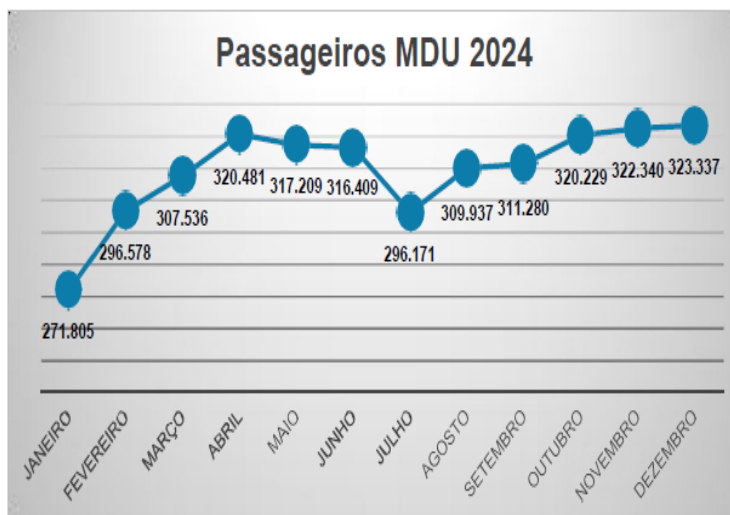


Figura 1 – Passageiros MDU 2024

Desta forma, como premissa, foi adotado o cenário com a faixa de demanda de 310 mil passageiros (média dia útil).

O documento apresenta, ainda, a '*Tabela 2 – Quilometragem percorrida no SPTF / mês*', um demonstrativo do quantitativo de '*carros.km*' que estariam sendo percorridos mensalmente em todo o sistema de transporte público ferroviário, no total de **4.104.182,59 carros.km por mês**.

O valor estimado da tarifa seria de R\$ 17,54 por carro.km, para o cenário de referência (310 mil passageiros/dia no regime atual de desoneração da folha de pagamentos), segundo a tabela com a consolidação dos cenários:

[...]

Todavia, o teto para a disputa competitiva foi fixado em um valor unitário 06 (seis) centavos acima, de R\$ 17,60 por carro.km, não sendo encontrada justificativa para tal:

[...]

Assim, acerca da estimativa total de receita na operação do serviço, ainda que seja possível calcular R\$ 72 milhões de pagamento governamental mensal apenas na parcela 'A' – por meio da multiplicação de R\$ 17,60 pela produtividade de 4.104.182,59 carros.km por mês -- dificilmente este valor seria fixo todos os meses, diante de variáveis inevitáveis ao longo do tempo, tais como:

- Eventuais previsões de aumento da disponibilidade de 'carros.km' com melhorias pretendidas no sistema ferroviário e as demandas dos usuários;
- A previsão de arrecadação com a tarifa pública cobrada dos usuários (R\$/usuários), receita muito importante por ser redutora do pagamento governamental. Ela tende a sofrer aumento ao longo do tempo, tendo em vista diversos fatores que costumam causar o aumento da demanda de usuários, como o crescimento populacional e do PIB, bem como a dinâmica de evolução urbana das cidades envolvidas; Ademais, também seria necessária uma análise crítica sobre a demanda de passageiros registrada pela operadora atual, na medida em que pode ter havido limitações ou omissões no sistema de registro (catracas), diante de diversas situações técnicas ou não técnicas ocorridas no período de referência utilizado, nas diversas estações existentes;
- A previsão de arrecadação com a parte compartilhada das receitas acessórias ao longo do tempo, outra receita redutora do pagamento governamental e que deve ser apresentada de forma compatível com a infraestrutura atualmente existente e aquela futuramente prevista para a exploração deste tipo de receita.

Para visualização do nível de subsídio que poderia significar a contratação, apresentaremos a seguir uma simulação meramente a título exemplificativo, que não substitui o demonstrativo que deve ser divulgado pelo jurisdicionado como parte da documentação regulamentadora do certame.

Utilizando as informações indicadas no Anexo 02 e estipulando um cenário hipotético em que metade dos usuários pagam a tarifa atual de R\$ 7,60 e a outra metade é beneficiada com a tarifa do bilhete único (R\$ 5,00), **o valor devido pelo ERJ seria de cerca de R\$ 72 milhões por mês, e a arrecadação com tarifas dos usuários seria de cerca de R\$ 58 milhões. A estimativa de pagamento público a título de subsídio poderia ser por volta de R\$ 819 milhões nos 5 anos de contrato, caso não haja desconto por desempenho: (g.n.)**

[...]

Em suma, **a estimativa de receita da prestação do serviço ao longo do tempo de vida do projeto de contratação não se encontra devidamente exposta no edital e nos seus anexos** – o que, conforme as boas práticas de modelagem, costuma ser apresentada por meio de um plano de negócios com fluxo de caixa, disponibilizando a receita ao

longo do tempo de vida do projeto e confrontando-a com todos os custos previstos, permitindo aferir adequadamente a rentabilidade proposta pelo projeto *vis a vis* o conjunto de riscos e obrigações que estabelece à futura permissionária. (destacado no original)

No mesmo sentido, o próprio subitem 4.1 do Anexo 02 destaca a importância da estimativa de receita em projetos desta espécie, bem como a sua relação intrínseca com a necessidade de elaboração de um fluxo de caixa:

[...]

Isso apresenta ainda implicações relevantes para o controle da contratação em tela. Isso porque resta **inviabilizada a fiscalização, por esta Corte de Contas, da observância aos limites legais da exigência de receita bruta operacional anual mínima de R\$ 300 milhões de reais estipulada pelo item A.1.d da Tabela 4 do Anexo 4 – Documentos de Qualificação**, destacada abaixo:

[...]

Um primeiro ponto que merece relevo é a própria eleição da obtenção de receita bruta como uma parcela de maior relevância para o objeto da contratação, o que já é bastante questionável sob o prisma da legalidade.

Além disso, sem o conhecimento das estimativas de receitas da permissionária, realizadas no bojo da modelagem econômico-financeira do projeto, não há como aferir se o dispositivo editalício se enquadra no limite de 50% para a demonstração das parcelas de maior relevância para o objeto da contratação, previsto no artigo 67, §2º da Lei de Licitações e Contratos¹⁴, em flagrante óbice à regular atuação do controle externo.

Em relação aos custos estimados para a operação e manutenção dos serviços, não há qualquer divulgação no edital e anexos sobre valores totais e unitários, tampouco citações a metodologias, memórias de cálculo ou fontes utilizadas nas estimativas. Também não há qualquer disponibilização de valores estimados ao longo do tempo, de forma similar às receitas.

¹⁴ Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

[...]

§ 2º Observado o disposto no **caput** e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

Não havendo possibilidade de confronto entre as receitas e as despesas, fica prejudicada a aferição de qual foi a expectativa de rentabilidade prevista para o parceiro privado, sendo, portanto, **impossível avaliar a viabilidade do projeto e a sua economicidade.** (destaques no original)

Da mesma forma, a tarifa técnica é apresentada sem que sejam demonstrados os cálculos efetuados para estimar o seu valor.

Ademais, a Tabela 4 do Anexo 2, colacionada a seguir, aparenta ser uma espécie de análise de sensibilidade sobre um conceito denominado '*Saldo de Caixa Anual*', apresentando número de passageiros no eixo horizontal e valores de uma '*tarifa*' no eixo vertical:

[...]

Todavia, há diversos pontos de difícil compreensão. Primeiramente, não são trazidas informações acerca do '*Saldo de Caixa Anual*', não sendo possível deduzir seu significado a partir dos dados apresentados no tópico.

Continuando, na redação adjacente à tabela, é alegado que uma demanda de 310 mil passageiros e '*tarifa*' de R\$ 7,60 resultaria em um '*saldo de caixa*' de R\$ 265 milhões (provavelmente um déficit, por estar em vermelho). Não está claro se o eixo vertical seria valores de tarifa por usuário ou por *carro.km*.

Na hipótese de ser tarifa por *carro.km*, a correspondência a uma tarifa próxima de R\$ 17,60 combinada com a mesma demanda de passageiros (310 mil/dia) resultaria em um '*superávit*' entre R\$ 395 milhões e R\$ 552 milhões.

Desta forma, mesmo fazendo suposições, **não é possível avaliar se este eventual nível de '*superávit*' corresponderia a uma expectativa de rentabilidade ao parceiro privado condizente com o mercado.** Isto porque tal demonstração somente seria possível por meio de planilhas e demonstrativos adequados, a exemplo de um fluxo de caixa de referência, em que fosse possível verificar se a taxa interna de retorno (TIR) está em sintonia com um custo de capital (WACC¹⁵) compatível com o mercado. (destacado no original)

¹⁵ Weighted Average Cost of Capital ou Custo Médio Ponderado de Capital é a metodologia usualmente utilizada para calcular o custo de capital, ou seja, a taxa de retorno média que um projeto ou uma empresa precisa ter para satisfazer os alocadores de capital no projeto (investidores e credores), servindo como uma taxa mínima de retorno para avaliar a viabilidade de um novo projeto.

Em outro trecho da redação adjacente à Tabela 4, informa-se que um valor de ‘tarifa técnica’ de R\$ 10,98 (também sem indicar se é por usuário ou por *carro.km*) como ‘o valor necessário para cobrir integralmente os custos da operação e manutenção do SPTF’:

[...]

Ainda que supostamente a unidade da “tarifa técnica” seja R\$/usuário e seja próximo de zero o valor de déficit ou superávit correspondente a R\$ 10,98 e a demanda de 310 mil passageiros/dia, não é possível aferir se dentro dos “custos de operação e manutenção” citados estaria embutido o custo de capital, ou seja, a expectativa de rentabilidade do projeto. Ademais, se a remuneração será baseada em R\$/carro.km, não é possível entender o objetivo final desta suposta análise de déficit ou superávit sobre a tarifa R\$/usuário.

Em conclusão, **não há clareza e transparência suficientes sobre a modelagem econômico-financeira da contratação, prejudicando a formulação de propostas e a consequente competitividade do certame, bem como os controles social e externo, a cargo deste TCE-RJ, acerca da economicidade da contratação pretendida, com base na Lei nº 14.133/21, art. 23 c/c Lei nº 8.987/95, art. 6º, §1º, bem como arts. 70 e 71 da CF/88”**:
(destacado no original)

(iv) inconsistências na economicidade da contratação, alegando, em síntese, que:

A título exemplificativo, utilizando o quantitativo indicado de 4.104.182,59 *carros.km* por mês, os seis centavos a maior na tarifa de remuneração corresponderiam a um aumento de pagamento governamental da ordem de R\$ 3 milhões por ano ou R\$ 15 milhões em cinco anos de contrato, razão pela qual precisaria haver uma justificativa técnica detalhada por parte do jurisdicionado.

O Anexo 02 ainda destaca que a tarifa vencedora da licitação será majorada caso ocorra mudança de cenário durante a contratação – seja o aumento do número de usuários transportados, seja a mudança de regime tributário dos encargos trabalhistas – de acordo com a variação percentual indicada entre as faixas (última coluna da tabela anterior).

Esta majoração de tarifa de remuneração também precisaria ser esclarecida por meio de uma justificativa técnica do jurisdicionado. Considerando que a tarifa de remuneração

prevista está em R\$/carro.km, se houver aumento da demanda de passageiros, a consequente maior disponibilização de carros e quilometragem causará o aumento automático de receita da contratada, sem precisar de aumento da tarifa.

Isto consiste em um aumento da escala do serviço, diluindo custos fixos da operação e, portanto, reduzindo o custo total unitário.

Observe-se a seguinte simulação. A demanda média de 310 mil usuários/mês está sendo relacionada a uma tarifa unitária de R\$ 17,54 por carro.km. Considerando a estimativa de 4.104.182 carros.km por mês, o custo total mensal seria de R\$ 71.987.352,28 (englobando todos os custos, inclusive o custo de capital, ou seja, a expectativa de rentabilidade ao parceiro privado).

Na hipótese de a divisão em custo fixo e custo variável ser de 50%, ambos seriam de R\$ 35.992.676,14 cada. Isto resultaria em um custo variável unitário de R\$ 8,77 por carro.km:

DEMANDA (usuários/mês)	carros.km por mês	custo fixo total	custo variável unitário	custo variável total	custo total	custo total unitário (por carro.km)	Tarifa considerada no projeto
310.000	4.104.182	R\$ 35.993.676,14	R\$ 8,77	R\$ 35.993.676,14	R\$ 71.987.352,28	R\$ 17,54	R\$ 17,54

Alterando o cenário para aquele apresentado na segunda linha da Tabela 3a do Anexo 02 do edital (já mencionada nesta Representação), correspondente a uma demanda de 380 mil usuários mensais, um hipotético aumento correspondente no quantitativo de carros.km necessários resultaria em uma necessidade 5.030.933 carros.km. O custo fixo não seria alterado, mas o custo variável total aumentaria com o aumento de carros.km disponibilizados. A tabela abaixo mostra que o custo total unitário seria reduzido para R\$ 15,92, enquanto a tabela do Anexo 02 do edital indica que a tarifa seria aumentada, o que seria uma notável incompatibilidade, nessa situação hipotética simulada:

DEMANDA (usuários/mês)	carros.km por mês	custo fixo total	custo variável unitário (por carro.km)	custo variável total	custo total	custo total unitário (por carro.km)	Tarifa indicada no projeto
310.000	4.104.182	R\$ 35.993.676,14	R\$ 8,77	R\$ 35.993.676,14	R\$ 71.987.352,28	R\$ 17,54	R\$ 17,54
380.000	5.030.933	R\$ 35.993.676,14	R\$ 8,77	R\$ 44.121.280,43	R\$ 80.114.956,57	R\$ 15,92	R\$ 17,93

Ou seja, *a priori*, o aumento de passageiros e, consequentemente, de *carros.km* necessários não

legitimaria, por si só, o aumento do valor unitário da tarifa, ressalvada justificativa técnica devidamente fundamentada, trazida pelo jurisdicionado, explicando outros fatores existentes e legítimos para o possível aumento tarifário proposto”;

(v) indevida limitação de acesso a informações em *data room*, na medida em que o item 21 do edital e, bem assim, o “Anexo 13 – Manual de Procedimento de Diligência”, **exigem o pagamento de uma taxa de R\$ 10 mil e caução de R\$ 1 milhão de reais, sujeito ainda a uma pré-qualificação**, caracterizando *“exigência restritiva não prevista na legislação de licitações, prejudicando a transparência, controle e competitividade da contratação, podendo impedir ou inibir a participação de interessados na disputa.”*;

(vi) incompatibilidade com o modelo de permissão de serviços públicos, discorrendo, quanto ao ponto, o que segue abaixo transcrito:

O próprio jurisdicionado destacou que a modelagem prevista para a permissão em tela se assemelha à de uma Parceria Público Privada (PPP), conforme manifestação do grupo de trabalho criado para realizar estudos técnicos (GT) e da Equipe de Planejamento da Contratação (EPC):

*No decorrer da estruturação deste projeto, o GT e a EPC concluíram, salvo melhor juízo, que a forma mais adequada para o modelo contratual é a permissão subsidiada, conforme mencionado no tópico anterior, que combina a remuneração por meio das tarifas pagas pelos usuários, como ordinário, e a complementação da remuneração (reequilíbrio) valendo-se de recursos do tesouro, **em modelo assemelhado a uma Parceria Público-Privada**.*

Indo além, evidenciaremos a seguir que a estruturação do projeto como uma Permissão de serviços públicos amparada na Lei nº 8.987/95 não se sustenta.

Inicialmente, destacamos dois trechos da lei que falam sobre a precariedade que deve existir neste modelo de delegação de serviços públicos:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

[...]

IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

[...]

Capítulo XI DAS PERMISSÕES

Art. 40. A permissão de serviço público será formalizada mediante contrato de adesão, que observará os termos desta Lei, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente.

Este instituto da precariedade não foi encontrado na modelagem apresentada, seja no edital ou em seus anexos.

Todos os dispositivos, procedimentos e institutos estabelecidos no edital e anexos são típicos de uma parceria público privada (PPP), na modalidade concessão patrocinada, como será demonstrado a seguir.

O mecanismo de remuneração do contrato estabelece tanto o pagamento governamental concomitante com a execução de investimentos (**idêntico ao instituto do aporte público do modelo de PPP**), quanto desembolso público recorrente para complementar a arrecadação com tarifas cobradas dos usuários (**similar ao instituto da contraprestação pública, previsto no modelo de PPP**).

Outro aspecto que milita a favor de se tratar de uma modelagem de PPP consiste na previsão de uma espécie de fundo garantidor, denominado de “Conta Reserva”. Este necessário instituto não está previsto literalmente na lei das concessões e permissões, mas consta expressamente na lei de PPPs (Lei Federal nº 11.079/04), *in verbis*:

Capítulo III DAS GARANTIAS

Art. 8º As obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública em contrato de parceria público-privada poderão ser garantidas mediante:

[...]

*V – garantias prestadas por **fundo garantidor** ou empresa estatal criada para essa finalidade;*

A própria determinação de o parceiro privado executar vultosos investimentos de cerca de R\$ 611 milhões ('INVESTIMENTOS CRÍTICOS') em um exíguo prazo de apenas 5 anos não é compatível com uma modelagem que deva prever precariedade contratual.

Nessa linha, Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁶ esclareceu muito bem que a precariedade de um contrato de permissão tende a restringir a sua aplicação, tendo como principais condicionantes:

*a) o permissionário **não necessitasse alocar grandes capitais para o desempenho do serviço;***

b) poderia mobilizar, para diversa destinação e sem maiores transtornos, o equipamento utilizado ou, ainda, quando;

*c) o serviço **não envolvesse implantação física de aparelhamento que adere ao solo, ou, finalmente, quando;***

*d) os riscos da precariedade a serem assumidos pelo permissionário fossem compensáveis seja pela **extrema rentabilidade do serviço, seja pelo curtíssimo prazo em que se realizaria a satisfação econômica almejada***

[...]

Como se vislumbra, nenhuma das condições de precariedade descritas pelo eminente autor se aplica à modelagem da permissão em tela, o que aponta para a irregularidade do emprego de semelhante modalidade de desestatização no presente caso.

A própria Procuradoria Geral do Estado (PGE) demonstrou preocupação com o envio de documentos para análise baseados em contratação de obra pública, o que seria 'inadequado para contratação de uma Permissão de Serviço Público'¹⁷.

Esta Corte de Contas já debateu o assunto, destacando-se a Declaração de Voto da Conselheira Substituta Andrea Siqueira Martins, acompanhada pelos Conselheiros Márcio Henrique Cruz Pacheco e o Conselheiro Substituto Marcelo Verdini Maia, em Sessão Plenária de 18/12/2024, no âmbito do Processo TCE-RJ nº 816.444-3/2016 (Acórdão nº 085466/2024-Plen).

¹⁶ Curso de Direito Administrativo, 17ª Edição, São Paulo: Malheiros, 2004

¹⁷ Página 3084 do Processo SEI nº 140001/078164/2024, que instituiu Grupo de Trabalho para estudos técnicos sobre a transição operacional e subsequente assunção do serviço público de transporte ferroviário, atualmente operado pela Concessionária Supervia.

Naquela ocasião, a Conselheira Substituta reforçou ser ‘*incompatível com o interesse público*’ o fato de o gestor procurar misturar mecanismos previstos em modelos diferentes (concessão comum ou PPP), concluindo, em sua manifestação, que **deve ser priorizado o uso de PPP quando houver previsão de pagamento governamental recorrente para a sustentabilidade de uma concessão:**

Diante da maior complexidade observada nas concessões especiais, muito em função de um arranjo remuneratório em que coexistem recursos públicos e privados, a Lei nº 11.079/04 trouxe uma série de formalidades não previstas na Lei nº 8.987/95, que devem necessariamente compor o processo de contratação. Desta forma, não vejo outro caminho a não ser considerar que caso o gestor opte por realizar uma concessão remunerada, parcial ou totalmente, por recursos públicos, deverá cumprir os requisitos previstos na Lei das PPPs, sob pena de gerar o seu completo esvaziamento.

Cabe ressaltar que as formalidades previstas na lei mais recente, por mais que se revelem trabalhosas, ainda mais para órgãos públicos carentes da estrutura adequada, foram criadas com o objetivo de realizar a melhor contratação possível para a sociedade. Neste contexto, considero incompatível com o interesse público primário permitir que os administradores operem verdadeira combinação de regimes, onde são pinçados em uma ou outra norma os institutos e exigências que melhor lhe aprouverem, com ampla discricionariedade, ainda que desacompanhada da devida justificativa de ordem pública.

Ou seja, o simples fato de a documentação do certame se furtar do termo ‘permissão’ para se referir à delegação de serviço público em tela não a torna automaticamente uma contratação desse tipo. Isso porque a modelagem contratual não apresenta os principais elementos que caracterizam tal modalidade, como a precariedade do contrato e a revogabilidade unilateral a qualquer tempo.

Como demonstrado no presente item, a natureza jurídica do contrato é muito mais afeta à das Parcerias Público-Privadas, especialmente na modalidade Patrocinada. Assim sendo, a denominação presente na documentação como outra modalidade de delegação não deveria ser o suficiente para eximir o contratante de emoldurar o contrato de acordo com o regime jurídico das PPPs.

Diante do exposto, a modelagem contratual apresentada deveria ser reestruturada como uma PPP na modalidade concessão patrocinada”; (destaques no original)

(vii) ausência de lastro orçamentário para os pagamentos governamentais, aduzindo que:

O modelo contratual adotado pelo Edital nº 01/2026 estabelece duas formas principais de remuneração do parceiro privado a cargo do erário estadual: o Incremento Financeiro Operacional (IFO) e o ressarcimento dos Investimentos Críticos.

O primeiro corresponde à diferença entre a receita auferida com tarifa de remuneração e aquela com tarifa pública que, nos dizeres do Anexo 12 – Glossário, será coberta por receitas orçamentárias do Poder Permitente. Trata-se, portanto, de instituto semelhante ao subsídio tarifário, regulamentado pelos artigos 17 da Lei Federal nº 8.987/1995¹⁸ e 10, parágrafo único da Lei Federal nº 12.587/2012 – Plano Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU)¹⁹, destinado a complementar a remuneração do permissionário auferida via tarifa pública.

Quanto aos investimentos críticos, de acordo com o Glossário, tratam de intervenções obrigatórias sob responsabilidade da Permissionária, com o objetivo de promover a manutenção, conservação e adequação da infraestrutura do SPTF. Assim, cabe à permissionária a realização dessas intervenções, sendo os respectivos dispêndios ressarcidos pelo Poder Permitente mensalmente, por meio da Parcela B de sua remuneração, na forma da cláusula 19.1 do Anexo 8 – Minuta Contratual. Segundo a cláusula 20.1.2 do mesmo documento, o total previsto a título desse ressarcimento para os 5 anos de contrato é fixado em R\$ 652.234.654,12, o que representa dispêndios públicos superiores a R\$ 130 milhões de reais por ano, em média²⁰.

Todavia vultosos, **não foi possível identificar a apresentação, no Edital e no Contrato, das dotações orçamentárias pelas quais correrão as despesas públicas a serem pagas a título de Incremento Financeiro Operacional e de ressarcimento pelos Investimentos Críticos.** (destacado no original)

¹⁸ Art. 17. Considerar-se-á desclassificada a proposta que, para sua viabilização, necessite de vantagens ou subsídios que não estejam previamente autorizados em lei e à disposição de todos os concorrentes.

¹⁹ Art. 10. A contratação dos serviços de transporte público coletivo será precedida de licitação e deverá observar as seguintes diretrizes:

[...]

Parágrafo único. Qualquer subsídio tarifário ao custeio da operação do transporte público coletivo deverá ser definido em contrato, com base em critérios transparentes e objetivos de produtividade e eficiência, especificando, minimamente, o objetivo, a fonte, a periodicidade e o beneficiário, conforme o estabelecido nos arts. 8º e 9º desta Lei.

²⁰ Os valores mensais e anuais exatos podem ser encontrados no Anexo 03 A – Cronograma Físico-Financeiro.

Além de exigida expressamente pelo já citado artigo 10, parágrafo único do PNMU, bem como pelo artigo 92, VIII da Lei Federal nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos – LLC)²¹, essa informação é crítica para o projeto, haja vista sinalizar para os potenciais competidores e para as instâncias de controle a existência de lastro orçamentário suficiente para fazer frente às significativas quantias a serem despendidas pelo Estado durante a execução contratual.

Ainda mais grave, deflui do teor do Processo SEI n.º 140001/078164/2024 que **o certame foi autorizado sabidamente sem que houvesse reserva orçamentária dos valores na LOA de 2026 do Governo Estadual.** (destacado no original)

Isso porque a SETRAM solicitou, em 30/10/2025²², a inclusão de R\$ 628.942.368,40 na proposta de Expansão do PLOA 2026.

Em resposta de 09/12/2025, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão informa que “ao longo do exercício de 2026 poderão feitos os ajustes orçamentários necessários no orçamento da SETRAM que garantirão a continuidade do serviço, de maneira análoga que foi feito com o Transporte Aquaviário.”

Ato contínuo, a SETRAM solicitou autorização governamental para continuidade do certame nesses moldes, o que veio a se concretizar por intermédio da Autorização contida no documento de index #120881911 no referido feito.

Sob esse prisma, a ausência de adequada previsão orçamentária e, conseqüentemente, de divulgação no instrumento convocatório, **ofende frontalmente a vedação estabelecida pelo artigo 167, I da Constituição Federal²³ e a obrigatoriedade de prévia autorização legislativa e de consignação de dotações orçamentárias suficientes durante todo o prazo do contrato de permissão prevista no artigo 11, II da Lei Estadual n.º 2.831/1997²⁴.** (destacado no original)

²¹ Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

[...]

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

²² Of. SETRAM/GABSEC Nº 1010/2025, de 30/10/2025.

²³ Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

²⁴ Art. 11 - Somente será admitida a outorga de subsídios pelo Poder Concedente quando, comprovadamente, a prestação de serviços de caráter essencial for economicamente inviável, e desde que observado o seguinte:

Além disso, prejudica a transparência, a competitividade e a segurança jurídica da contratação, como coloca em xeque a observância ao princípio orçamentário da universalidade, tendo em vista a inexistência de prévia previsão orçamentária para essas despesas quanto da suficiência de seus montantes. Ainda, a ausência de indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação pode ensejar a **nulidade do contrato**, de acordo com o artigo 150 da Lei de Licitações e Contrato²⁵.

Recentemente, o Plenário do TCE-RJ analisou o Processo TCE-RJ nº 112.354-2/2024, referente ao Edital de Concorrência Eletrônica nº 01/2024, promulgado pela SETRAM para a prestação de serviços de apoio ao transporte aquaviário fluminense. Trata-se da contratação mencionada Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão como paradigma para o tratamento orçamentário da delegação do SPTF objeto do Edital em testilha.

Naquele feito, apurou-se que, embora houvesse indicação editalícia da dotação orçamentária, **os valores nela alocados eram incompatíveis com o vulto dos desembolsos previstos no contrato**, o que consubstanciava **inadequação orçamentária** devido ao descumprimento de ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente quanto a seus artigos 16 e 17, bem como de princípios constitucionais do orçamento público.

De acordo com o Voto, com o início da execução contratual, verificou-se que as correspondentes despesas eram pagas por meio de empenhos mensais posteriores à prestação dos serviços. Assim, não eram formadas reservas suficientes para os meses seguintes, o que fragiliza a execução de serviço contínuo e essencial.

O Plenário, com fundamento na decisão deliberada de dar prosseguimento à contratação sem que houvesse recursos disponíveis para fazer frente às despesas, o item IV do Acórdão nº 49162/2025, de 01.10.2025²⁶ propôs

[...]

II - a possibilidade de outorga de subsídio dependerá de prévia autorização legislativa, devendo o Poder Executivo consignar nos orçamentos anuais do Estado, durante o prazo total de concessão do benefício, dotações orçamentárias suficientes à cobertura das obrigações assumidas, ficando, desde já, autorizada a abertura de crédito suplementar ao Orçamento de 1997, na hipótese de outorga de subsídios no presente exercício;

²⁵ Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

²⁶ IV – pela NOTIFICAÇÃO do Sr. Washington Reis de Oliveira, ex-titular da Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade Urbana (SETRAM), para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente razões de defesa em razão (i) da publicação do edital da concorrência eletrônica nº 01/2024 sem dotação orçamentária suficiente, (ii) da celebração do contrato SETRAM nº 01/2025 sem o respaldo orçamentário exigido pela legislação de regência e por este Tribunal

notificação ao responsável da SETRAM para apresentação de razões de defesa, pela publicação do referido edital sem dotação orçamentária suficiente e por celebrar o contrato dele decorrente sem o respaldo orçamentário exigido pela legislação de regência e pela jurisprudência desta Corte.

Assim, salta aos olhos o Governo do Estado do Rio de Janeiro, já devidamente cientificado da decisão supra, decidir por 1- eleger a contratação dos serviços aquaviários como referência para a presente; e 2 – autorizar o prosseguimento de contratação sabidamente contrária às regras orçamentárias legais e constitucionais, bem como aos precedentes desta Corte de Contas. **Trata-se de medidas já consideradas ilegais e inconstitucionais por esta Corte, as quais o próprio Governo Estadual sinaliza que serão repetidas no âmbito do futuro contrato de permissão dos serviços ferroviários, caso o lastro orçamentário não seja devidamente corrigido antes do prosseguimento do certame.** (destacado no original)

Inobstante à já mencionada necessidade de previsão desses pagamentos na Lei Orçamentária Anual (LOA), é notável também a necessidade de demonstração de que o programa de trabalho correspondente esteja adequadamente previsto no planejamento governamental de médio e longo prazos, consubstanciado no Plano Plurianual (PPA) do Governo Estadual, de maneira a garantir a atuação estatal de maneira coordenada no que diz respeito ao transporte público ferroviário.

Portanto, é notável a necessidade de que o certame seja suspenso até que seja providenciada a devida inclusão orçamentária das respectivas despesas tanto na LOA 2026 quanto no PPA; deve, ainda, ser conferida ampla transparência às dotações orçamentárias a conta das quais correrão as despesas com os pagamentos públicos decorrentes da presente contratação, mediante identificação dos respectivos programas de trabalho no corpo do Edital e da minuta contratual, atentando-se para que o montante de recursos orçamentários nelas alocados sejam suficientes e compatíveis com o vulto das obrigações financeiras estatais estabelecidas na documentação do certame.

(viii) falhas na publicação e divulgação do edital:

e (iii) por ter ocorrido, ao menos na fase inicial, prestação dos referidos serviços sem empenho prévio, nos termos delineados neste voto;

Em se tratando de uma nova contratação de Permissão de serviço público, a Lei Federal nº 8.987/95 exige a **realização de disputa de mercado por meio de licitação pública**:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

[...]

*IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, **mediante licitação**, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.*

Entretanto, não houve divulgação do edital no Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP), local oficial de publicação dos documentos de acordo com a Lei 14.133/21:

*Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no **Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)**.*

Não se trata de irregularidade menor: o amplo conhecimento de que licitações públicas de todo o país devem ser divulgadas no PNCP com antecedência adequada (no caso, 35 dias úteis, conforme art. 55, II, alínea “d” da Lei 14.133/21), faz com que potenciais competidores concentrem suas atenções e rotinas de monitoramento em tal portal, prescindindo do acompanhamento de outras formas possíveis formas de divulgação, tais como o portal de concessões utilizado no caso (sabidamente não utilizado para a divulgação de licitações estaduais).

Ademais, os dois locais em que houve a divulgação do edital possuem documentos em versões diferentes.

As significativas falhas supramencionadas prejudicam o conhecimento do mercado de licitantes sobre o contrato público oferecido, violando os princípios da competitividade e da isonomia, comprometendo a transparência e controle social, bem como configurando elevado risco de direcionamento da contratação”;

(ix) indefinição quanto ao prazo do contrato no caso de prorrogação, em desconformidade com as leis sobre licitações, em especial com o art. 3º, *caput* c/c art. 6º, parágrafo único da Lei Estadual n.º 2.831/1997;

(x) falhas no sistema de avaliação de desempenho previsto para a execução contratual (“Anexo 09 – Indicadores de Desempenho”), em desconformidade com a Lei Federal nº8.987/95, aduzindo, para tanto, que:

Foram observadas falhas no sistema de avaliação de desempenho previsto para a execução contratual, em desconformidade com a Lei Federal nº8.987/95.

Os indicadores de desempenho estão contidos no “*Anexo 09 – Indicadores de Desempenho*”, que prevê dois grupos de indicadores:

1. Indicadores de eficiência operacional (IEO), compreendendo o índice de regularidade (IC) e o índice de pontualidade (IP), representando 70% da nota de desempenho; e
2. Indicadores de qualidade de serviço (IQS), representando os 30% restantes.

A depender da nota de apuração desses indicadores, haverá desconto de até 10% em uma parte da remuneração total da contratada, a Parcela A. Entretanto, há questionamentos importantes a serem feitos, elencados a seguir.

A fórmula de cálculo do IEO é a seguinte:

[...]

A previsão de nota 0 (zero) para medição do IEO até 50 pontos pode aparentar satisfatória, em um primeiro momento. Todavia, essa calibração possui **elevado risco de ineficácia quanto à geração de estímulos a um bom desempenho na prestação dos serviços.** (destacado no original)

Isso porque o indicador IEO se refere a aspectos cruciais da prestação do serviço, como cumprimento da programação de oferta (IC) e pontualidade das viagens (IR), calculadas de forma proporcional ao aspecto observado.

As duas simulações a seguir exemplificam os problemas visualizados.

Se forem realizadas 50% das viagens programadas (IC = 0,5) e 50% das viagens no tempo programado (IP = 0,5), o índice de eficiência IEO será 50%²⁷.

²⁷ Havendo viagens não realizadas ou não pontuais, mas que devam ser expurgadas por motivos considerados justificados, os índices possuirão valores ainda maiores.

Isto significaria que, se a contratada tiver uma performance de apenas 50% das viagens realizadas conforme a programação de oferta e pontualidade, o que representa baixíssima qualidade dos serviços e problemas gerenciais e operacionais graves, o desconto será de apenas 4% da Parcela A da remuneração.

Mais grave ainda, se a contratada tiver performance ainda mais insatisfatória (por exemplo, descumprir 90% da oferta e tempo das viagens), o desconto será de apenas 7% e incidirá apenas em parte da remuneração, qual seja, a parcela A.

Ou seja, mesmo em um cenário de imensas deficiências na prestação de serviços, ainda assim toda a Parcela B e quase a totalidade da Parcela A estariam plenamente assegurados à Permissionária, sem a imposição de qualquer penalidade.

Ainda sobre a calibração aparentemente indevida na medição dos indicadores, também chama a atenção os casos de expurgos considerados nessas medições.

Em relação à pontualidade (IP), já está sendo considerada uma tolerância em atrasos de até 10% no tempo de deslocamento entre as estações terminais dos ramais:

[...]

Observa-se que diversas situações de expurgo são **totais e genéricas**, autorizando o expurgo de viagens atrasadas ou não realizadas **sem a análise prévia de eventual culpa da concessionária pelos eventos relacionados, ou seja, isentando integralmente a contratada em todas as situações ali previstas, bastando que sejam documentadas.** (destacado no original)

A título exemplificativo, não faz sentido que uma concessionária seja isenta de todos os atrasos ou ausências de viagem durante ou após uma chuva forte. Ademais, ocorrências das mais diversas naturezas podem ser causadas por culpa da contratada, inclusive eventuais furtos ou problemas técnicos, seja por descumprimento de suas obrigações operacionais, seja por ausência de organização, limpeza, cuidado ou vigilância da infraestrutura pública sob sua guarda.

Outro ponto que necessitaria de maiores esclarecimentos é o período máximo permitido de expurgo das viagens, podendo durar até o dia seguinte ou por até 48 horas.

Ou seja, o modelo aparentemente autoriza a isenção de responsabilidade da PERMISSONÁRIA e a ausência de

desconto na sua remuneração mesmo diante de diversas situações que podem ter sido eventualmente causados por culpa dela, bem como autoriza a duração de tais problemas por até 2 dias sem necessidade de providências por parte da permissionária.

Ainda que conste previsão genérica de que a Agetransp poderá atuar para questionar as situações de expurgo, seria necessário o estabelecimento de uma sistemática objetiva de análise e controle das causas das ocorrências. Caso contrário, na prática haverá elevado risco de ausência de investigação das causas e da duração dos incidentes, quando eles estiverem enquadrados no conteúdo da tabela de expurgos”;

(xi) falhas na previsão de auditor (verificador) independente

(subcláusulas 41.1 e 41.9.2.5 da minuta do contrato), aduzindo, em síntese, que:

Em um primeiro ponto, a redação da subcláusula 41.1 da minuta do contrato aparenta possuir um equívoco, na medida em que prevê que caberá à contratada a realização indevida de praticamente todas as etapas da seleção e remuneração do Auditor Independente (indicação, contratação e pagamento). As expressões ali constantes (“permissionária” e “proponente vencedora”) tratam da mesma pessoa, qual seja, a própria contratada:

QUADRAGÉSIMA PRIMEIRA – AUDITOR INDEPENDENTE

41.1. A PERMISSIONÁRIA, por indicação de lista quintupla pela PROPONENTE vencedora, na forma da Cláusula 41.9, deverá contratar empresa ou consórcio de empresas para atuar como AUDITOR INDEPENDENTE, nos termos deste CONTRATO.

Ainda sobre o teor da subcláusula supramencionada, há irregularidades na previsão de seleção e remuneração do Auditor Independente pela própria contratada, traduzindo-se em elevado risco de captura e de conflito de interesses.

A jurisprudência do TCU e deste TCE estabelece que, em regra, a contratação de Verificadores, Certificadores ou Auditores Independentes deveria ser realizada pela Agência Reguladora ou pelo Poder Permitente.

Este tema já foi debatido por esta Corte de Contas no âmbito de outras Representações, tais quais as

constantes dos Processos TCE-RJ nºs 218242-8/24, 204.807-0/2022 e 223.405-5/2022, entre outros. (g.n.)

Entretanto, mais recentemente, tanto esta Corte de Contas quanto o Tribunal de Contas da União têm aceitado a seleção, contratação e/ou remuneração pela própria operadora do serviço, desde que sejam atendidas diversas condicionantes, a exemplo daquelas prolatadas pelo TCU no bojo dos Acórdãos nº 1.766/2021, nº 1.769/2021 e nº 2.804/2021, todos do Plenário.

Segundo a Corte de Contas Federal, essas condicionantes têm por principais objetivos, dentre outros:

- Mitigar o potencial conflito de interesses gerado (prestadora do serviço selecionando/contratando/remunerando quem vai medir o seu próprio desempenho); e
- Conferir ampla transparência aos pareceres emitidos pelo Verificador Independente, fortalecendo inclusive o controle social da contratação.

Nessa esteira, como não se visualizaram as condicionantes mencionadas, é necessário que o edital seja retificado, outorgando ao Poder Permitente a responsabilidade pela contratação e remuneração da figura do Auditor Independente; alternativamente, caso mantenha estas competências nos moldes atuais, vincule a seleção e remuneração do Auditor Independente pela contratada à inclusão de uma série de subcláusulas na minuta do contrato destinadas a assegurar a imparcialidade em sua atuação, tais quais as expostas a seguir:

- Estipulação de um prazo máximo de atuação da empresa contratada para atuar como Auditor Independente, não permitindo a recontração para o período subsequente;
- Submissão do eventual interesse da permissionária em rescindir o contrato celebrado com o Auditor Independente à prévia manifestação do Poder Permitente, devidamente fundamentado e mediante apresentação de nova lista quintupla;
- Previsão de rescisão do contrato celebrado com o Auditor Independente em razão da emissão de informações não fidedignas, do não atendimento às demandas, e de inoperância;
- Tipificação de sanções administrativas à permissionária e ao Auditor Independente em caso de conluio para atuação

fraudulenta, além das possíveis cominações cíveis e penais no âmbito judicial;

- Previsão de não vinculação da opinião emitida pelo Auditor Independente a qualquer das partes;
- Validação por órgão técnico do Poder Permitente de qualquer documento ou análise produzidos pelo Auditor Independente;
- Previsão de responsabilidade solidária entre o Poder Permitente e o Auditor Independente após a validação dos documentos ou análises por eventuais irregularidades constantes nos documentos;
- Previsão de ampla divulgação pelo Poder Permitente dos documentos e análises produzidos pelo Auditor Independente, mediante publicação em sítio na internet; e
- Obrigação de a permissionária apresentar, junto à lista de empresas a serem qualificadas como Auditor Independente, a minuta do contrato a ser celebrado com o Auditor Independente, para aprovação.

Outra inconsistência relacionada ao risco de captura e conflito de interesses foi observada na subcláusula 41.9.2.5 da minuta do contrato, que disciplina a consequência para o caso de o Estado do Rio de Janeiro não se manifestar sobre qual entidade será a selecionada com base na lista quádrupla apresentada pela contratada:

41.9.2.5. Caso o PODER PERMITENTE não se manifeste no prazo estipulado na Cláusula 41.9.4, a PERMISSIONÁRIA fica autorizada a selecionar e contratar uma das empresas ou consórcio de empresas, no prazo de até 5 (cinco) dias do esgotamento do prazo previsto na Cláusula 41.9.4, ressalvada a prerrogativa do PODER PERMITENTE exercer o direito previsto na Cláusula 41.9.7.

Considerando o princípio de segregação de funções, bem como a inafastabilidade da função fiscalizadora do Poder Permitente e a função reguladora da agência respectiva, não deveria estar sendo prevista situação de total conflito de interesses na medição do desempenho do contrato, diante de omissão ou inércia das entidades públicas competentes, razão pela qual a referida subcláusula deveria ser excluída”;

(xii) falhas na metodologia de reequilíbrio econômico-financeiro
(cláusula 33º da minuta contratual), alegando, nesse aspecto, que:

Como primeira falha, vários trechos da cláusula 33ª da minuta contratual reforçam claramente a necessidade de um fluxo de caixa de referência como base para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, o que não foi encontrado entre os anexos ao edital da disputa:

CLÁUSULA TRIGÉSIMA TERCEIRA – RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

[...]

*33.3. A recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO como um todo, ou em relação a determinado EVENTO DE DESEQUILÍBRIO, **será realizada de forma a se obter o Valor Presente Líquido dos saldos do Fluxo de Caixa igual a zero, considerando-se a Taxa de Desconto respectiva à natureza de cada EVENTO DE DESEQUILÍBRIO**, conforme determinado a seguir:*

33.3.1. Na ocorrência de EVENTOS DE DESEQUILÍBRIO decorrentes de cancelamentos postergações, atrasos ou antecipações das obras previstas no PLANO DE INVESTIMENTOS, ou ainda na ocorrência de quaisquer outros EVENTOS DE DESEQUILÍBRIO previstos neste CONTRATO, a recomposição será realizada levando-se em consideração: (i) os valores atribuídos a cada um dos investimentos, custos ou projeções contemplados no ANEXO 02; (ii) sua distribuição nos cronogramas, quando for o caso; e (iii) as variações nos custos operacionais e nas receitas em decorrência das alterações, considerando-se a manutenção da Taxa Interna de Retorno definida nas projeções do ANEXO 02.

*33.3.2. Na ocorrência de INVESTIMENTOS ADICIONAIS ou execução de ENCARGOS TRANSFERÍVEIS, **a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro se dará por meio da elaboração do fluxo de caixa marginal, considerando: (i) os fluxos de caixa marginais, positivos ou negativos, calculados com base na diferença entre as situações com e sem EVENTO DE DESEQUILÍBRIO; e (ii) os fluxos de caixa marginais necessários à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.*** (destacado no original)

Ora, o fluxo de caixa marginal, mediante o qual o equilíbrio contratual será reestabelecido, pressupõe a necessidade de existência de um fluxo de caixa para lhe servir de eixo central (daí a ideia de marginalidade). Entretanto, a documentação do certame não fornece um plano de negócios referencial que apresente um fluxo de caixa para o projeto, bem como não exige que o contratado entregue um documento que possa cumprir semelhante função.

Com isso, a metodologia proposta para o reequilíbrio contratual obsta sua aplicação prática caso ocorra algum evento de equilíbrio, prejudicando não só a segurança jurídica da contratação, mas também fragilizando a garantia constitucional de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de que goza o parceiro privado.

Outra irregularidade é a ausência ou falta de clareza prévia em relação a definições e parâmetros, os quais apenas serão providenciados futuramente e de forma “consensual” entre as partes. Além da redação anteriormente extraída, destacamos a seguinte:

33.3.2.1. Na recomposição dos EVENTOS DE DESEQUILÍBRIO relacionados à inclusão de INVESTIMENTOS ADICIONAIS, será considerado, para cálculo da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO, a taxa de desconto calculada na data da assinatura do respectivo Termo Aditivo, a partir de metodologia desenvolvida de forma consensual pelas PARTES.

[...]

CLÁUSULA TRIGÉSIMA SEXTA – REVISÃO ORDINÁRIA DO CONTRATO

36.1. Na hipótese de extinção antecipada do CONTRATO, as PARTES definirão de forma consensual o cronograma para instauração e processamento da REVISÃO ORDINÁRIA. (destacado no original)

[...]

Deixar definições importantes sobre a forma de reequilibrar o contrato para momento posterior ao processo competitivo traz elevada insegurança jurídica (risco de omissões ou litígios entre as partes por longo período, prejudicando o andamento ou a extinção do próprio contrato). Adicionalmente, proporciona elevados riscos de captura e lesão ao erário, quando ocorrerem as negociações futuras entre as partes contratuais.

Destaca-se, por oportuno: é certo que as revisões contratuais irão ocorrer, e que os procedimentos de reequilíbrio serão realizados, não se tratando de eventos imprevisíveis ou incertos, menos importantes, portanto.

Ademais, de acordo com o artigo 23, IV da LF nº 8.987/1997²⁸, os critérios e procedimentos para revisão

²⁸ Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

[...]

contratual consubstanciam cláusulas essenciais desses contratos, de maneira que seus termos sejam de amplo conhecimento de todo o espectro de potenciais interessados no certame. Dessa forma, não se afigura como legítima sua definição a posteriori e caso a caso, conforme previsto no instrumento convocatório em testilha.

No mesmo sentido, as boas práticas de modelagem destacam a importância de definir todas as regras possíveis de forma prévia, em especial aquelas que possam impactar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, em respeito aos princípios da isonomia, competitividade, segurança jurídica e economicidade.

(xiii) ausência de definição de metodologia para amortização e indenização por eventual extinção antecipada;

(xiv) omissão de informações sobre a “conta reserva”, aduzindo, quanto ao ponto, que:

Segundo o ‘ANEXO 11 – DIRETRIZES PARA O CONTRATO DE VINCULAÇÃO DE RECEITAS E ADMINISTRAÇÃO DE CONTAS’, haverá previsão de uma espécie de garantia pública, materializada por meio de uma ‘CONTA RESERVA’ no montante de 6 vezes o valor médio do ‘subsídio’ devido, ou seja, corresponderá à diferença entre a ‘TARIFA DE REMUNERAÇÃO’ e a ‘TARIFA PÚBLICA’:

2.2. No ato de celebração do presente INSTRUMENTO, e como condição para abertura da CONTA RESERVA, o ESTADO disponibilizou, a título de receitas vinculadas, o montante de R\$ [•] (•), correspondente a 6 (seis) vezes o valor médio mensal estimado dos subsídios devidos à PERMISSONÁRIA, para fins de assegurar o pagamento adequado da RECEITA TARIFÁRIA, levando em consideração a diferença a menor entre o valor da TARIFA DE REMUNERAÇÃO e o valor da TARIFA PÚBLICA.

Além do questionamento já existente nesta Representação sobre este mecanismo tratar, na prática, de fundo garantidor típico de PPPs, conforme a Lei Federal nº 11.079/2004, de questionável aplicabilidade a contratos precários de permissão, **não consta qualquer divulgação ou transparência sobre qual seria o valor estimado a ser depositado neste fundo garantidor.**

A ausência de divulgação mínima sobre a modelagem econômico-financeira – a exemplo da falta de transparência adequada para as estimativas de receita com tarifa de remuneração (R\$/carro.km) e tarifa pública (R\$/usuário), já questionada nesta Representação – contribui para a insuficiência de informações sobre o instituto da Conta Reserva previsto.”;

(xv) necessidade de aprimoramento na alocação de risco de demanda,
narrando, quanto a esse aspecto, o que segue reproduzido, *in verbis*:

O mecanismo de pagamento ao parceiro privado na contratação não tem como base a receita obtida por meio de pagamento de tarifa dos usuários do serviço. Em vez disso, a parcela de remuneração pela operação do sistema ferroviário terá como referência a multiplicação de uma tarifa (R\$/carro.km) pela produtividade quilométrica da contratada.

Em relação à alocação de riscos, constata-se que as ‘perdas de arrecadação em razão da redução do valor total auferido a título de TARIFA PÚBLICA’ (perdas que impactam o subsídio a ser pago pelo Poder Público, mas não o montante a ser recebido pela empresa privada, que é garantido pelos subsídios) foram atribuídos à contratada:

CLÁUSULA VIGÉSIMA NONA – ALOCAÇÃO DE RISCOS

29.1. Excetuados os riscos alocados de maneira diversa, por disposição expressa deste CONTRATO, a PERMISSONÁRIA assume integral responsabilidade pelos riscos inerentes à operação e execução dos SERVIÇOS, incluindo-se os principais riscos relacionados a seguir:

[...]

*29.1.19. **perdas de arrecadação em razão da redução do valor total auferido a título de TARIFA PÚBLICA**, devido à ausência de registro eletrônico, evasão ou de qualquer tipo de fraude praticada pelos PASSAGEIROS para o ingresso nas linhas, inclusive em razão de falta de energia elétrica, atos de vandalismo ou outros eventos cujo risco tenha sido alocado à PERMISSONÁRIA ou decorram de sua culpa exclusiva, excepcionados somente os casos em que o risco de ocorrência do evento ensejador da ausência de registro eletrônico de PASSAGEIROS seja exclusivamente atribuído ao PODER PERMITENTE, nos termos deste CONTRATO;*

Ou seja, em razão da falta de incentivo econômico para que a contratada atue diligentemente em defesa do erário (prevenindo as perdas de arrecadação tarifárias), requer-se do contrato que sejam criados mecanismos claros e efetivos que garantam a adequada verificação e registro de 'ausências de registro eletrônico, evasão ou qualquer tipo de fraude praticada pelos passageiros para o ingresso nas linhas, inclusive em razão de falta de energia elétrica, atos de vandalismo', assim como das responsabilidades por essas perdas arrecadatórias.

Trata-se de medida essencial para que seja possível a alocação prática do risco ao parceiro privado, permitindo-se, por exemplo, a realização de glosas nas parcelas que o remuneram, em montante compatível com as perdas de arrecadação tarifária auferidas.

Nesse contexto, por oportuno, rememoramos as falhas atualmente existentes no sistema de avaliação de desempenho, registradas nesta Representação, que sugerem ineficiência em incentivar a boa performance da futura operadora.

Diante do exposto, a necessidade de aprimoramento apresentada conduz à inevitável revisão do edital e seus anexos, na medida em que podem causar prejuízos à economicidade do contrato e à qualidade da prestação dos serviços.”; e,

(xvi) não cumprimento da Deliberação TCERJ 342/2023, aduzindo, quanto ao ponto, que:

Em novembro de 2023, foi publicada a Deliberação TCE-RJ nº 342/2023, que visa aperfeiçoar a análise, por parte do Tribunal, do planejamento dos processos de desestatização realizados pela Administração Pública, ainda na fase interna dos editais de licitação.

O objetivo é contribuir para a melhoria dos projetos de concessão e PPPs, aumentando a segurança jurídica da contratação e reduzindo o risco de futuras medidas cautelares durante a fase externa da licitação.

O artigo 3º da referida deliberação estabelece a obrigatoriedade de o jurisdicionado disponibilizar, no sistema SIGFIS, o extrato do planejamento da desestatização planejada – preenchendo no Módulo de Desestatizações do SIGFIS diversas informações básicas sobre o projeto de concessão – nos seguintes termos:

Art. 3º Para fins de planejamento das ações de controle, os órgãos responsáveis pelos atos de desestatização deverão disponibilizar ao TCE-RJ, por meio de módulo específico no sistema SIGFIS, extrato do planejamento da desestatização pretendida.

*§ 1º (...) o extrato de planejamento deve:
[...]*

II – ser incluído no módulo específico do SIGFIS com antecedência mínima de:

a) 120 (cento e vinte) dias da data prevista para publicação do edital de licitação, no nível estadual;

[...]

*§ 2º (...) o extrato de planejamento deve:
[...]*

II – ser incluído no módulo específico do SIGFIS com antecedência mínima de:

a) 120 (cento e vinte) dias da data prevista de assinatura de contratos ou termos aditivos para a prorrogação ou a renovação de concessões, no nível estadual;

Disponibilizadas as informações ao TCE-RJ antes da data prevista de publicação do edital de licitação, os projetos serão selecionados – com base em critérios de materialidade, relevância, risco e oportunidade – para análise técnica e emissão de Recomendações visando o aperfeiçoamento da modelagem do projeto de concessão.

Entretanto, **não foi disponibilizada no Módulo de Desestatizações do SIGFIS qualquer informação sobre o presente projeto até a presente data, sendo que o prazo máximo de preenchimento das informações no Módulo de Desestatizações era em até 120 dias antes da data prevista de publicação do edital.** (g.n.)

Tal omissão do jurisdicionado prejudicou a visualização tempestiva e célere do Controle Externo sobre o projeto, bem como a possibilidade de o TCE-RJ colaborar com o jurisdicionado visando uma modelagem contratual mais aderente às boas práticas e aos princípios da legalidade, economicidade e segurança jurídica – o que poderia ter impedido o presente pedido de medida cautelar para a suspensão do certame licitatório.(g.n.)

Por fim, ainda que o jurisdicionado tenha nomeado a contratação pretendida como uma Permissão, **a presente Representação destaca que se trata de um equívoco, na medida em que a modelagem escolhida configura uma PPP na modalidade concessão patrocinada.** (g.n.)

Nesse sentido, o presente caso deveria ter sido submetido à Deliberação TCE-RJ n.º 342/23. O não preenchimento das informações básicas sobre a nova delegação pretendida no Módulo de Desestatização do SIGFIS impediu a possibilidade de uma atuação preventiva mais tempestiva desta Corte, no âmbito do controle externo da contratação.”

Firme em seus argumentos, **formulou a Coordenadoria postulante, entre outras providências, proposta de concessão de tutela provisória** para que a autoridade jurisdicionada (SETRAM), na qualidade de Poder Concedente, **oficie o Juízo Recuperacional da 6ª Vara Empresarial do TJERJ, solicitando a imediata suspensão do processo competitivo 001/2026**, nos seguintes termos:

Considerando a gravidade das irregularidades identificadas, que prejudicam diretamente a competitividade do certame para a delegação de serviço público e a modelagem do contrato de permissão que norteará o transporte de passageiros por trens urbanos durante, pelo menos, 5 anos; Considerando que as irregularidades, caso confirmadas e não evitadas tempestivamente, converter-se-ão em inevitável redução da qualidade do serviço de transporte ofertado à população fluminense (por exemplo, a redução da competitividade do certame tem o potencial de afastar melhores propostas e empresas e não pode ser remediada após a contratação do prestador que venha a se beneficiar da falha);

Considerando que a análise empreendida no âmbito deste processo se restringe às irregularidades apontadas – não significando anuência com os demais aspectos do edital combatido, tampouco encerrando a possibilidade de outras ações fiscalizatórias no âmbito da contratação, conforme critérios de materialidade, relevância, risco e oportunidade;

Sugere-se:

I. CONHECIMENTO desta Representação, uma vez presentes os requisitos necessários à sua admissibilidade;

II. CONCESSÃO DA TUTELA PROVISÓRIA, nos termos do disposto no artigo 149 do Regimento Interno, determinando-se à atual titular da Secretária de Estado de Transporte e Mobilidade para que, **de imediato**, na condição de representante do Poder Concedente titular do serviço de transporte coletivo de passageiros por trens urbanos, **oficie o Juízo da 6ª Vara Empresarial do TJERJ, solicitando a imediata suspensão do processo**

competitivo, por envolver **licitação de novo contrato de delegação de serviço público de titularidade estadual que não se ajusta aos ditames das Leis Federais nº 14.133/21, nº 8.987/95 e nº 11.079/04**, bem como aos princípios constitucionais relacionados, tais como os princípios da economicidade e da competitividade; além disso, **abstenha-se de realizar quaisquer atos do procedimento licitatório decorrentes do edital em epígrafe, inclusive a assinatura do contrato;**

III. **COMUNICAÇÃO** à atual Secretária de Estado de Transporte e Mobilidade, nos termos do art. 15, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo a ser fixado pelo Plenário, **manifeste-se acerca de todas as impropriedades veiculadas por meio desta Representação, sem prejuízo de, voluntariamente e em idêntico prazo, anuir em promover alterações no instrumento convocatório, comprovando tais medidas em momento oportuno a este Tribunal;**

IV. **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Juízo da 6ª Vara Empresarial do TJERJ, com **ciência acerca do inteiro teor da presente análise e da Decisão que venha a ser tomada pelo TCE-RJ;**

V. Não efetuadas, voluntariamente, as correções acima suscitadas e, outrossim, não acatadas eventuais justificativas apresentadas pelo jurisdicionado, seja, por fim e na etapa processual oportuna, julgada **PROCEDENTE** esta Representação, a fim de que o jurisdicionado cumpra as determinações necessárias ao saneamento das impropriedades remanescentes, caso pretenda prosseguir com o certame;

Tendo em vista o pedido de tutela provisória constante da peça vestibular, vieram os autos do processo ao meu Gabinete, em **05/02/2026**, sem prévio pronunciamento do Corpo Instrutivo e do Ministério Público de Contas, na forma do art. 151 do RITCERJ.

É O RELATÓRIO.

Bem examinadas as peças que compõem os autos do presente processo, impõe-se reconhecer a complexidade dos fatos aqui representados, cujo cerne envolve processo competitivo instaurado por ato judicial, praticado pelo douto Juízo da 6ª Vara Empresarial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, no âmbito do Processo

Judicial nº 0125467-49.2021.8.19.0001, no qual se processa a recuperação judicial da sociedade empresária Supervia Concessionária de Transporte Ferroviário S.A “Em Recuperação Judicial” e outros.

Diante desse cenário, parece-me oportuno, antes mesmo de ingressar no juízo de admissibilidade da peça de representação, que a Secretaria de Estado de Transporte e Mobilidade do Rio de Janeiro (SETRAM), assim como a douta Procuradoria Geral do Estado, apresentem esclarecimentos acerca das possíveis irregularidades apontadas pela Representante.

Não se pode perder de vista, ademais, que a concessão de tutela provisória, de índole cautelar, tem por base a verificação da presença de elementos que evidenciem, ainda que minimamente, a probabilidade do direito e o perigo de grave lesão ao erário e ao interesse público, bem como de risco ao resultado útil da decisão de mérito e ao exercício da atividade de controle externo (artigo 149, *caput* do Regimento Interno do TCERJ), exigindo-se do Julgador, em sede de cognição não exauriente, apenas um *juízo de probabilidade* e não um *juízo de certeza*, conforme disposto nos arts. 294 e 300 da Lei Federal nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil) c/c o parágrafo único do art. 8º²⁹ do Regimento Interno do TCE-RJ.

Com efeito, considerando a densidade e complexidade dos argumentos articulados, assim como a natureza eminentemente técnica de grande parte dos questionamentos e, sobretudo, as peculiaridades do caso posto - *haja vista se tratar, como visto, de procedimento competitivo deflagrado pelo Juízo da 6ª Vara Empresarial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, com fundamento nos artigos 60, 60-A e 142, incisos IV e V, todos da Lei Federal nº 11.101/2005* -, reputo prudente, antes de estabelecer um juízo sobre a admissibilidade da exordial e, se for o caso, apreciar o pedido de tutela provisória requerido, sob os aspectos do *fumus boni iuris* e do *periculum*

²⁹ Art. 8º O processo no âmbito do Tribunal de Contas será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição Federal, observando-se as disposições deste Regimento Interno.

Parágrafo único. Nos casos omissos e quando cabível, em matéria processual, aplicar-se-ão subsidiariamente às normas do presente Regimento Interno e às normas específicas editadas pelo Tribunal, as disposições do Código de Processo Civil.

in mora - e, bem assim, do *periculum in mora inverso* (§2º do art. 149, RITCERJ)), a **prévia audiência do Ente Representado** (art. 149, §1º do RITCERJ)), em reverência à *cláusula geral do devido processo legal*, para que, no **prazo de até 5 (cinco) dias úteis**, se manifeste nos autos do presente processo, encaminhando os elementos que julgar necessários.

Nessa diretriz, considero que a prévia audiência do jurisdicionado permitirá a colheita de elementos de convicção acerca dos fatos aqui representados, possibilitando o exercício da atividade de controle externo a cargo desta Corte de Contas - se for o caso -, sem desconsiderar eventuais *consequências práticas* da decisão a ser proferida, atendendo, assim, ao comando insculpido no art. 20 do Decreto-Lei nº 4.657/1942³⁰ (Lei Introdução às normas do Direito brasileiro), acrescido pela Lei Federal nº 13.655/2018, além de conferir ao Ente licitante oportunidade para promover ajustes e correções, se assim entender cabíveis, no exercício do poder de autotutela administrativa.

Escoado o prazo anteriormente estabelecido, com ou sem manifestação do Jurisdicionado, considero necessária a remessa do feito ao Corpo Instrutivo e ao *Parquet* de Contas para manifestação, retornando os autos, posteriormente, ao meu Gabinete para decisão.

Pelo exposto e examinado, em sede de cognição sumária,

DECIDO:

I. Por DETERMINAÇÃO à Subsecretaria das Sessões – SSE, para que providencie, por meio eletrônico, a oitiva do jurisdicionado, na forma prevista no artigo 149, §§ 1º e 7º do Regimento Interno desta Corte (RITCERJ)), a fim de que, **no prazo de até 05 (cinco) dias úteis**, pronuncie-se acerca das supostas irregularidades suscitadas

³⁰ 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.

nesta representação, encaminhando os elementos/documentos que julgar necessários à comprovação da lisura e higidez das disposições editalícias questionadas;

II. Pelo posterior **ENCAMINHAMENTO** dos autos à Secretaria Geral de Controle Externo deste Tribunal, com vista à sua distribuição à Coordenadoria competente, para que, findo o prazo, com ou sem resposta do Jurisdicionado, analise a representação em apreço, em especial, quanto ao pedido de tutela provisória e, caso o estado do processo, justificadamente, assim permitir, também quanto ao mérito, com posterior remessa ao douto Ministério Público de Contas, nos termos do artigo 151 do RITCERJ.

GCTPG,

THIAGO PAMPOLHA GONÇALVES
CONSELHEIRO RELATOR
Documento assinado digitalmente