

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por intermédio de seu Procurador de Contas que adiante subscreve no exercício de suas atribuições legais e constitucionais, com fundamento no artigo 130 da Constituição Federal de 1988, no artigo 3º, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n.º 1.110/10 e no artigo 214 do Regimento Interno do Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, vem, mui respeitosamente, perante Vossa Excelência, oferecer a presente:

REPRESENTAÇÃO

com o objetivo de deflagrar, no exercício do controle externo, a investigação, instrução e análise dos critérios técnicos, financeiros e jurídicos que embasaram a concessão em 01º/01/2024, pelo Governo do Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria dos Transportes Metropolitanos (STM), do **reajuste da tarifa básica** praticada pela Companhia do Metropolitano de São Paulo – METRÔ, pela Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM e pela Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos – EMTU.

1. DOS FUNDAMENTOS DE FATO:

Em 22/01/2024 (*Anexo 01*), a Ouvidoria do Egrégio TCESP encaminhou para o e-mail institucional do MPCSP uma Notícia de Fato que tinha sido formulada por Sâmia de Souza Bomfim, Deputada Federal, Mônica Cristina Seixas Bomfim, Deputada Estadual, Luana dos Santos Alves Silva, Vereadora na cidade de São Paulo, e Bruna Biondi, Vereadora na cidade de São Caetano do Sul, todas filiadas ao Partido Socialismo e Liberdade, versando sobre **possíveis irregularidades decorrentes de reajuste tarifário** da Companhia do Metropolitano de São Paulo – METRÔ, da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos e dos Serviços Metropolitanos de Transporte Coletivo Regular de Passageiros por Ônibus gerenciados pela Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (*Anexo 02*).

Em suma, as denunciantes apontaram que, a partir do dia 01º/01/2024, a tarifa básica praticada pela Companhia do Metropolitano de São Paulo – METRÔ e pela Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM passou de R\$ 4,40 para R\$ 5,00 (aumento de 13,64%), com aplicação do mesmo índice de reajuste aos Serviços Metropolitanos de Transporte Coletivo Regular de Passageiros por Ônibus, na Região Metropolitana de São Paulo, Campinas, Sorocaba, Vale do Paraíba-Litoral Norte e Baixada Santista (Serviços Comum e Seletivo), gerenciados pela Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos. Tal reajuste, contudo, não teria sido amparado por índices ou estudos que considerassem seu impacto econômico e social, sobretudo por envolver o direito social ao transporte (*art. 6º, caput da CF/88*), em possível violação às diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (*Lei n.º 12.587/2012*). Agravaria o cenário o fato de o Governo do Estado de São Paulo ter se limitado a anunciar o aumento nas vésperas de sua publicação no diário oficial.

As denunciantes acrescentaram que, inobstante a ausência de reajuste nos últimos anos, o aumento de 13,64% no valor da tarifa (correspondente a R\$ 0,60 no caso do sistema metro ferroviário), somado à inflação acumulada de cerca de 26%, teria provocado o acréscimo médio de R\$ 26,40 nas despesas mensais da

população com transporte, implicando “*potencial redução de até 14% no valor do salário mínimo para aqueles que utilizam o transporte público durante cinco dias por semana [...]*”. Ademais, defenderam que o reajuste repercutiria no aumento da despesa do Estado junto às empresas concessionárias, de modo que os atos do Secretário dos Transportes Metropolitanos, para serem regulares, deveriam estar lastreados em previsão orçamentária correspondente. Entretanto, a Lei Orçamentária Anual de 2024 do Estado de São Paulo (Lei n.º 17.863, de 22 de dezembro de 2023) não estipularia de maneira clara qual o montante destinado para cobrir tais custos. Nesse contexto, pugnaram pelo acolhimento da notícia de fato e, uma vez apurados indícios de irregularidade, pela adoção de providências fiscalizatórias perante o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Recebida a denúncia, autuou-se o **Processo SEI n.º 1127/2024-21** (Anexo 03), com a posterior remessa do feito à consideração da Procuradoria-Geral de Contas, nos termos do art. 6º do Ato CP n.º 06/2016,¹ para os fins cabíveis. Em exame preliminar, a Procuradoria-Geral de Contas constatou o ineditismo da provocação, considerando a ausência de processos de mesmo objeto, no âmbito do MPCSP, do TCESP e do MPSP (Anexo 04). Em subsídio ao exame de mérito dos fatos alegados, confirmou-se que o reajuste tarifário decorreu das Resoluções STM n.º 52 a 70, todas de 2023, editadas pela Secretaria dos Transportes Metropolitanos no exercício da competência estabelecida no Decreto Estadual n.º 49.752/2005. Disponíveis para consulta pública no endereço oficial da STM,² os atos normativos em referência foram publicados no Diário Oficial do Estado em 29/12/2023. Também foi revelada a expedição dos Ofícios GS/STM n.ºs 436/2023 e 444/2023 à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, comunicando previamente sobre os reajustes em pauta, as causas da sua ocorrência e as respectivas planilhas de custos, em cumprimento ao disposto na Lei Estadual n.º 9.166/1995.

¹ MPC-SP, Ato CP n. 06/2016:

“Art. 6º. Caberá ao Procurador-Geral, dentro da atribuição prevista no art. 1º, inc. VIII, deste Ato, com auxílio da Secretaria, coordenar o recebimento e o processamento dos documentos”

² Disponível em: https://www.stm.sp.gov.br/?page_id=106. Acesso em: 29/01/2024.

Quanto ao aspecto orçamentário, verificou-se que a LDO de 2024 dispôs no Anexo II – Riscos Fiscais, subitem 3, sobre os “Potenciais Riscos Fiscais decorrentes das Concessões Comuns”, abordando o reajuste tarifário e as diversas alternativas para recomposição da equação contratual, inclusive o aporte de recursos do tesouro estadual, a título de subsídio financeiro. Já a LOA de 2024 fixou dotação específica em prol da Secretaria dos Transportes Metropolitanos, da ordem de R\$ 1.727.721.662,00, para a Ação 26.453.3703.4286 - MONITORAMENTO DA QUALIDADE E DOS CUSTOS DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE METROPOLITANO, visando à complementação da receita operacional do serviço de transporte metropolitano de passageiros.

Diante do exposto, a PGC recebeu a notícia de fato, procedendo à distribuição aleatória do Processo SEI n.º 1127/2024-21 e à cientificação eletrônica das denunciantes, vindo os autos posteriormente a 5ª Procuradoria de Contas para o exame da matéria (*Anexo 05*). No desfecho do Processo SEI n.º 1127/2024-21, este *Parquet* reputou oportuno o ajuizamento de **representação** ao TCESP, de modo que a Corte de Contas possa investigar, instruir e analisar os critérios técnicos, financeiros e jurídicos que embasaram a recente concessão do reajuste tarifário, levando em conta o resgate da matéria nos balanços anuais dos últimos anos, sem prejuízo da remessa de cópia desta petição inicial para os Excelentíssimos Senhores Conselheiros Relatores dos Balanços Anuais do exercício de 2024 da CPTM (eTC 2327.989.24-0), da EMTU (eTC 2329.989.24-8) e do METRÔ (eTC 2328.989.24-9), no intuito de subsidiar a instrução das respectivas contas anuais.

2. DOS FUNDAMENTOS DE DIREITO

Antes de passar à exposição dos fundamentos jurídicos mais específicos que levaram ao ajuizamento desta representação, o *Parquet* de Contas reputa necessário tecer uma série de considerações iniciais a respeito dos contornos jurídico-regulatórios que envolvem o tema central da denúncia, qual seja o reajuste tarifário dos serviços de transporte coletivo de passageiros.

2.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Após a exposição de aspectos relevantes a respeito do direito social ao transporte, como a universalidade dos serviços e a modicidade tarifária, serão abordados os principais sistemas de transporte coletivo de passageiros que são utilizados no Brasil, mostrando a importância da integração intermodal (física, operacional e tarifária). Na sequência, será resgatada a organização do aparato administrativo brasileiro, com destaque para os institutos da descentralização e da tutela administrativa, a fim de explicar o papel central da Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos ao fixar o valor da tarifa praticada pelo METRÔ, pela CPTM e pela EMTU, justificando sua inclusão no polo passivo da representação.

2.1.1. Direito social ao transporte.

Incluído pela Emenda Constitucional n.º 90/2015, o transporte é um **direito social** previsto expressamente no artigo 6º, *caput*, da Constituição Federal de 1988. Responsável por garantir a fruição de outros direitos, o direito ao transporte é pressuposto do direito individual de liberdade de ir e vir, sendo sua ausência uma ofensa a um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, qual seja, a erradicação da pobreza, da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (*art. 3º, III, CF/88*).

Na concretização desse direito social, ganha relevância o transporte terrestre coletivo de passageiros, que, enquanto serviço público essencial, deve ser oferecido a toda sociedade de forma acessível e contínua, com satisfação de condições básicas de segurança e qualidade. Nessa esteira, faz-se imperioso que a **política tarifária** a ser implementada seja transparente e compatível com o serviço prestado, de modo a ensejar **valores razoáveis**, sobretudo considerando que a população de menor poder aquisitivo é quem, em regra, mais depende desse tipo de serviço. Também em decorrência de seu caráter social, o transporte coletivo de passageiros deve observar as gratuidades e descontos estabelecidos em lei para

aqueles grupos especialmente vulneráveis, como o dos idosos, dos portadores de deficiência física, dos jovens de baixa renda, entre outros.

2.1.2. Características gerais dos sistemas de transporte brasileiros.

No Brasil, os dois principais sistemas de transporte público coletivo (TPC) utilizados são os sistemas **por ônibus** e os sistemas **sobre trilhos (metroferroviários)**. Segundo o guia Transporte Público Coletivo (TPC), desenvolvido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) e pelo Ministério das Cidades,³ os sistemas de TPC por ônibus incluem desde configurações mais simples (redes básicas sem prioridades) e faixas exclusivas, chegando até a sistemas que oferecem maiores capacidades de atendimento, como o Corredor Central e o BRT. No caso de sistemas sobre trilhos, é possível uma solução como o VLT, operado de forma compartilhada com o tráfego geral e de pedestres, ou como o Monotrilho, Metrô e Trem, que alcançam faixas de demanda superiores.

A referida publicação ainda explica que, no âmbito urbano, as redes de TPC são compostas por linhas estruturais e alimentadoras. As primeiras (principais ou troncais) captam a demanda proveniente das últimas (linhas de acessibilidade dos bairros), formando um sistema que pode ser baseado apenas em ônibus ou também incluir sistemas sobre trilhos (**integração intermodal**). Essa estrutura deve garantir o atendimento ao desejo de deslocamento do usuário utilizando mais de um serviço de transporte para completá-lo, quando for o caso, sendo necessário, para tanto, que o projeto de rede contemple uma **integração física, tarifária e operacional** dos sistemas de transporte público coletivo.

Essa complexa rede baseada na integração dos sistemas visa a uma série de benefícios à sociedade, tais como: (i) redução do tempo de viagem dos

³ O "Guia Transporte Público Coletivo (TCP) – Orientações para seleção de tecnologias e implementação de projetos de transporte público coletivo" foi elaborado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e pela Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana (SEMOB) do Ministério das Cidades, com recursos e apoio técnico da Cooperação Financeira Alemã, por meio do KfW, banco alemão de desenvolvimento. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/14921>. Acesso em 30/04/2024.

usuários, (ii) redução do número de veículos em circulação, (iii) redução dos custos de manutenção do sistema viário, (iv) eliminação de viagens ociosas, (v) aumento da oferta de ligações transversais e interbairros, (vi) redução da incidência tarifária para os usuários que atualmente têm que utilizar mais de uma linha sem integração, (vii) maior confiabilidade, melhor desempenho operacional e mais rapidez, (viii) redução do consumo de combustíveis, (ix) melhorias em termos ambientais e (x) melhor circulação nos centros de cidade e nos corredores. Antes de detalhar a forma e o meio como os serviços de transporte coletivo de passageiros são prestados no Estado de São Paulo, é necessário contextualizar a descentralização administrativa.

2.1.3. Tutela administrativa das entidades descentralizadas

Disciplinada pelo Decreto-Lei n.º 200/1967, a organização da Administração Pública compreende dois grandes grupos, quais sejam, a Administração Direta e a Administração Indireta.⁴ A Administração Direta é composta por todos os órgãos integrantes das pessoas jurídicas políticas, quais sejam, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. Tais órgãos detêm as competências gerais da atividade administrativa. Já a Administração Indireta é composta por pessoas jurídicas dotadas de personalidade jurídica própria, de direito público ou privado, compreendendo as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas.

A Administração Direta por muitas vezes transfere a titularidade ou a execução da atividade administrativa às entidades da Administração Indireta. Trata-se da conhecida **descentralização administrativa**, por meio da qual o Estado transfere a titularidade (outorga) ou a execução (delegação) de atividades que lhe

⁴ Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) fundações públicas.

são pertinentes para pessoas auxiliares por ele mesmo criadas, na expectativa de que a maior autonomia dessas entidades possibilite uma melhor execução dos serviços almejados. Na outorga, o Estado transfere determinado serviço à entidade por lei, evidenciando um caráter de definitividade. Trata-se, portanto, de uma técnica condicionada pelo princípio de legalidade, pois a criação ou autorização para a criação de pessoa jurídica deve estar prevista em lei (art. 37, XIX, da CF/88).⁵ Na delegação, o Estado transfere por contrato (concessão) ou ato unilateral (permissão ou autorização) a execução do serviço, para que o delegado o preste o serviço em seu nome e por sua conta e risco, em caráter de transitoriedade.

Dotadas de autonomia administrativa, patrimônio próprio e orçamento público, as entidades descentralizadas estão sujeitas, dentre outras, às regras da licitação para a celebração de contratos administrativos, à realização de concurso público para o ingresso de servidores, ao controle externo exercido pelo Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas, à responsabilidade objetiva e aos princípios basilares da Administração Pública, permanecendo vinculadas ao respectivo órgão da Administração Direta .

Assim, com o objetivo de se garantir a observância dos fins para os quais foram designadas, as entidades da Administração Indireta sofrem um **controle estatal pelo Poder Executivo**. Conforme o disposto no artigo 37, parágrafo único, do Decreto-lei n.º 200/1967,⁶ no âmbito federal, as entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade. Esse controle denomina-se supervisão ministerial, o qual se encontra disciplinado no Título IV da supracitada norma (arts. 19 a 29). Já no âmbito estadual e municipal, as entidades descentralizadas recebem o

⁵ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

⁶ Art. 4º, parágrafo único: As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

controle das respectivas secretarias, a chamada **tutela administrativa**, cujos limites igualmente devem estar previstos legalmente.

A exposição dos preceitos que regem a descentralização administrativa no Brasil serviu para justificar **o oferecimento de representação contra a Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos, pois lhe incumbe exercer, com base no artigo 3º do Decreto Estadual n.º 49.752/2005, a tutela administrativa com relação ao METRÔ, à CPTM e à EMTU**, que implementam, em conjunto, o direito social ao transporte (Item 1.1) na região metropolitana da capital paulista devido à integração intermodal dos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros (Item 1.2), mediante o pagamento de tarifas cujo valor é fixado por esta Secretaria Estadual, nos termos do artigo 2º, inciso II, alínea “c” do Decreto n.º 49.752/2005 (alterado pelo Decreto n.º 55.564/2010).

2.2. REGULAÇÃO DO TRANSPORTE COLETIVO METROPOLITANO

Resgatados os contornos jurídicos do direito social ao transporte e os contornos fáticos do sistema de transporte público coletivo, ambos coordenados na região metropolitana da capital paulista pela Secretaria Estadual de Transportes Metropolitanos ao exercer a tutela administrativa com relação ao METRÔ, à CPTM e à EMTU, é tempo de examinar a regulação jurídica do serviço público de transporte coletivo de passageiros no âmbito do Estado de São Paulo e do Município de São Paulo, analisando as competências administrativas, as estruturas organizacionais e os meios de financiamento (política tarifária) que compõem, uma vez reunidas, a política pública estadual de transporte coletivo de passageiros.

2.2.1. Competências administrativas

Nos termos do artigo 12, inciso I, da Lei Federal n.º 10.233/2001, que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, a descentralização das ações relativas ao transporte terrestre de passageiros é diretriz

geral do gerenciamento da infraestrutura e da operação do transporte terrestre.⁷ Assim, no âmbito federal, a política nacional de transportes ferroviário e rodoviário compete ao Ministério dos Transportes, que possui em sua estrutura organizacional a ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres) (Anexo I do Decreto Federal n.º 11.360/2023). Criada pela própria Lei Federal n.º 10.233/2001, a ANTT possui em sua área de atuação o transporte ferroviário e rodoviário interestadual e internacional de passageiros e o transporte multimodal (art. 21, caput c/c art. 22, incisos I e III, da Lei Federal n.º 10.233/2001), além de outras modalidades. Como algumas das atribuições gerais da ANTT, esse mesmo diploma legal ainda definiu a promoção de estudos aplicados a definições de tarifas e a revisão/reajuste de tarifas dos serviços prestados (art. 24, incisos II e VII, da Lei Federal n.º 10.233/2001), estando a prestação dos serviços de transporte na esfera federal regulamentada pela Resolução n.º 4.777/2015.⁸

No âmbito estadual, o governo criou através da Lei n.º 9.361/1996⁹ o Programa Estadual de Desestatização (PED), que buscou, dentre outros objetivos, a reordenação da atuação do Estado ao propiciar à iniciativa privada a prestação de serviços públicos e a execução de obras de infraestrutura, sob o argumento de retomar os investimentos nessas áreas.¹⁰ Nesse sentido, instituiu-se nos termos do Decreto Estadual n.º 43.011/1998¹¹ a Comissão de Monitoramento das Concessões

⁷ Art. 12. Constituem diretrizes gerais do gerenciamento da infraestrutura e da operação dos transportes aquaviário e terrestre: I – descentralizar as ações, sempre que possível, promovendo sua transferência a outras entidades públicas, mediante convênios de delegação, ou a empresas públicas ou privadas, mediante outorgas de autorização, concessão ou permissão, conforme dispõe o inciso XII do art. 21 da Constituição Federal;

⁸ Disponível em: https://anttleis.antt.gov.br/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTextoAto&link=S&tipo=RES&numeroAto=00004777&seqAto=000&valorAno=2015&orgao=DG/ANTT/MT&cod_modulo=420&cod_menu=7145. Acesso em 02/05/2024.

⁹ Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1996/original-lei-9361-05.07.1996.html>. Acesso em 12/05/2024.

¹⁰ Artigo 1.º - Fica criado o Programa Estadual de Desestatização — PED, com os seguintes objetivos:

I - reordenar a atuação do Estado, propiciando à iniciativa privada:

a) a execução de atividades econômicas exploradas pelo setor público; e
b) a prestação de serviços públicos e a execução de obras de infraestrutura, possibilitando a retomada de investimentos nessas áreas;

II - permitir à Administração Pública;

a) a concentração de esforços e recursos nas atividades em que a presença do Estado seja indispensável para a consecução das prioridades de governo, especialmente nas áreas de educação, saúde e segurança pública; e
b) o oferecimento de serviços e equipamentos públicos com atendimento dos requisitos de modicidade, regularidade e eficiência, garantida a fiscalização pelos usuários;

III - contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do Estado.

¹¹ Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1998/decreto-43011-03.04.1998.html#:~:text=Institui%20a%20Comiss%C3%A3o%20de%20Monitoramento,%C3%A2mbito%20da%20Secretaria%20dos%20Transportes.> Acesso em 12/05/2024.

e Permissões de Serviços Públicos (CMCP) no âmbito da Secretaria dos Transportes, destinada a controlar e fiscalizar as concessões e permissões de serviços públicos do setor de transportes. Dado o seu caráter temporário, a CMCP manteria essas competências até a criação de agência reguladora para tais fins.¹²

Atualmente, nota-se que **a competência pela organização e prestação dos serviços de transporte coletivo intermunicipal nos limites estaduais está dividida entre a Agência de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP) e a própria Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos (STM)**, que atua diretamente em certos serviços, com o auxílio da supracitada CMCP. Instituída pela Lei Estadual n.º 914/2002¹³ e regulamentada pelo Decreto Estadual n.º 46.708/2002,¹⁴ a ARTESP é uma autarquia de regime especial, vinculada à Secretaria de Transportes, dotada de autonomia orçamentária, financeira, técnica, funcional, administrativa e poder de polícia, para regulamentar e fiscalizar todas as modalidades de serviços públicos de transporte autorizados, permitidos ou concedidos à iniciativa privada, não se incluindo na sua área de atuação as atividades legalmente atribuídas à Pasta.¹⁵ Quanto ao transporte coletivo, é responsável pelo transporte intermunicipal de passageiros dentro dos limites do Estado, exceto entre Municípios da mesma Região Metropolitana.

Por sua vez, a **Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos (STM)** é responsável por **fiscalizar e regulamentar o transporte intermunicipal**

¹² Artigo 2.º - A Comissão de Monitoramento das Concessões e Permissões de Serviços Públicos do Setor de Transportes atuará como agente controlador e fiscalizador das concessões e permissões de serviços públicos do setor de transportes até a implantação da agência reguladora citada no inciso 'V do artigo anterior.

¹³ Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2002/lei.complementar-914-14.01.2002.html#:~:text=Cria%20a%20Ag%C3%Aancia%20Reguladora%20de,Estado%20de%20S%C3%A3o%20Paulo%20%2D%20ARTESP>. Acesso em 07/05/2024.

¹⁴ Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2002/decreto-46708-22.04.2002.html>. Acesso em 07/05/2024.

¹⁵ Decreto n.º 46.708/2002, artigo 3º - A ARTESP tem a finalidade de regulamentar e fiscalizar todas as modalidades de serviços públicos de transporte autorizados, permitidos ou concedidos, no âmbito da Secretaria dos Transportes, a entidades de direito privado, não se incluindo na sua área de atuação as atividades legalmente atribuídas à Secretaria dos Transportes Metropolitanos, tendo as seguintes atribuições: [...]

dentro das regiões metropolitanas formalmente estabelecidas.¹⁶ A STM foi criada pela Lei n.º 7.450/1991 e reorganizada pelo Decreto n.º 49.752/2005 (Anexo 06), tendo sua competência institucional ampliada por meio do Decreto n.º 55.564/2010. Constitui o **campo funcional da STM**, nos termos artigo 2º, do Decreto n.º 49.752/2005 (alterado pelo Decreto n.º 55.564/2010):

Artigo 2º - Constitui o campo funcional da Secretaria dos Transportes Metropolitanos:

I - A execução da política estadual de transportes metropolitanos de passageiros para as regiões metropolitanas, abrangendo os sistemas metrôviário, ferroviário, de ônibus e trólebus, e demais modais de interesse metropolitano;

II - A organização, a coordenação, a operação e a fiscalização do sistema metropolitano de transportes públicos de passageiros e sua infraestrutura viária, compreendendo:

a) *A realização do planejamento do transporte coletivo de caráter regional e a elaboração, a execução e a fiscalização dos serviços, de programas e obras para o seu cumprimento e controle;*

b) *O estabelecimento de normas e regulamentos referentes ao planejamento, à implantação, à expansão, à melhoria, à operação, à manutenção e à fiscalização dos serviços;*

c) *A outorga de concessões e permissões dos serviços, sua fiscalização e a **fixação das respectivas tarifas**, nos termos da legislação vigente;*

III - A promoção do sistema metropolitano de transportes públicos de passageiros junto aos municípios integrantes das regiões metropolitanas, a qual poderá se realizar em conjunto com outros órgãos públicos ou entidades privadas que atuem no setor;

IV - O estudo e a participação nas formulações, proposições e definição das políticas públicas que envolvam o transporte ferroviário de carga nas regiões metropolitanas;

V - O estudo, a formulação e a proposição das políticas públicas que envolvam o transporte sobre trilhos, de passageiros, de qualquer tecnologia e desempenho, para acesso, passagem ou atendimento nas regiões metropolitanas.

§ 1º - Para a consecução das finalidades da Secretaria dos Transportes Metropolitanos, o Estado poderá constituir organismos destinados a operar o transporte metropolitano público de passageiros nas áreas de interesse metropolitano, em conjunto com outros órgãos ou entidades da Administração Centralizada e Descentralizada da União, do Estado ou dos Municípios, obedecidos os dispositivos constitucionais vigentes. [...] (g.n.)

Da leitura do dispositivo acima reproduzido, extrai-se, em linhas gerais, que compete à STM a organização, a coordenação, a operação e a fiscalização do sistema metropolitano de transportes públicos de passageiros e de sua infraestrutura viária. Ademais, previu-se no § 1º do referido artigo a possibilidade de constituição pelo Estado de organismos destinados a operar o transporte metropolitano público

¹⁶ Atualmente, o Estado de São Paulo possui nove regiões metropolitanas: São Paulo, Vale do Paraíba e Litoral Norte, Ribeirão Preto, Baixada Santista, Sorocaba, Campinas, Piracicaba, Jundiaí e São José do Rio Preto. <https://pdui.sp.gov.br/>. Acesso em 07/05/2024.

de passageiros nas áreas de interesse metropolitano. Ou seja, permitiu-se a **descentralização dos serviços** de gerenciamento e a operação do transporte metropolitano público de passageiros pela STM. Nesse sentido, o parágrafo único do artigo 3º do Decreto n.º 49.752/2005 estabelece que **três entidades estão vinculadas à STM, quais sejam o METRÔ, a CPTM e a EMTU.**¹⁷ Desde 1º de janeiro de 2011, a Estrada de Ferro Campos do Jordão – EFCJ também foi integrada à STM, por meio do Decreto Estadual n.º 56.635/2011.

Artigo 3º - A Secretaria dos Transportes Metropolitanos tem a seguinte estrutura básica: [...]

Parágrafo único - A Secretaria dos Transportes Metropolitanos conta, ainda, com as seguintes entidades vinculadas:

- 1. Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ;*
- 2. Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM;*
- 3. Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo S/A - EMTU-SP.*

2.2.2. Estruturas organizacionais

No Estado de São Paulo, a STM organiza, coordena, opera e fiscaliza o sistema metropolitano de transporte público de passageiros. Quanto à operação, a STM promoveu a descentralização administrativa dos serviços, com a transferência de sua execução para concessionárias privadas e, também, para empresas estatais que foram criadas com fundamento no Decreto-Lei n. 200/1967, sem prejuízo do exercício da tutela administrativa que reforça o vínculo entre a Administração Direta e a Administração Indireta. Como visto logo acima, o artigo 3º, parágrafo único, do Decreto Estadual n.º 49.752/2005 vinculou três entidades à Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos, quais sejam o METRÔ, a CPTM e a EMTU, além da Estrada de Ferro Campos do Jordão – EFCJ.

¹⁷ Artigo 3º - A Secretaria dos Transportes Metropolitanos tem a seguinte estrutura básica: [...]

Parágrafo único - A Secretaria dos Transportes Metropolitanos conta, ainda, com as seguintes entidades vinculadas:

- 1. Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ;*
- 2. Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM;*
- 3. Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo S/A - EMTU-SP.*

A **Companhia do Metropolitano de São Paulo (METRÔ)** é empresa pública independente instituída inicialmente como Sociedade de Economia Mista pela Lei Municipal n.º 6.988/1966, vinculada à STM, sendo regida pela Lei n.º 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações), pela Lei n.º 13.303/2016 (Lei das Estatais) e pelas demais disposições legais aplicáveis. A Companhia é responsável pela operação e expansão da rede metroviária e pelo planejamento de transporte metropolitano de passageiros da Região Metropolitana de São Paulo. Atualmente, a rede metroviária da cidade de São Paulo é composta por seis linhas, totalizando 104,4 km de extensão e 91 estações, sendo o Metrô de São Paulo responsável pela operação das Linhas 1-Azul, 2-Verde, 3-Vermelha e do Monotrilho da Linha 15-Prata. A Linha 4-Amarela é operada pela Concessionária Via Quatro, subsidiária do Grupo CCR, nos termos do Contrato de concessão patrocinada n.º 4232521201, assinado em 19/11/2006 junto ao Estado, prevendo investimentos públicos e privados da ordem de R\$ 6,7 bilhões, durante o prazo de 32 anos.¹⁸ Já a Linha 5-Lilás é operada pela Concessionária Via Mobilidade Linhas 5 e 17, também subsidiária do Grupo CCR, conforme o Contrato de concessão comum n.º 003/2018, assinado em 05/04/2018. Referido contrato foi assinado pelo prazo de 20 anos, prevendo mais de R\$ 9 bilhões em investimentos públicos e privados, incluindo, também, a operação da futura Linha 17-Ouro do monotrilho.¹⁹

A **Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM)** é empresa pública dependente, de capital fechado, instituída pela Lei Estadual n.º 7.861/1992, alterada pela Lei Estadual n.º 9.342/1996, vinculada à STM, regida pela Lei n.º 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações), pela Lei n.º 13.303/2016 (Lei das Estatais) e pelas demais disposições legais aplicáveis. Constituída para o fim especial de explorar os serviços de transporte de passageiros, sobre trilhos ou guiados, nas entidades regionais do Estado de São Paulo, compreendendo as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, a CPTM tem hoje

¹⁸ Maiores informações e a íntegra do contrato estão disponíveis em: <https://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Projetos/Detalhes/123> . Acesso em 02/05/2024.

¹⁹ Maiores informações e a íntegra do contrato estão disponíveis em: <https://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Projetos/Detalhes/109> . Acesso em 02/05/2024.

196 km de linhas e 57 estações operacionais, atendendo 18 Municípios. Atualmente, a Companhia opera as Linhas 7-Rubi, 10-Turquesa, 11-Coral, 12-Safira, 13-Jade, Expresso Aeroporto e Expresso Turístico. As linhas 8-Diamante e 9-Esmeralda passaram a ser operadas em 2022 pela Concessionária Via Mobilidade Linhas 8 e 9, conforme Contrato n.º 02/2021 firmado junto ao Governo do Estado de São Paulo, que previu a concessão onerosa da prestação de serviços públicos de transporte das referidas linhas por 30 anos, com investimento total estimado de R\$ 3,9 bilhões (base abr/21).²⁰

A **Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo S.A (EMTU/SP)** é uma empresa pública independente, instituída pela Lei Estadual n.º 1.492/1977, reconstituída através do Decreto Estadual n.º 27.411/1987, vinculada à STM, com atribuições introduzidas pelo Decreto n.º 24.675/1986, regida pela Lei n.º 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações), pela Lei n.º 13.303/2016 (Lei das Estatais) e pelas demais disposições legais aplicáveis. A EMTU é responsável pelo gerenciamento do sistema de transporte coletivo intermunicipal sobre pneus nas cinco Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo (São Paulo, Campinas, Sorocaba, Baixada Santista e Vale do Paraíba e Litoral Norte).²¹ Em uma área que abrange 134 Municípios, a EMTU coordena e regulamenta todo o serviço prestado por concessionárias que, efetivamente, realizam o transporte dos passageiros.

No **âmbito municipal**, as ações relativas aos serviços de transporte público competem à Prefeitura de São Paulo, através da Secretaria Municipal de Transportes, nos termos do disposto no artigo 30, inciso V, da Constituição Federal²²

²⁰ Conforme o disposto na Resolução STM n.º 03/2022, publicada no diário oficial de 22/01/2022. Disponível em: <https://www.stm.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/01/RESOLUCAO-STM-003.pdf>. Acesso em 03/05/2024.

Maiores informações e a íntegra do Contrato n.º 02/2021, Processo STM n.º 2907444/2019, disponíveis em: <https://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Documento/Download?codigo=30357>. Acesso em 03/05/2024.

²¹ O sistema metropolitano de transporte sobre pneus é gerenciado pela EMTU/SP e operado por empresas privadas. Ele é composto pelo sistema regular, fretamento, Airport Service e VLT.

(Extraído do site da EMTU: <https://www.emtu.sp.gov.br/emtu/redes-de-transporte/sistema-de-transporte.fss>. Acesso em 03/05/2024).

²² Art. 30. Compete aos Municípios:

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

e no artigo 172 da Lei Orgânica do Município de São Paulo.²³ Essa competência foi descentralizada à São Paulo Transporte S.A. (SPTrans), consoante o disposto no artigo 29 da Lei n.º 13.241/2001.²⁴ A SPTrans, empresa de economia mista criada em 8 de março de 1995,²⁵ é sucessora da Companhia Municipal de Transportes Coletivos (CMTc), cuja constituição fora autorizada pelo Decreto Municipal n.º 365/1946,²⁶ regendo-se por seu Estatuto Social e demais disposições legais aplicáveis. O resgate da legislação municipal se faz importante no presente caso dada a integração tarifária e operacional da prestação dos sistemas de transporte coletivo por ônibus e sobre trilhos no Município de São Paulo, remunerados pelo sistema do **Bilhete Único**, implementado pela própria SPTrans.

2.2.3. Meios de financiamento (política tarifária)

Definidos os órgãos e as entidades com competência administrativa para organizar, coordenar, operar e fiscalizar os serviços públicos de transporte coletivo de passageiros, resta verificar como a legislação de regência disciplina os meios de financiamento desses serviços nas esferas federal, estadual e municipal através da política tarifária, tema central diante de sua repercussão social e econômica no contexto de integração intermodal (física, operacional e tarifária) dos serviços de transporte coletivo público nas regiões metropolitanas de São Paulo.

²³ Art. 172 Compete à Prefeitura planejar, organizar, implantar e executar, diretamente ou sob regime de concessão, permissão, ou outras formas de contratação, bem como regulamentar, controlar e fiscalizar o transporte público, no âmbito do Município.

Parágrafo Único - Lei disporá sobre a organização e a prestação dos serviços de transportes públicos, que têm caráter essencial, respeitadas as interdependências com outros Municípios, o Estado e a União.

²⁴ CAPÍTULO V

DA GESTÃO DESCENTRALIZADA DO SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO DE PASSAGEIROS

Art. 29 - Sem prejuízo das demais atribuições expressas previstas no seu estatuto social, compete à São Paulo Transporte S.A, no tocante ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros:

I - elaborar estudos para a realização do planejamento do Sistema;

II - executar a fiscalização da prestação dos serviços;

III - gerenciar o Sistema de acordo com as diretrizes e políticas estabelecidas pela Prefeitura do Município de São Paulo, por meio da Secretaria Municipal de Transportes.

Parágrafo único - Para executar as atribuições dispostas neste artigo, a São Paulo Transporte S.A. será contratada pelo Poder Público.

²⁵ Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/publicacao-companhia-municipal-de-transporte-coletivo-91103-de-11-de-marco-de-1995> . Acesso em 07/05/2024.

²⁶ Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-lei-gabinete-do-prefeito-365-de-11-de-outubro-de-1946> . Acesso em 07/05/2024.

O estabelecimento da política tarifária pelo Poder Público é competência constitucional instituída pelo artigo 175, parágrafo único, inciso III, da Constituição Federal de 1988.²⁷ Sobre o assunto, a Lei Federal n.º 12.587/2012, que dispõe sobre a Política Nacional de Mobilidade Urbana, estabelece, no seu artigo 8º, inciso VI, a **modicidade tarifária** como uma das principais diretrizes para a regulação da política tarifária. O mesmo artigo também determina, no seu § 2º, a necessidade de divulgação, sistemática e periódica, dos impactos dos benefícios tarifários pelos Municípios.²⁸ Já a Lei Geral de Concessões e Permissões de Serviços Públicos (*Lei Federal n.º 8.978/1995*) prevê nos seus artigos 18, VIII, 23, IV e 29, V,²⁹ que os critérios e procedimentos de reajuste e revisão da tarifa devem constar do edital de licitação e do contrato de concessão dos serviços, incumbindo ao poder concedente à revisão tarifária, na forma das normas pertinentes e do contrato firmado.

Nessa linha, a Lei Estadual n.º 7.835/1992, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de obras e serviços no Estado de São Paulo, determina que **a tarifa deve ser fixada “[...] segundo critérios que propiciem harmonia entre a exigência de prestação e de manutenção de serviço adequado e a justa remuneração da empresa concessionária”** (art. 11, caput). Ademais, a elaboração do custo deve estar acompanhada de **planilhas de custos** que “[...] deverão conter os **parâmetros, os coeficientes técnicos e a metodologia de cálculo** usualmente aceitos, em função do tipo de serviço delegado” (g.n.) (art. 13, § 1º).

²⁷ Art. 175, CF/88 - Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

[...]

III - política tarifária;

²⁸ Art. 8º A política tarifária do serviço de transporte público coletivo é orientada pelas seguintes diretrizes: [...]

VI - modicidade da tarifa para o usuário; [...]

§ 2º Os Municípios deverão divulgar, de forma sistemática e periódica, os impactos dos benefícios tarifários concedidos no valor das tarifas dos serviços de transporte público coletivo.

²⁹ Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterà, especialmente: [...]

VIII - os critérios de reajuste e revisão da tarifa;

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

IV - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas;

Art. 29. Incumbe ao poder concedente:

V - homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas na forma desta Lei, das normas pertinentes e do contrato;



Como visto anteriormente, a competência para a fixação das tarifas a serem implementadas no sistema metropolitano de transportes públicos de passageiros é da **STM**, nos termos do artigo 2º, inciso II, alínea “c” do Decreto n.º 49.752/2005 (alterado pelo Decreto n.º 55.564/2010). Tal competência é reforçada mais adiante, no artigo 38, inciso III, alínea “a” da mesma norma, que atribui especificamente tal função ao Secretário dos Transportes Metropolitanos, em relação aos serviços de transporte metropolitano público de passageiros nas Regiões Metropolitanas:

*Artigo 2º - Constitui o **campo funcional** da Secretaria dos Transportes Metropolitanos:*

[...]

II - A organização, a coordenação, a operação e a fiscalização do sistema metropolitano de transportes públicos de passageiros e sua infraestrutura viária, compreendendo:

[...]

*c) A outorga de concessões e permissões dos serviços, sua fiscalização e **a fixação das respectivas tarifas, nos termos da legislação vigente;** (g.n.)*

*Artigo 38 - O **Secretário dos Transportes Metropolitanos**, além de outras que lhe forem conferidas por lei ou decreto, tem as seguintes **competências**:*

[...]

*III - em relação aos **serviços de transporte metropolitano público de passageiros, nas Regiões Metropolitanas**:*

[...]

*d) **fixar**:*

*1. **as tarifas dos serviços e de seus seccionamentos;***

*2. **taxas de embarque em conexões intra e intermodais;***

*3. **preços de serviços prestados aos usuários dos sistemas metropolitanos de transportes públicos de passageiros;** (g.n.)*

Ainda no âmbito estadual, a matéria também está regulamentada pela Lei Estadual n.º 9.166/1995, que no seu artigo 1º dispõe que, na fixação das tarifas dos serviços públicos de transporte coletivo intermunicipal, o Poder Executivo deverá enviar à Assembleia Legislativa, em até cinco dias úteis antes da entrada em vigor da tarifa, as planilhas de custos e outros elementos utilizados para sua fixação, divulgando amplamente para a população os critérios observados.

Artigo 1.º - O Poder Executivo, ao exercer sua competência constitucional de **fixar as tarifas dos serviços públicos de transporte coletivo intermunicipal deverá, até 5 (cinco) dias úteis, antes da entrada em vigor da tarifa, **enviar à Assembléia Legislativa as planilhas de custos e outros elementos utilizados para sua fixação, divulgando, amplamente, para a população, os critérios observados.** (g.n.)**

Por sua vez, na **esfera municipal**, a Lei Orgânica do Município de São Paulo estabelece em seu artigo 7º, *caput* e inciso III, ser dever do Poder Municipal, em cooperação com a União, o Estado e com outros Municípios, assegurar direitos sociais, em especial no que diz respeito à locomoção através de transporte coletivo adequado, mediante **tarifa acessível ao usuário**. Também nessa esteira, a Lei Municipal n.º 13.241/2001, no seu artigo 3º, inciso III, estipula ser a **modicidade tarifária** umas das diretrizes a serem observadas para a consecução do direito social ao transporte.

Art. 7º, Lei Orgânica de SP. É dever do Poder Municipal, em cooperação com a União, o Estado e com outros Municípios, assegurar a todos o exercício dos direitos individuais, coletivos, difusos e sociais estabelecidos pela Constituição da República e pela Constituição Estadual, e daqueles inerentes às condições de vida na cidade, inseridos nas competências municipais específicas, em especial no que respeita a:

[...]

III - locomoção através de transporte coletivo adequado, mediante tarifa acessível ao usuário; (g.n.)

Art. 3º, Lei Municipal n.º 13.241/2001. Para a consecução das competências previstas no artigo 172 da Lei Orgânica do Município, o Poder Público deverá observar as seguintes diretrizes:

[...]

III - boa qualidade do serviço, envolvendo rapidez, conforto, regularidade, segurança, continuidade, modicidade tarifária, eficiência, atualidade tecnológica e acessibilidade, particularmente para as pessoas com deficiência, idosos e gestantes; (g.n.)

A fixação e modificação das tarifas dos serviços públicos de transporte municipais são de competência exclusiva do Município, encontrando-se delegadas ao Secretário Municipal de Transportes, nos termos do artigo 2º, inciso II, do Decreto n.º 55.816/2014.³⁰ Quanto ao prazo de divulgação, deve o Executivo Municipal enviar à Câmara Municipal, até cinco dias úteis antes da entrada em vigor da tarifa, as planilhas e outros elementos que lhe servirão de base, divulgando amplamente para a população os critérios observados, nos termos do artigo 178, *caput* e parágrafo único c/c artigo 27 e artigo 179, inciso III, da Lei Orgânica de São Paulo.³¹

³⁰ Art. 2º Fica também delegada ao Secretário Municipal de Transportes a competência para, respeitado o disposto no parágrafo único do artigo 178 da Lei Orgânica do Município, estabelecer as tarifas para a prestação dos serviços de: [...]

³¹ Art. 178 As tarifas dos serviços públicos de transporte são de competência exclusiva do Município, e deverão ser fixadas pelo Executivo, de conformidade com o disposto no art. 7º, inciso III desta Lei.

2.3. DECORRÊNCIAS FISCAIS DA INTEGRAÇÃO TARIFÁRIA

Como visto no tópico anterior, a política tarifária é um tema bastante delicado porque precisa ponderar o financiamento do serviço público (racionalidade gerencial dos custos) e a modicidade tarifária em favor dos usuários (racionalidade democrática dos direitos), de modo a assegurar as metas de universalização. O tema fica ainda mais complexo quando se fala em integração intermodal (física, operacional e tarifária), porque a integração tarifária precisa considerar que serviços diferentes têm custos diferentes, sob o risco de implicar um “jogo de planilhas” que dá pagamento uniforme para prestações distintas. Além disso, a integração tarifária também precisa levar em conta que os dois grandes pilares sociais do transporte coletivo de passageiros, a modicidade tarifária e a universalização do serviço, costumam exigir o aporte de dotações orçamentárias na forma de subsídios para as concessionárias e para as empresas estatais com a finalidade de diminuir o valor real da tarifa. Por esse conjunto de razões, o reajuste tarifário impõe a realização de estudos de impacto fiscal (financeiro, orçamentário e patrimonial) que possam balizar o planejamento orçamentário desta política pública.

2.3.1. Sistemas de Bilhetagem Eletrônica

Em se tratando de política tarifária, as soluções de **bilhetagem eletrônica** ganham relevância no contexto dos integrados serviços de transporte público de passageiros. Nesse sentido, vale destacar dois sistemas largamente utilizados nas Regiões Metropolitanas de São Paulo, quais sejam: o **cartão TOP** e o **Bilhete Único**. Em substituição ao antigo cartão BOM, o **cartão TOP** foi lançado em

Parágrafo único - Até 05 dias úteis antes da entrada em vigor da tarifa, o Executivo enviará à Câmara Municipal as planilhas e outros elementos que lhe servirão de base, divulgando amplamente para a população os critérios observados.

*Art. 179 Ao **Município compete** organizar, promover, controlar e fiscalizar:*

I - o trânsito no âmbito do seu território, inclusive impondo penalidades e cobrando multas ao infrator das normas sobre utilização do sistema viário, seus equipamentos e infra-estruturas;

II - o transporte fretado, principalmente de escolares;

*III - o serviço de táxi e lotações, **fixando a respectiva tarifa**: (g.n.)*

Art. 27 - As tarifas dos serviços de Transporte Coletivo Público de Passageiros serão fixadas, e, quando necessário, revisadas e reajustadas por ato do Poder Executivo, obedecido o disposto no artigo 178 da Lei Orgânica do Município.



novembro de 2021. Sua implantação foi concluída em 2022, com aceitação do sistema em todas as estações do Metrô e da CPTM e em todos os ônibus do sistema regular gerenciado pela EMTU. O cartão TOP também passou a ser a aceito nos ônibus municipais de São Roque, Ibiúna, Cotia, Taboão da Serra, Arujá e Rio Grande da Serra, encontrando-se disponível, atualmente, nas modalidades comum, escolar, sênior, vale-transporte e especial. Além de possibilitar aos usuários descontos na integração entre ônibus e trilhos, o cartão TOP também agrega as funções de débito e crédito, bem como outros serviços financeiros ao cidadão.

A mudança do cartão BOM para o cartão TOP foi realizada sob modelagem baseada na Associação de Apoio e Estudo da Bilhetagem e Arrecadação dos Serviços Públicos de Transporte de Passageiros do Estado de São Paulo (ABASP), ensejando a celebração de contrato com a empresa privada Autopass. Frisa-se que os atos e negócios jurídicos realizados sob essa modelagem nos exercícios de 2019, 2020, 2021 e 2022 estão sendo apurados por esta Corte de Contas nos autos do **eTC 1178.989.22-4**.

Quanto ao **Bilhete Único**, trata-se de um sistema de bilhetagem eletrônico lançado em 2004, que, mediante o pagamento de uma única tarifa, permite a utilização de modais de transporte integrados na Região Metropolitana de São Paulo, quais sejam os serviços de transporte coletivo público por ônibus do Município de São Paulo e os metroferroviários. São inúmeros os tipos de bilhetes únicos disponíveis (personalizado, estudante, professor, pessoa com deficiência, idoso, mãe paulistana, pessoa obesa, etc.). A consolidação e a atualização das normas sobre Bilhete Único encontram-se no Decreto Municipal n.º 58.639/2019 (Anexo 07). O artigo 12 desse decreto dispõe que **competem à SPTrans, empresa vinculada à Secretaria Municipal de Transportes, a emissão e o fornecimento do Bilhete Único**, bem como a definição dos instrumentos de operacionalização.³²

³² Art. 12. Compete à SPTrans a emissão e o fornecimento do Bilhete Único, bem como a definição dos seus instrumentos de operacionalização, tais como:
I – o desenvolvimento dos sistemas aplicativos utilizados e de outras mídias que vierem a ser desenvolvidas;

A referida norma também estabelece critérios para a concessão de gratuidades e de meia-tarifa, reforçando, no seu artigo 6º, inciso I,³³ a competência da Pasta Municipal de Transporte quanto à fixação, o reajuste e a revisão das tarifas públicas cobradas dos usuários pela prestação do serviço público na cidade de São Paulo.

Quanto à **integração do sistema tarifário com os serviços metroferroviários**, o parágrafo único do artigo 2º da Lei Municipal n.º 13.241/2001³⁴ inicialmente estabelece que as linhas metroviárias e ferroviárias metropolitanas são funcionalmente consideradas como parte do Subsistema Estrutural, compondo o Sistema Integrado do transporte coletivo de passageiros municipal. No Capítulo III do mesmo diploma legal estão dispostas as regras para as integrações, com destaque para a previsão expressa de possibilidade de integração com o Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Metroferroviário, no período de duas horas a contar da primeira utilização do bilhete (art. 7º, § 2º).³⁵

Nesse sentido, firmou-se em 2005, entre Estado e Município, o **Convênio de Integração Operacional e Tarifária SPTrans n.º 2005/023 (Anexo 08)**,³⁶ por meio do qual se formalizou a utilização integrada do Bilhete Único nos sistemas de

II – o atendimento aos usuários, aos seus responsáveis legais ou mandatários;

III – a organização da colaboração e o treinamento dos representantes das instituições de ensino envolvidas nos processos de cadastramento;

IV – a produção, a inicialização, o envio e o recebimento dos cartões de Bilhete Único.

³³ Art. 6º Compete à SMT:

I – promover a fixação, o reajuste e a revisão das tarifas públicas cobradas dos usuários pela prestação do Serviço de Transporte Coletivo Público de Passageiros na Cidade de São Paulo, nos termos do parágrafo único do art. 178 da Lei Orgânica do Município, da Lei nº 13.241, de 12 de dezembro de 2001, e do Decreto nº 55.816, de 23 de dezembro de 2014;

³⁴ Art. 2º - O Transporte Coletivo de Passageiros no Município de São Paulo fica organizado da seguinte forma, respeitados o Plano Diretor da Cidade e a Lei Orgânica do Município:

I - Sistema Integrado composto por:

a) Subsistema Estrutural: conjunto de linhas de Transporte Coletivo Público de Passageiros que atendem a demandas elevadas e integram as diversas regiões da cidade;

[...]

Parágrafo único - As linhas metroviárias e ferroviárias metropolitanas são funcionalmente consideradas como parte do Subsistema Estrutural.

³⁵ CAPÍTULO III

DAS INTEGRAÇÕES

Art. 7º O cartão de Bilhete Único permite, mediante o pagamento de uma única tarifa, a realização de até:

[...]

^{2º} Para a utilização prevista no “caput” deste artigo, fica permitida apenas uma integração com o Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Metroferroviário, no período de 2 (duas) horas a contar da primeira utilização.

³⁶ Convênio também intitulado como CPTM N° 842754209100 e METRO N° 0180589101. A íntegra do Convênio e de seus Termos Aditivos n.ºs 01 a 06 também se encontra disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/transportes/SPTrans/acesso_a_informacao/2016/convenios/2005-0023-01-00%20-%20METRO%20e%20outros_compressed.pdf. Acesso em 08/05/2024.

transporte coletivo sob gestão da SPTrans, CPTM e METRÔ. Ao longo dos anos, este Convênio deu origem a inúmeros Termos Aditivos que se destinaram tanto à prorrogação da integração, quanto à inclusão das concessionárias privadas como partícipes desse acordo multilateral.

Quanto à **partilha da receita do Bilhete Único**, o Anexo II do Termo Aditivo n.º 06 ao Convênio SPTrans n.º 2005/023 estabelece em sua cláusula 2.2 e seguintes uma **ordem de preferência** entre os partícipes do Convênio. De modo geral, o que se observa é que a **SPTrans tem prioridade no recebimento dos valores. Na sequência, as concessionárias privadas recebem sua parcela da quantia, estando, em último lugar, as estatais METRÔ e CPTM**. Como será abordado mais adiante, a “sobra” da receita tarifária é insuficiente para a manutenção das atividades das estatais, ensejando a assinatura de **Termo de Recomposição de Perdas Tarifárias** para a transferência de recursos pelo Estado, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiros dessas entidades.

2.2. A partir do início da operação comercial da Linha 5 – Lilás, e/ou Linha 17 – Ouro, sob a responsabilidade da VIAMOBILIDADE, as respectivas parcelas atribuídas aos partícipes serão a eles transferidas diariamente (em dias úteis) conforme a seguir estabelecido.

2.2.1. A parcela que couber à SPTrans será creditada em conta corrente por ela indicada.

2.2.2. Deduzida do total a parcela da SPTrans, o valor destinado à VIAQUATRO será creditado em conta corrente por ela indicada.



2.2.3. Deduzida do total a parcela da VIAQUATRO, o valor destinado à MOVE SÃO PAULO, a título de remuneração e, quando houver, de remuneração contingente, será creditado em conta corrente por ela indicada.

2.2.4. Deduzida do total a parcela da MOVE SÃO PAULO, o valor destinado à VEM ABC, a título de remuneração e, quando houver, de remuneração contingente, será creditado em conta corrente por ela indicada.

2.2.5. Deduzida do total a parcela da VEM ABC, o valor destinado à VIAMOBILIDADE das Linhas 5 – Lilás e 17 - Ouro, a título de remuneração e, quando houver, de remuneração contingente, será creditado em conta corrente por ela indicada.

2.2.5.1. Quando aplicável, a CEF será notificada, com antecedência mínima de 3 (três) dias úteis, sob o eventual recolhimento de valores devidos pela CONCESSIONÁRIA VIA MOBILIDADE ao PODER CONCEDENTE, nos termos do Contrato de Concessão, sendo certo que o valor destinado à CONCESSIONÁRIA VIAMOBILIDADE a título de remuneração, referido em 2.2.5 já inclui tal dedução.

2.2.5.2. Deduzida do total a parcela da CONCESSIONÁRIA VIAMOBILIDADE, o valor do recolhimento mencionado em 2.2.5.1 será creditado em conta corrente indicada pela Secretaria dos Transportes Metropolitanos – STM – PODER CONCEDENTE.

2.2.6. Deduzidas do total a parcela da VIAMOBILIDADE e o valor do eventual recolhimento ao PODER CONCEDENTE referido em 2.2.5.2, o saldo restante será distribuído entre o METRÔ e a CPTM conforme critério que os representantes do METRÔ e da CPTM, integrantes do Comitê Gestor, deverão informar àquele Comitê até dois dias úteis antes do final da semana anterior ao início da sua vigência, devendo a primeira informação ocorrer na semana que anteceder o início da operação da fase I da Linha 4-Amarela, do início da operação comercial da Linha 6 – Laranja, do início da operação comercial da Linha 18 – Bronze, do início da operação comercial da Linha 5 – Lilás e/ou 17 – Ouro.

2.2.6.1. As parcelas que couberem ao METRÔ e à CPTM serão creditadas em contas correntes indicadas por essas empresas.

2.3.2. Planejamento orçamentário da integração tarifária

O Capítulo II, intitulado "DAS FINANÇAS PÚBLICAS", inserido no Título VI "DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO" da Constituição Federal de 1988, delinea as principais diretrizes na atuação orçamentário-financeira da Administração Pública brasileira, sendo uma delas a **harmonia entre planejamento e execução**. A importância do planejamento encontra-se reforçada também no artigo 174, *caput*, da Carta Magna, que dispõe que a função é “[...] **determinante para o setor público e indicativo para o setor privado**” (g.n.).³⁷

Atualmente, as normas gerais do direito financeiro encontram-se sedimentadas principalmente em dois instrumentos legais. O primeiro é a Lei n.º 4.320/1964, a qual define as diretrizes fundamentais do direito financeiro e regula o controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. O segundo é a Lei Complementar n.º 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual estipula regras para as finanças

³⁷ Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.



públicas com foco na responsabilidade na gestão fiscal. Ambas as normas são importantes ferramentas norteadoras da responsabilidade na gestão dos recursos públicos, estabelecendo diretrizes e limites para a elaboração e execução dos orçamentos públicos, bem como para o devido controle sobre as finanças públicas.

Essencial à gestão financeira de qualquer entidade governamental, o **orçamento público** pode ser definido como o instrumento capaz de desempenhar diversas funções, entre as quais se incluem o controle parlamentar das finanças públicas, o planejamento internamente voltado para a eficiência da administração pública, o planejamento externamente orientado para o exercício de funções estabilizadoras, alocativas e distributivas, assim como a formulação democrática de programas orçamentários que se destinam à satisfação das necessidades coletivas e à implementação das políticas públicas (causa final), seguindo um procedimento específico de elaboração, aprovação, execução e controle. Esse procedimento tem como ponto de partida os vetores fixados pelo órgão central de planejamento, as propostas parciais dos órgãos públicos, as manifestações populares colhidas nas audiências públicas e a elaboração de um projeto de lei com poucos artigos de vigência temporária (causa eficiente). Assim, o orçamento público surge no mundo jurídico como uma lei de iniciativa do Executivo que deve ser aprovada pelo Legislativo para determinado período, com diferentes anexos, quadros e tabelas explicativas (causa formal), objetivando estimar as receitas e fixar as despesas que se distribuem por várias classificações, sem perder de vista as diretrizes, as estratégias, os objetivos, os programas e as ações do governo (causa material).

Quanto ao processo orçamentário, sua obrigatoriedade encontra-se definida no artigo 165 da CF/88,³⁸ que determina a necessidade do planejamento das ações do governo por meio da **tríade orçamentária** (PPA, LDO e LOA). Aprovado e sancionado o orçamento público, **as despesas e receitas devem ser**

³⁸ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

detalhadas de modo a serem especificadas as unidades orçamentárias de cada órgão, fundo ou entidades dos orçamentos fiscal e da seguridade social, com a posterior discriminação e classificação adequadas, em resguardo ao pleno controle dos recursos públicos. Nessa esteira, o artigo 2º da Lei Federal n.º 4.320/1964 determina que *“A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.”*

Logo, um orçamento público preciso é imprescindível para a excelência da gestão fiscal, pressupondo atuação planejada e transparente do gestor no manejo dos recursos financeiros públicos (art. 1º, § 1º, da LRF).³⁹ No contexto do direito social ao transporte, a responsabilidade da gestão fiscal demanda o estabelecimento de políticas fiscais sólidas, voltadas para a constante melhoria e ampliação da oferta dos serviços prestados, que devem ser oferecidos com segurança e qualidade aos usuários, sem que seja deixada de lado a modicidade nas tarifas. No mesmo sentido, aos vultuosos recursos públicos aplicados e às volumosas receitas auferidas no setor deve ser concedida total publicidade e transparência, possibilitando o pleno controle interno, externo e social efetivado pela sociedade, no resguardo do interesse público.

Ademais, consoante o artigo 16, inciso I c/c artigo 15 da LRF,⁴⁰ é considerada **lesiva ao patrimônio público** a geração de despesa decorrente de ação governamental **desacompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes. A clara exposição desses impactos auxilia no planejamento orçamentário, evitando o

³⁹ Art. 1º, § 1º - A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

⁴⁰ Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; [...]

socorro abusivo à descentralização de créditos orçamentários da Administração Pública Direta para a Administração Pública Indireta com a finalidade de cobrir o déficit operacional de empresas estatais que assumem a maior parte do ônus e do custo associado ao resguardo da modicidade tarifária.

2.4. ABORDAGEM DO CASO, O REAJUSTE TARIFÁRIO DE 2024

Firmadas tais premissas, fundamentais para a adequada compreensão da matéria, adentra-se, então, ao **presente caso**. Para tanto, serão abordados os tópicos centrais da denúncia e a problemática do rateio das receitas tarifárias, subsidiados pelo resgate da análise dos balanços anuais da CPTM, EMTU e METRÔ no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Neste tópico, haverá a exposição detalhada dos principais motivos que levaram o MPC a ajuizar esta representação, visando à instrução completa da matéria, sem prejuízo da remessa de cópia da petição inicial para os Excelentíssimos Senhores Conselheiros Relatores dos Balanços Anuais do exercício de 2024 da CPTM (*eTC 2327.989.24-0*), da EMTU (*eTC 2329.989.24-8*) e do METRÔ (*eTC 2328.989.24-9*), no intuito de subsidiar a instrução das respectivas contas anuais.

2.4.1. Falhas apuradas no reajuste tarifário de 2024

Cumprе relembrar que as denunciantes criticam o reajuste tarifário imposto pelo Governo Estadual por **duas razões principais: 1) o reajuste, anunciado às vésperas de sua publicação no diário oficial, não foi amparado em índices ou estudos que considerassem seu impacto econômico e social**, em possível violação às diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU); e **2) os atos da Pasta não encontraram lastro em previsão orçamentária correspondente**. Segundo as denunciantes, os questionamentos se justificam, pois o aumento proposto e a inflação acumulada no período implicariam potencial redução de até 14% no valor do salário mínimo dos usuários do transporte

público, além da notável a repercussão do reajuste tarifário na despesa do Estado junto às concessionárias privadas.

Considerando que o cerne da denúncia em questão se refere ao reajuste da tarifa básica promovido pelo Estado de São Paulo, relativa aos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros prestados, no âmbito estadual, pelas estatais METRÔ, CPTM e EMTU, faz-se oportuna a centralização da responsabilização dos atos do governo na figura da **Secretaria dos Transportes Metropolitanos (STM)**. Afinal, trata-se entidade da Administração Direta responsável por fiscalizar, regulamentar e estabelecer a política tarifária do transporte público coletivo dentro das regiões metropolitanas formalmente estabelecidas, e por exercer a tutela administrativa sobre as três estatais mencionadas, a ela legalmente vinculadas, nos termos dos artigos 2º e 3º, parágrafo único, do Decreto n.º 49.752/2005.

Pois bem. Passando, então, à análise dos tópicos centrais da denúncia, constata-se que o aludido **reajuste de 13,64% na tarifa básica** praticada pelo METRÔ, pela CPTM e pela EMTU (serviços comum e seletivo prestados nas Regiões Metropolitanas de São Paulo, Campinas, Sorocaba, Vale do Paraíba-Litoral Norte e Baixada Santista) foi promovido pela STM, a partir de 01º/01/2024, no exercício das atribuições legais a ela conferidas pelo artigo 2º, inciso II, alínea “c” c/c artigo 38, inciso III, alínea ‘a’, ambos do Decreto n.º 49.752/2005.⁴¹ O reajuste tarifário decorreu das **Resoluções STM n.º 52 a 70**, todas de 2023, publicadas no

⁴¹ Artigo 2º - Constitui o **campo funcional** da Secretaria dos Transportes Metropolitanos:

[...]

II - A organização, a coordenação, a operação e a fiscalização do sistema metropolitano de transportes públicos de passageiros e sua infraestrutura viária, compreendendo:

[...]

c) A outorga de concessões e permissões dos serviços, sua fiscalização e a **fixação das respectivas tarifas**, nos termos da legislação vigente; (g.n.)

Artigo 38 - O **Secretário dos Transportes Metropolitanos**, além de outras que lhe forem conferidas por lei ou decreto, tem as seguintes **competências**:

[...]

III - em **relação aos serviços de transporte metropolitano público de passageiros, nas Regiões Metropolitanas**:

[...]

d) fixar:

1. **as tarifas dos serviços e de seus seccionamentos**;

2. **taxas de embarque em conexões intra e intermodais**;

3. **preços de serviços prestados aos usuários dos sistemas metropolitanos de transportes públicos de passageiros**; (g.n.)

Diário Oficial do Estado em 29/12/2023 (*Anexo 09*) e disponíveis para consulta pública no endereço oficial da STM.⁴² Em cumprimento ao artigo 1º da Lei Estadual n.º 9.166/1995, essas resoluções foram antecedidas pela publicação, em 20/12/2023, dos **Ofícios GS/STM n.ºs 436/2023 e 444/2023** (*Anexo 10*), expedidos à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

Além da exposição das novas grades tarifárias e das planilhas de custos das RMs Vale do Paraíba-Litoral Norte e Sorocaba, que se prestaram somente a dispor sobre a atualização dos valores cobrados, nos Ofícios GS/STM n.ºs 436/2023 e 444/2023 também houve a apresentação das justificativas para o reajuste em pauta. Segundo a STM, o reajuste seria explicado pela ausência de recomposição das tarifas desde 1º de janeiro de 2020. Ademais, o reajuste reduziria significativamente os aportes do Governo às empresas públicas, sendo o percentual reajustado, de 13,64%, 51,97% inferior à inflação acumulada no período.

Se, de um lado, a falta de recomposição tarifária nos últimos exercícios e o estabelecimento de reajuste inferior à inflação acumulada no período⁴³ justificariam razoavelmente o aumento aplicado pelo Estado, de outro lado, **o MPC entende que o ato governamental justifica o oferecimento de representação por três motivos principais: 1) não há estudos técnico-econômicos que subsidiem a aplicação do percentual de 13,64% às tarifas do transporte público; 2) não foi dada a devida publicidade ao ato em questão; e 3) não houve estimativa dos impactos decorrentes desse aumento para a população e para os cofres públicos**. Ademais, reforça o posicionamento ministerial as consequências do rateio desproporcional das receitas tarifárias para os cofres públicos, tema reforçado pelos apontamentos do MPCSP com relação aos balanços anuais mais recentes das três empresas estatais, CPTM, METRÔ e EMTU.

⁴² Disponível em: https://www.stm.sp.gov.br/?page_id=106. Acesso em: 13/05/2024.

⁴³ Em consulta ao site do IBGE, a 5ª Procuradoria de Contas verificou que a inflação acumulada (IPCA) no período entre 01/2020 e 12/2023 foi igual a 27,31%, confirmando, a princípio, o alegado pela STM. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>. Acesso em 12/05/2024.

Quanto aos **estudos técnico-econômicos norteadores do reajuste tarifário**, sua necessidade é reforçada ao se considerar o contexto social do direito ao transporte e a modicidade tarifária, diretriz para a regulação dos serviços de transporte público coletivo, nos termos da Política Nacional de Mobilidade Urbana (*artigo 8º, inciso VI, Lei Federal n.º 12.587/2012*). Nesse sentido, a aplicação de reajuste inferior à inflação acumulada no período não justifica, por si só, a modicidade tarifária, devendo, para tanto, ser considerados inúmeros fatores relacionados não apenas ao serviço prestado (eficiência, eficácia, efetividade, qualidade, segurança etc.) como também ao impacto causado no orçamento dos usuários.

Pontua-se que o MPC efetuou consultas junto aos sites do Governo Estadual e da STM,⁴⁴ porém não logrou êxito em encontrar documentação capaz de suprir tal lacuna. Logo, considerando os documentos até o momento disponibilizados, conclui-se pela inexistência de estudos técnico-econômicos que fundamentem o reajuste de 13,64% aplicado em 01º/01/2024 às tarifas dos serviços de transporte coletivo de passageiros.

Na visão ministerial, essa ausência, além de configurar **falha no planejamento orçamentário do Estado**, ofende a Lei Estadual n.º 7.835/1992, na medida em que o referido diploma legal, ao dispor sobre o regime de concessão e permissão de obras e serviços no Estado de São Paulo, determina que **a tarifa deve ser fixada “[...] segundo critérios que propiciem harmonia entre a exigência de prestação e de manutenção de serviço adequado e a justa remuneração da empresa concessionária]**” (g.n.) (*art. 11, caput*). Ademais, a supracitada norma estabelece no seu artigo 13, § 1º, que a elaboração do custo deve estar acompanhada de **planilhas de custos**, que “[...] deverão conter os **parâmetros, os coeficientes técnicos e a metodologia de cálculo** usualmente aceitos, em função do tipo de **serviço delegado]**” (g.n.) (*art. 13, § 1º*).

⁴⁴ Disponíveis em: <https://www.transparencia.sp.gov.br/> e <https://www.stm.sp.gov.br/>. Acesso em 12/05/2024.

Frisa-se que a **ausência de fundamentação técnica para o reajuste das tarifas nos moldes estabelecidos prejudica, inclusive, a comprovação da afirmação feita pela Pasta, no sentido de que o reajuste reduziria significativamente os aportes públicos do Governo às empresas públicas.** Na realidade, todo o exposto mais adiante acerca da problemática do **rateio da receita tarifária** leva a afirmar, apenas, que **o aumento das tarifas gerará maiores receitas à iniciativa privada**, considerando sua prioridade no recebimento dos recursos provenientes da integração tarifária. Já quanto às empresas públicas, o MPC entende que a tendência, a princípio, é de manutenção dos prejuízos verificados nos respectivos resultados fiscais. Isso porque o METRÔ e a CPTM continuarão recebendo o “resto” da receita da integração tarifária, fatia que provavelmente continuará sendo incapaz de suportar as despesas futuras das estatais, que devem crescer com o passar dos anos.

Quanto à **falta de publicidade do reajuste tarifário**, o aparente cumprimento do prazo de cinco dias úteis previsto no artigo 1º da Lei Estadual n.º 9.166/1995,⁴⁵ entre o início de vigência da tarifa e o envio dos elementos utilizados para sua fixação ao Legislativo, **não afasta o prejuízo à devida publicidade do ato governamental**. Com início em 01º/01/2024, o reajuste foi publicado no diário do oficial do Estado em 29/12/2023 (último dia útil do ano), através das Resoluções STM n.ºs 52 a 70/2023, sendo precedido da publicação, em 20/12/2023, dos Ofícios GS/STM n.ºs 436/2023 e 444/2023, expedidos à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

Para além do reconhecido período de festas (Natal e Ano Novo), a Alesp, no Decreto n.º 67.991/2023,⁴⁶ determinou que o recesso para tais comemorações nas repartições públicas estaduais compreendia os períodos de 26 a 29 de

⁴⁵ Artigo 1.º - O Poder Executivo, ao exercer sua competência constitucional de fixar as tarifas dos serviços públicos de transporte coletivo intermunicipal deverá, até 5 (cinco) dias úteis, antes da entrada em vigor da tarifa, enviar à Assembleia Legislativa as planilhas de custos e outros elementos utilizados para sua fixação, divulgando, amplamente, para a população, os critérios observados.

⁴⁶ Artigo 2º - O recesso para comemoração das festas de final de ano (Natal e Ano Novo) nas repartições públicas estaduais compreenderá os períodos de 26 a 29 de dezembro de 2023 e de 2 a 5 de janeiro de 2024.

dezembro de 2023 e de 2 a 5 de janeiro de 2024. Logo, por mais que as tarifas, por estarem vinculadas à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, requeiram uma maior flexibilidade quanto à sua alteração no atendimento da dinâmica dos fatos, o mero cumprimento do prazo legal de cinco dias úteis não resguardou com eficácia a necessária publicidade do ato no caso em exame, considerando que a população certamente foi surpreendida pelo aumento tarifário durante as festas de fim de ano.

Com relação à **falta de lastro dos atos da Pasta em previsão orçamentária correspondente**, trata-se de mais uma afronta às diretrizes da boa gestão pública. Consoante o já exposto anteriormente, a harmonia entre planejamento e execução das ações governamentais impõe a observância do processo orçamentário estabelecido por meio da tríade orçamentária (*art. 165 da CF/88*), acompanhada do detalhamento preciso das despesas e receitas, nos termos das regras estabelecidas na Lei Federal n.º 4.320/1964. Ademais, um orçamento público adequado é imprescindível para a excelência da gestão fiscal, pressupondo atuação planejada e transparente do gestor no manejo dos recursos financeiros públicos. Vale lembrar que, consoante o artigo 16, inciso I c/c artigo 15 da LRF,⁴⁷ é considerada **lesiva ao patrimônio público** a geração de despesa decorrente de ação governamental **desacompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

No presente caso, a Procuradoria-Geral de Contas verificou, preliminarmente, que a **LDO 2024** (*Anexo 11, p. 85*), no seu Anexo II – Riscos Fiscais, Item IV, subitem 3, apenas dispôs de modo abstrato sobre como o reajuste tarifário poderia ampliar os potenciais riscos decorrentes das concessões comuns. Já na

⁴⁷ Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; [...]

LOA 2024 (Anexo 12, p. 609),⁴⁸ a dotação que mais se aproximaria do assunto em questão seria a genérica Ação 26.453.3703.428 (monitoramento da qualidade e dos custos dos serviços de transporte metropolitano), de valor R\$ 1.727.721.662,00, em prol da STM, cuja descrição compreende: “*Elaboração de estudos técnicos de racionalização, monitoramento e gestão da demanda, desenvolvimento e monitoramento de política tarifária, integração e gestão compartilhada do sistema de transporte metropolitano.*”

Em diligência complementar junto ao Portal da Transparência da Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo,⁴⁹ o MPC também não encontrou nenhuma dotação específica que pudesse indicar os reflexos diretos do reajuste tarifário no orçamento estadual, tanto no âmbito das receitas, como no das despesas. O que se comprovou junto ao Portal da Transparência, contudo, foi a existência de dotação específica referente à realização de **transferências do Estado às estatais, a título de recomposição das perdas tarifárias proveniente do rateio da receita do Bilhete Único**, assunto que será tratado com mais detalhes logo adiante. Portanto, pelo exposto até aqui, resta configurada a ausência da discriminação precisa dos impactos financeiros decorrentes do reajuste tarifário aos cofres públicos nas leis orçamentárias, mais uma questão que justifica o oferecimento da representação.

2.4.2. O problema relativo ao rateio das receitas tarifárias.

Todas as falhas apuradas na aplicação do reajuste tarifário pela STM são potencializadas pela **problemática do rateio das receitas oriundas do sistema de integração tarifária**. Se por um lado, a participação da iniciativa privada na modernização e expansão das linhas metroferroviárias traz alguns benefícios inegáveis aos usuários dos serviços, por outro lado, nota-se que os moldes das concessões firmadas pelo Estado conferem uma **prevalência dos interesses**

⁴⁸ Disponível em: https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/orcamento/Documents/LOA/Lei_17863_de_22_12_2023.pdf.

⁴⁹ Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Consultas.aspx>. Acesso em 09/05/2024.

privados sobre os públicos, especialmente quanto ao recebimento da receita proveniente das tarifas aplicadas na prestação dos serviços públicos de transporte.

Em diligência junto ao site da Secretaria da Fazenda Estadual, o *Parquet* de Contas, ao consultar os Relatórios Anuais do Governo dos últimos exercícios,⁵⁰ notou que o próprio Estado reconhece os impactos negativos das recorrentes concessões privadas aos cofres das estatais CPTM e METRÔ. Nesse sentido, há **referências expressas aos reflexos do rateio desproporcional das receitas do Bilhete Único nos resultados fiscais da CPTM e para o METRÔ**. Afinal de contas, não custa lembrar que **a receita tarifária é a maior fonte de receitas próprias das estatais**, representando, por exemplo, o equivalente a **74,8% do total das receitas próprias e outros créditos para a CPTM em 2022**.⁵¹

O desequilíbrio decorrente da partilha da receita tarifária ocorre há anos, tendo justificado a assinatura de um **Termo de Recomposição das Perdas Tarifárias** em 2015,⁵² reafirmado em 2022, por meio do qual o Estado se comprometeu a cobrir a diferença entre os transportados através do Sistema do Bilhete Único e os valores efetivamente recebidos em caixa pela CPTM e pelo METRÔ. **Em 2022 e 2023, o valor repassado somente à CPTM a título de recomposição de perdas tarifárias totalizou R\$ 569,6 milhões:**

*“Os dados apurados da receita operacional e ressarcimentos diversos da CPTM, no exercício de 2022, no montante de R\$ 1.055,7 milhões, apontam uma **variação negativa de 22,4% de nossas receitas próprias e outros***

⁵⁰ Disponíveis em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relat%C3%B3rio-Anual-do-Governo-do-Estado.aspx>. Acesso em 08/05/2024.

⁵¹ Conforme Relatório Anual do Governo – 2022 – Volume II (p. 380).

⁵² *No exercício de 2015, o Estado de São Paulo e a Companhia do Metropolitano de São Paulo - Metrô, celebraram entre si, em 30 de outubro de 2015, Termo de Acordo visando a recomposição da receita tarifária, decorrente da diferença entre a remuneração contratual paga à Concessionária e a venda de direito de viagem do sistema metroferroviário (tarifa pública). Em conformidade com a Cláusula Primeira - Das Adequações Contábeis do referido Termo de Acordo, foi reconhecido como perda da Companhia o montante de R\$ 332.711 e, também, ficou avençado na Cláusula Segunda - da Recomposição da Receita Tarifária, que “o Estado reconhece, a partir da celebração deste instrumento, a responsabilidade pelo equacionamento dos efeitos suportados pelo Metrô, em face da citada regra de rateio da receita tarifária do sistema metroferroviário, naquilo que afetar a sustentabilidade econômico-financeira da Companhia.” (Relatório da Administração e as demonstrações contábeis do METRÔ – 2015. Disponível em: <https://empresaspublicas.imprensaoficial.com.br/balancos/metro/metro2016.pdf>. Acesso em 08/05/2024.)*

créditos em relação ao ano de 2021 (R\$.360,9 milhões). Esta redução na receita operacional e outros créditos era esperada e **decorre da concessão das linhas 8 e 9 da CPTM para a iniciativa privada em 2021** com a consequente diminuição do número de pagantes transportados pela CPTM e por conseguinte de sua receita tarifária líquida;

[...]

Salienta-se que, **com a concessão das linhas 8 e 9 da CPTM**, mais uma concessionária privada passou a receber sua remuneração contratual através da arrecadação tarifária do Sistema de Bilhetagem Eletrônica do Bilhete Único, **diminuindo significativamente o saldo disponível para rateio entre CPTM e Metrô.** Por esta razão, **CPTM e Metrô assinaram junto à Secretaria da Fazenda e à Secretaria de Transporte Metropolitanos um Termo de Recomposição das Perdas Tarifárias**, possibilitando que as duas empresas do sistema metroferroviário recebessem do Tesouro do Estado os montantes mensais correspondentes entre a diferença entre os transportados através do Sistema do Bilhete Único e os valores efetivamente recebidos em caixa. No ano de 2022, a CPTM recebeu do Tesouro do Estado o montante de **R\$ 235,6 milhões a título de recomposição de suas perdas tarifárias.**” (Relatório Anual do Governo – exercício de 2022 – Volume II, p. 380).

ORIGEM DOS RECURSOS	EXERCÍCIOS	
	2022	2023
Receita transporte de passageiros	789,6	801,1
Demais Receitas e ressarcimentos diversos	266,1	414,9
Total - Receita operacional e ressarcimentos diversos	1.055,7	1.216
Subvenção econômica	962,2	805,3
Ressarcimento gratuidades	143,3	206,8
Recebimentos Tesouro recomposição perdas tarifárias	235,6	334
Total - Subvenção econômica + Ressarcimento Gratuidades + Recomposição de Perdas	1.341,1	1.346,1
TOTAL GERAL RECEBIDO CPTM	2.396,8	2.562,1

(Relatório Anual do Governo – exercício de 2023 – Volume II, p. 316).

Com o objetivo de corroborar os dados acima reproduzidos, este agente ministerial efetuou nova consulta ao **Portal da Transparência da Secretaria da**

Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo,⁵³ desta vez acerca das **receitas e despesas públicas** no exercício de 2022. Embora não tenha logrado êxito em encontrar a contrapartida da recomposição tarifária nas dotações da receita auferida pela CPTM (Gestão 37092), o MPC reconheceu o pagamento de R\$ 235.558.155,81, relativo à indenizações e restituições diversas (33919301),⁵⁴ pela Unid.Coord.Com.Monit.Concessões e Permissões (UG 370107), vinculada ao órgão 370000 (STM).

Essa Unidade Gestora muito provavelmente se refere à Comissão de Monitoramento de Concessões e Permissões (CMCP), instituída pelo Decreto Estadual n.º 43.011/1998, no âmbito da STM, para o controle e fiscalização das concessões e permissões de serviços públicos do setor de transportes. Ainda com relação a 2022, percebe-se o pagamento pela CMCP da despesa 33909301, também a título de indenizações e restituições diversas, no valor de quase R\$ 854 milhões, possivelmente destinado a outras estatais e/ou referentes aos demais ressarcimentos destinados à CPTM.

Unidade Gestora	Despesa	Pago	Pago Restos
370107 - UNID.COORD.COM.MONIT.CONCESSOES E PERMISSOES	33674505 - CONTRAP.PECUN.P/PREST.SERV.EM CONC.PATROC.PP	77.397.414,19	7.068.679,58
370107 - UNID.COORD.COM.MONIT.CONCESSOES E PERMISSOES	33903501 - OUTROS SERV.CONSULTORIA,ASSESS.E AUDITORIA	0,00	570.886,62
370107 - UNID.COORD.COM.MONIT.CONCESSOES E PERMISSOES	33903930 - DESP.RELACIO.SOLUCAO DE DISPUTAS CONTRATUAIS	367.892,62	0,00
370107 - UNID.COORD.COM.MONIT.CONCESSOES E PERMISSOES	33903999 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS	154.000,00	38.000,00
370107 - UNID.COORD.COM.MONIT.CONCESSOES E PERMISSOES	33909301 - INDENIZACOES E RESTITUICOES DIVERSAS	853.811.304,73	2.753.926,24
370107 - UNID.COORD.COM.MONIT.CONCESSOES E PERMISSOES	33919301 - INDENIZACOES E RESTITUICOES DIVERSAS	235.558.155,81	0,00

Pontua-se que o Estado também deve ressarcir as estatais quanto às **gratuidades e benefícios tarifários** concedidos à sociedade e quanto aos eventuais **custos de rescisões trabalhistas** (subvenção econômica), sendo esse mais um fator a demonstrar a importância de que o reajuste tarifário de 2024 estivesse fundamentado em estudos técnico-econômicos, com a clara exposição de

⁵³ Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Consultas.aspx>. Acesso em 09/05/2024.

⁵⁴ Categoria Econômica: 3 – despesas correntes; Natureza de Despesa: 3 – outras despesas correntes; Modalidade de Aplicação: 91 - aplicação Direta Decorrente de Operação dentre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social; Elemento de despesa: 93 - Indenizações e Restituições.

seus impactos no orçamento público. Como visto na tabela antes reproduzida, extraída do Relatório Anual do Governo – exercício de 2023, somadas a subvenção econômica, o ressarcimento de gratuidades e a recomposição por perdas tarifárias, o Estado repassou, somente à CPTM, mais de R\$ 1,3 bilhão.

O Termo de Recomposição das Perdas Tarifárias também foi assunto dos Relatórios Anuais das próprias estatais,⁵⁵ cabendo destaque ao **prejuízo de R\$ 900 milhões reportado pelo METRÔ em 2023**.⁵⁶ Entretanto, ao contrário do observado com relação à CPTM, o MPC não encontrou menção específica, nos relatórios do Governo e do METRÔ, do valor exato transferido à Companhia nos últimos exercícios, para a recomposição das perdas tarifárias.

A priorização concedida à iniciativa privada no recebimento das receitas advindas da integração tarifária e o consequente reflexo nos resultados das empresas estatais vêm sendo noticiados pela imprensa durante os últimos anos. Recentemente, em matéria publicada pelo UOL na data de 09/05/2024,⁵⁷ expôs-se que o METRÔ e a CPTM perderam 85,6% dos repasses do Bilhete Único após as privatizações de linhas da cidade de São Paulo. Enquanto o repasse para as estatais reduziu de R\$ 1,8 bilhão, em 2018, para R\$ 260 milhões, em 2023, o valor destinado à iniciativa privada totalizou R\$ 2,3 bilhões no exercício passado.

Isso porque a prioridade concedida às concessionárias no recebimento das receitas do Bilhete Único depende delas transportarem mais ou menos passageiros do que as estatais. Em 2022, o UOL havia revelado que a ViaQuatro e a ViaMobilidade, empresas do grupo CCR responsáveis pelas linhas 4-Amarela, 5-Lilás, 8-Diamante e 9-Esmeralda, receberam, juntas, R\$ 2 bilhões para transportar cerca de 500 milhões de passageiros, ao passo que o METRÔ e a CPTM receberam

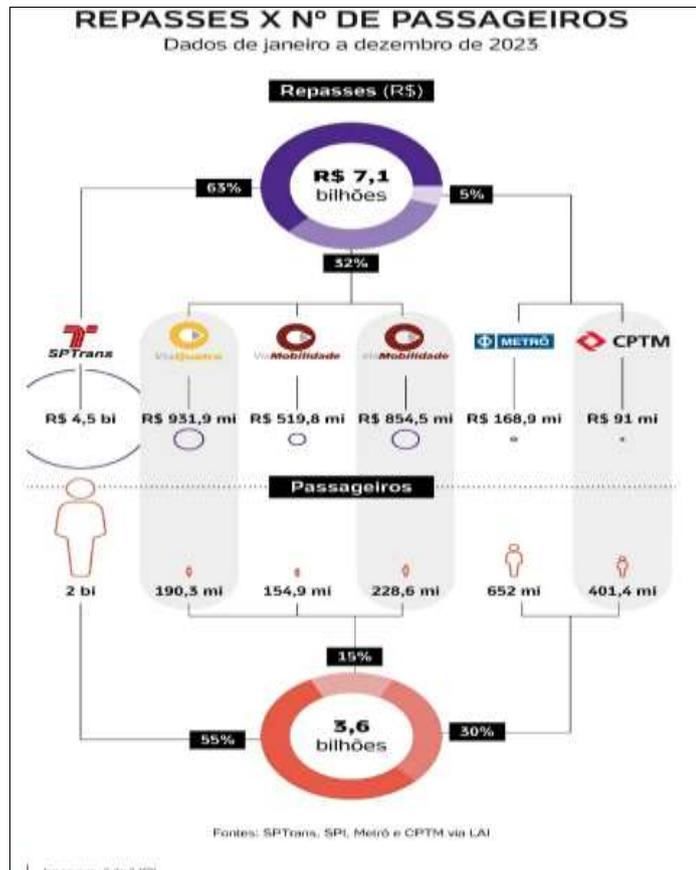
⁵⁵ Relatório Integrado da CPTM. Disponível em: <https://www.cptm.sp.gov.br/esq-consciente/Governanca/Paginas/RIA-Informacoes-trimestrais.aspx>. Acesso em 08/05/2024.

⁵⁶ Relatório Integrado do Metrô – 2023, p. 265. Disponível em: <https://www.metro.sp.gov.br/metro/sustentabilidade/relatorio-integrado/>. Acesso em 08/05/2024.

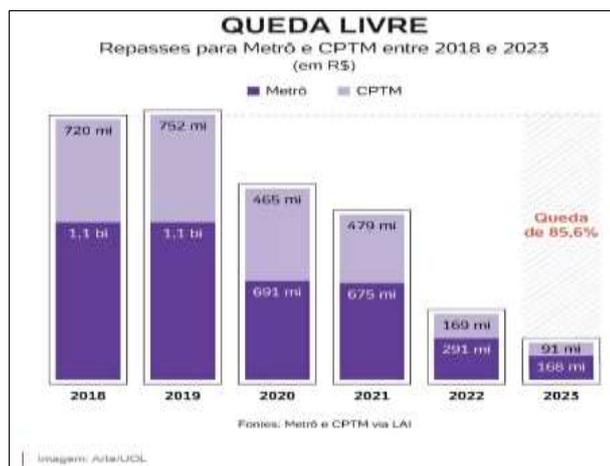
⁵⁷ Disponível em: <https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2024/05/09/metro-e-cptm-perderam-86-de-repasses-do-bilhete-unico-apos-privatizacoes.htm>. Acesso em 12/05/2024.

apenas R\$ 460 milhões no período, mesmo transportando 1,23 bilhão de passageiros.⁵⁸

Quanto ao Bilhete Único, vale lembrar que também integra o rateio a **SPTrans**, empresa controlada pela Prefeitura de São Paulo, responsável pelos serviços prestados pelos ônibus municipais. Nessa esteira, a mesma reportagem demonstrou que a empresa municipal, responsável por mais da metade das viagens na capital, é a primeira a receber sua parte no rateio, ficando, atualmente, com 63% de receitas do Bilhete Único. Na sequência, as concessionárias privadas retiram sua parcela do montante, restando ao METRÔ e à CPTM as “sobras”.



⁵⁸ Disponível em: <https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2023/11/27/privatizacoes-privilegiadas-onus-ao-estado-bonus-a-iniciativa-privada.htm>. Acesso em 12/05/2024.



Contudo, como visto anteriormente, a “sobra” do rateio da receita tarifária é insuficiente para a operacionalização dos serviços prestados pelas estatais, motivo pelo qual o Estado compensa esse prejuízo, por meio do citado Termo de Recomposição de Perdas Tarifárias. Nessa esteira, também recentemente, em matéria veiculada pela Rede Globo de Televisão em 01/05/2024, no Programa “SPTV 1”,⁵⁹ noticiou-se que, a despeito do aumento no número de passageiros transportados em 2023, o METRÔ e a CPTM, juntos, apresentaram prejuízo de R\$ 1 bilhão no exercício em questão.

Encerrando a abordagem do rateio das receitas tarifárias, o *Parquet* de Contas lembra que **toda a problemática discutida acerca do Bilhete Único também pode vir se aplicar também ao cartão TOP**, sistema de bilhetagem eletrônica responsável pela integração entre os serviços prestados via ônibus pela estatal EMTU e as linhas metroferroviárias, em parte concedidas à iniciativa privada.

2.4.3. Reflexo fiscal do rateio tarifário no balanço das empresas estatais

Por último, a fim de corroborar todo o exposto até aqui e, considerando que a denúncia em tela guarda estrita relação com os serviços de transporte público

⁵⁹ Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/sp1/video/relatorio-aponta-prejuizo-no-metro-e-cptm-12559202.ghtml>. Acesso em 12/05/2024.

executados pela **CPTM, EMTU e METRÔ**, jurisdicionadas do TCESP, reputa-se oportuno um **resgate histórico do controle externo** efetuado sobre os demonstrativos dessas estatais nos últimos exercícios, com atenção especial ao posicionamento ministerial acerca de graves falhas comuns às três empresas, em especial sobre os reflexos da problemática do rateio das receitas tarifárias, assunto recorrente também no âmbito desta Corte de Contas.

No período de 2015-2020, não foram poucos os achados da auditoria expostos nos balanços anuais da CPTM, da EMTU e do METRÔ. Ao contrário do TCESP,⁶⁰ o *Parquet* de Contas demonstrou uma tendência de se posicionar pela irregularidade dos demonstrativos. A título ilustrativo, pontua-se que até o momento o MPC se manifestou pela irregularidade dos balanços de 2015, 2016, 2017, 2018 e 2020 da CPTM, dos balanços de 2015, 2018, 2019 e 2020 da EMTU, e dos balanços de 2015 a 2019 do METRÔ.⁶¹ Dentre esses casos, esta 5ª Procuradoria de Contas foi responsável pelas manifestações nos balanços de 2015, 2018 e 2020 da CPTM e nos de 2015, 2019 e 2020 da EMTU.

Dentre as principais impropriedades constatadas pelo controle externo durante o período supracitado estão questões intrínsecas à relação que as mesmas possuem entre si e com o Poder Público. Tais tópicos compreendem, principalmente: **1) a completa dependência das estatais dos recursos repassados pelo Executivo e o decorrente quadro de desequilíbrio econômico-financeiro e de endividamento; 2) o planejamento deficitário, a ineficiência operacional e a insatisfação dos usuários; e 3) a cessão de funcionários entre**

⁶⁰ O TCESP julgou **regulares** os balanços anuais da **CPTM**, exercícios de 2015 (eTC 5316.989.15-1), 2016 (eTC 1205.989.16-3), 2017 (eTC 1956.989.17-2), 2020 (eTC 4325.989.20-0), pendendo de julgamentos os dos exercícios de 2018 (eTC 2441.989.18-3) e 2019 (eTC 2810.989.19-4); da **EMTU**, exercícios de 2015 (eTC 5317.989.15-0), 2016 (eTC 1207.989.16-1), 2017 (eTC 1958.989.17-0), 2018 (eTC 2443.989.18-1), 2019 (eTC 2812.989.19-2), pendendo de julgamento o do exercício de 2020 (eTC 4327.989.20-8); e do **METRÔ**, exercício de 2017 (eTC 1957.989.17-1), pendendo de julgamento os dos exercícios de 2015 (eTC 4768.989.15-4), 2016 (eTC 1206.989.16-2), 2018 (eTC 2442.989.18-2), 2019 (eTC 2811.989.19-3) e 2020 (eTC 4326.989.20-9).

⁶¹ **CPTM** – 2015 (eTC 5316.989.15-1), 2016 (eTC 1205.989.16-3), 2017 (eTC 1956.989.17-2), 2018 (eTC 2441.989.18-3), 2020 (eTC 4325.989.20-0);
EMTU – 2015 (eTC 5317.989.15-0), 2018 (eTC 2443.989.18-1), 2019 (eTC 2812.989.19-2), 2020 (eTC 4327.989.20-8);
METRÔ – 2015 (eTC 4768.989.15-4), 2016 (eTC 1206.989.16-2), 2017 (eTC 1957.989.17-1), 2018 (eTC 2442.989.18-2), 2019 (eTC 2811.989.19-3).

as estatais e a outros órgãos. A seguir, o MPC demonstrará a pertinência desses temas no contexto de cada uma das estatais.

2.4.3.1. Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM

No contexto da CPTM, há muito este agente ministerial vem criticando a **crecente e completa dependência dos recursos do governo paulista**, traduzida no **crítico cenário econômico-financeiro** evidenciado por seus demonstrativos. É bem verdade que esta Corte de Contas tem adotado o entendimento de que por ser uma estatal dependente a CPTM não deteria de autonomia suficiente acerca de sua política de investimentos e planejamento, sendo descabida, portanto, a cobrança por resultados superavitários. Entretanto, o TCESP tem incessantemente alertado a estatal acerca da necessidade de que esforços sejam empreendidos na busca de soluções junto ao Executivo, com vistas à reversão do quadro de desequilíbrio e endividamento decorrente dessa dependência. É o que se verifica desde a decisão referente ao balanço anual de 2011 da Companhia (TC 186/026/11).⁶² Todavia, da análise dos recentes demonstrativos da CPTM não se depreende nenhum avanço nesse sentido. Na realidade, o que se nota é que a dependência é utilizada como pretexto para a renúncia de responsabilidade sobre os preocupantes resultados econômicos e fiscais, conduzindo a CPTM por um caminho que pode levar à sua insolvência, considerando a permanente evolução dessa condição.

No processo relativo ao balanço anual de 2020 da CPTM (eTC 4325.989.20), esta 5ª Procuradoria de Contas, em resgate ao defendido já no exercício de 2013, criticou mais uma vez a permanente dependência da estatal em relação às verbas remetidas pelo Poder Público e o decorrente quadro de desequilíbrio econômico-financeiro e endividamento observado ao longo dos exercícios (Evento 114, eTC 4325.989.20). Na oportunidade, o MPC pontuou que o resultado orçamentário do exercício antes das transferências financeiras do Poder Executivo correspondeu a

⁶² V. Acórdão transitado em julgado em 23/03/2018.

R\$ 963.983.000,00 negativos, o equivalente a 44,65% da receita auferida em 2020, o que em parte seria explicado pelo fato de que os custos operacionais ultrapassaram a receita líquida recebida, consequência da queda de 33,37% nas receitas tarifárias auferidas e da manutenção da operação da frota. É o que se depreende do quadro abaixo reproduzido:

Receitas		Orçado	Executado	AH %	AV %
Receita		2.648.569.007,00	2.159.036.000,00	-18,48%	100,00%
Ajustes					
Total		2.648.569.007,00	2.159.036.000,00		100,00%
Despesas		Orçado	Executado	AH %	AV %
Despesa Total		3.377.864.759,00	3.123.019.000,00	-7,54%	100,00%
Ajustes					
Total		3.377.864.759,00	3.123.019.000,00		100,00%
Resultado do exercício		Negativo	(963.983.000,00)		44,65%

Fonte: Receitas e Despesas Orçadas: **Arquivo C.9.3. 01**
Receitas e Despesas Executadas: Demonstração do Resultado do Exercício (Evento 27.57).

Quadro extraído da página 39 do relatório da Fiscalização (Evento 33.132, eTC 4325.989.20-0).

A corroborar o constante quadro de desequilíbrio e endividamento decorrente dessa dependência com o órgão gestor, mencionou-se a crítica situação dos índices de liquidez e de endividamento da Companhia, chamando atenção a queda geral observada em tais índices quando comparados ao exercício anterior, a denotar uma permanente falta de liquidez do Órgão para honrar seus compromissos de curto e longo prazo. É o que se extrai da leitura da tabela abaixo:

Índices	2019	2020
Liquidez Imediata	0,40	0,06
Liquidez Corrente	0,72	0,33
Liquidez Seca	0,46	0,09
Liquidez Geral	0,34	0,22
Quociente de Endividamento	0,19	0,21

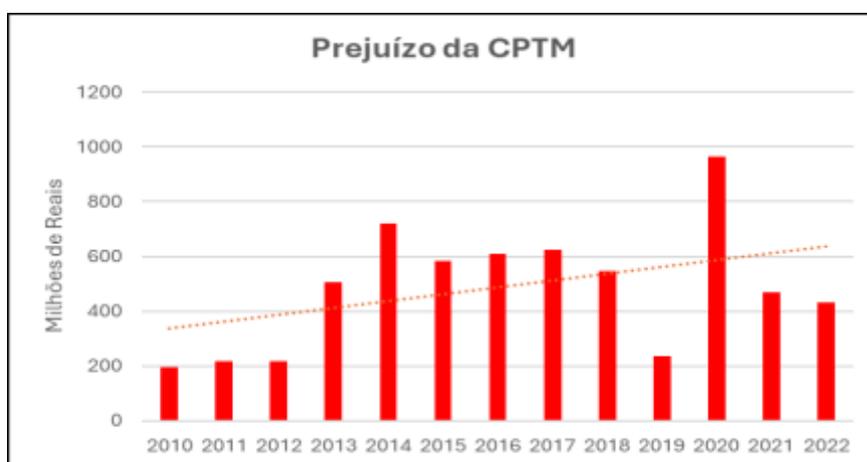
Extraído das páginas 40 e 41 do relatório da Fiscalização (Evento 31.132, eTC 4325.989.20-0).

Neste cenário, o *Parquet* de Contas destaca o precário estado no qual se encontravam as finanças da Companhia, indicando o histórico de prejuízos da CPTM. E o que se depreende da leitura da tabela e do gráfico que foram elaborados por este agente ministerial a partir da consolidação de dados publicados no site

“empresas públicas”. Assim, aproveita-se o ensejo para a atualização do levantamento com informações dos exercícios de 2021 e 2022:

Prejuízo – em milhões (R\$)													
Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Prejuízo	196,1	216,9	217,2	507,4	719,9	581,8	609,3	624,3	547,7	237,287	963,983	469,383	432,767

Fonte: empresaspublicas.imprensaoficial.com.br. Acesso em 25/03/2024.



Com base nos dados expostos, verificou-se que a Companhia vinha apresentando sucessivos prejuízos ao longo da última década, situação que se agravou com a tendência de aumento comprovada através da linha pontilhada do gráfico acima. Essa previsão trouxe significativa incerteza quanto à continuidade operacional da CPTM, como bem frisou a Auditoria Independente contratada no exercício de 2020, sendo aquele exercício ainda responsável pelo prejuízo anual recorde da estatal, igual a R\$ 963.983.000,00. Naquela oportunidade, o MPC destacou que o passível exigível de longo prazo aumentou 11,11% em relação ao registrado em 2019, totalizando R\$ 1.645.917,00, e o passivo circulante incrementou 8,4% em relação ao exercício anterior, chegando a R\$ 851.742,00 em 2020.

Passando à **análise operacional das atividades** realizadas pela CPTM em 2020, esta 5ª Procuradoria de Contas defendeu que o crítico cenário econômico-financeiro acima delineado deveu-se em grande parte às falhas crônicas observadas na gestão do Órgão, que se estenderam desde o **planejamento apresentado nas leis orçamentárias** até a **efetividade dos serviços prestados** aos usuários do transporte público. Para o MPC, a inefetividade dos serviços prestados foi consequência do precário planejamento realizado, sendo que ambos refletiram no desequilíbrio fiscal, no endividamento e nos sucessivos prejuízos apresentados, reforçando a urgência na adoção de medidas conjuntas com o Poder Executivo a fim de alterar o rumo tomado pela CPTM ao longo dos últimos anos.

Na ocasião, destacou-se que há tempos as peças de planejamento demonstravam ausência de objetivos claros, transparentes e mensuráveis, indo de encontro aos artigos 37 e 165, § 1º, ambos da CF/88. Frisou-se que não constou da LDO 2020 nenhuma meta para as ações previstas da LOA 2020, em desconformidade com o §1º, artigo 4º da LRF. Aliás, dentre as dezenas de metas previstas nas ações da LOA 2020 foram cumpridas apenas duas, ilustrando a incapacidade da CPTM em atingir os objetivos propostos. As falhas no planejamento orçamentário se tornaram evidentes com a constatação de casos em que a execução financeira extrapolou a dotação inicialmente proposta sem que sequer fossem atingidas as metas previstas.

AÇÃO	LOA	RESULTADO	R/LOA %	DOTAÇÃO INICIAL (R\$)	EMPENHADO (R\$)	E/DOT %
2091 - Estudos e Projetos	10,00	1,12	11,20%	703.000,00	122.804,00	17,47%
2323 - Linha 9 - Esmeralda	75,10	67,00	89,21%	6.171.922,00	110.226.429,94	1785,93%
2331 - Linha 13 - Jade	97,60	95,57	97,92%	231.714.816,00	73.837.324,73	31,87%
2092 - Linha 7 - Rubi	12,20	24,85	204,02%	41.000.000,00	88.332.023,11	215,44%
2093 - Linha 8 - Diamante	10,40	8,92	85,77%	257.940.020,00	266.496.015,53	103,32%
2094 - Linha 10 - Turquesa	16,40	3,87	23,60%	94.496.990,00	33.476.655,45	35,43%
2095 - Linha 11 - Coral	5,40	3,02	55,93%	38.000.000,00	26.171.507,00	68,87%
2172 - Linha 9 - Esmeralda	-	4,72	-	10,00	8.108.100,52	81081005,20%
2173 - Linha 12 - Safira	2,00	0,58	29,50%	9.000.000,00	4.925.509,00	54,73%
4627 - Operação CPTM	2.973.278	1.851.147	62,26%	2.698.837.991,00	2.573.193.442,25	95,34%
9010 - Subsídio aos Estudantes	32.804.353	5.362.645	16,35%	105.731.949,00	41.396.806,51	39,15%
9011 - Gratuidade aos Passageiros	50.325.588	27.559.946	54,76%	216.400.029,00	97.936.457,08	45,26%

Fonte: Arquivos C.2.1. 01 a C.2.1. 05

Tabela extraída do relatório da Fiscalização (Evento 31.132, p. 11 – eTC 4325.989.20).

Para o *Parquet* de Contas, as falhas nos projetos, os atrasos e as reiteradas paralisações de obras seriam os reais motivos para o constante descumprimento das metas e para o habitual e caótico cenário verificado nas contas anuais da CPTM durante a última década. Em 2020, o número de obras paralisadas/atrasadas foi igual a 13, dando-se continuidade ao registrado nos exercícios anteriores.

Como consequência do precário planejamento e do descumprimento de metas por parte do Órgão, apurou-se um aumento do índice de insatisfação dos passageiros em relação aos exercícios anteriores. Enquanto no exercício de 2017 o resultado de 38,19 foi positivo, atingindo a meta proposta, os índices de 2018 a 2020 se mostraram abaixo das expectativas. Em 2018, o índice registrado foi de 41,24; em 2019, de 42,60; e em 2020, 48,73, o pior até então, consolidando, assim, uma tendência de aumento na insatisfação dos usuários dos serviços prestados pela CPTM no último triênio. Esta foi a conclusão obtida pelo MPC a partir da leitura do quadro abaixo reproduzido:



Conforme Evento 31.132, p. 19 – eTC 4325.989.20-0.

A corroborar a falta de planejamento e de eficiência da Companhia no manejo da questão, importante notar que 76,19% das ocorrências notáveis de 2020, ou seja, aquelas que prejudicaram a circulação dos trens, estiveram relacionadas a

fatos previsíveis, como as inundações, pois coincidentes com o período chuvoso da Região Metropolitana de São Paulo. E o tema já havia sido abordado nas contas de 2019, revelando a incapacidade da CPTM no sentido de minimizar tais danos.

Vale lembrar que esse preocupante crescimento do índice de insatisfação dos usuários, objeto de recomendação no julgamento do balanço de 2020 da CPTM,⁶³ é tema que remete ao menos ao exercício de 2015. No julgamento daquelas contas, o Exmo. Conselheiro Relator Sidney Estanislau Beraldo já havia impugnado o aumento de 18,71% no índice em relação a 2014, destacando que o conforto, atendimento e rapidez haviam sido os atributos com mais reclamações. O índice viria a piorar no exercício seguinte (+ 53,16% em relação a 2015) e melhorar em 2017 (-39,80% em comparação a 2016), culminando com o resultado de 38,19, o último favorável no período de 2017 a 2020. Em arremate, o Conselheiro pontuou que “[...] **os reflexos negativos da precária situação econômico-financeira da CPTM têm se revelado na entrega dos serviços aos usuários, lembrando que as “Falhas do Sistema” decorrem de falta de investimentos eficazes no setor e os chamados “Agentes Externos à Empresa” (cf. item “Ocorrências Notáveis que Prejudicam a Circulação dos Trens”) poderiam ser minimizados se a Companhia estivesse com suas contas equilibradas”** (g.n.).⁶⁴

Grave também a recorrente prática de **cessão de funcionários pela/à CPTM a/por outros Órgãos**, assunto criticado por esta 5ª Procuradoria de Contas no exame das contas de 2015 (*Evento 103.1, eTC 5316.989.15-1*), 2018 (*Evento 108.1, eTC 2441.989.18-3*) e 2020 da estatal (*Evento 114, eTC 4325.989.20-0*). Em 2015, existiam 44 funcionários cedidos a outros órgãos, dos quais 32 eram comissionados, em afronta aos princípios constitucionais norteadores da Administração Pública, enquanto que 15 funcionários haviam sido cedidos por outros órgãos à CPTM (14 pelo METRÔ e 01 pela EMTU). Ademais, 26 dos 44 funcionários cedidos pela CPTM não tiveram

⁶³ (TCESP, 2ª Câmara, Balanço Anual de 2020 da CPTM, eTC 4325.989.20-0, Cons. Rel. Cristiana de Castro Moraes, j. 01º/08/2023, DOE de 12/08/2023, trânsito em julgado em 05/09/2023).

⁶⁴ (TCESP, 1ª Câmara, Balanço Anual de 2015 da CPTM, eTC 5316.989.15-1, Cons. Rel. Sidney Estanislau Beraldo, j. 23/11/2021, DOE de 14/12/2021, trânsito em julgado em 11/02/2022). Evento 160.3.

suas remunerações ressarcidas pelos órgãos solicitantes, ao passo que a CPTM ressarciu todos os pagamentos relativos aos funcionários por ela requeridos.

Por sua vez, no exercício financeiro de 2018, embora tenha se verificado uma vertiginosa queda no número de funcionários cedidos (de 44 para 7), criticou-se o fato de que as cessões ocorreram em prejuízo direto à saúde financeira da estatal, uma vez que a CPTM permaneceu reembolsando todas as despesas dos órgãos que cederam seus funcionários, mas não foi totalmente reembolsada quando ela própria realizou a cessão. Em 2020, 10 servidores efetivos vinculados a outros órgãos constavam do quadro da CPTM, dos quais nove eram do METRÔ, totalizando o dispêndio de R\$ 5.215.391,96. Por outro lado, cinco funcionários efetivos foram cedidos pela CPTM a outros órgãos, sendo dois para o METRÔ e um para a EMTU, com o posterior reembolso à Companhia pelo pagamento dos salários desses últimos três servidores. Vale lembrar, contudo, que também em 2020 havia saldo pendente de recebimento no valor de R\$ 367.241,64, referente à cessão de empregados pela Companhia, o que ensejou, inclusive, o acionamento do Poder Judiciário (conforme Item C.3.6 do relatório da Fiscalização – eTC 4325.989.20-0).

Repisando os argumentos ministeriais apresentados anteriormente, o pleno pagamento das despesas dos funcionários cedidos à CPTM pela própria estatal e o atraso no ressarcimento pelos outros órgãos das verbas relativas àqueles cedidos pela CPTM prejudicaram a já crítica situação econômico-financeira da Companhia,⁶⁵ cabendo acrescentar que houve casos de servidores cedidos para atuarem em órgãos da Administração Direta, tal qual a Casa Civil, acabando por vincular, indiretamente, a receita proveniente dos usuários do transporte público com vencimentos de funcionários cujas funções não guardavam relação direta com o serviço prestado.

⁶⁵ Em 2020, a CPTM pagou R\$ 5.215.391,96 relativos a funcionários a ela cedidos por outros Órgãos (Item C.3.5). Em contrapartida, R\$ 367.241,64 estavam pendentes de recebimento pela CPTM, referente ao reembolso dos vencimentos dos funcionários por ela cedidos a outros Órgãos (Item C.3.6). (eTC)

Como bem exposto pelo *Parquet* de Contas na época, o usuário do serviço, ao pagar a tarifa pelo transporte público ferroviário, espera que essa renda seja revertida diretamente para o próprio sistema de transporte público ferroviário e não para o custeio de servidores de outros setores, podendo a troca de servidores, inclusive, ser utilizada como subterfúgio para a própria Administração Direta camuflar seus reais resultados financeiros e econômicos, em detrimento da higidez dos demonstrativos da CPTM, da EMTU e do METRÔ.

2.4.3.2. Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos – EMTU

No âmbito da EMTU, a 5ª Procuradoria de Contas se posicionou pela irregularidade dos balanços anuais de 2015, 2019 e 2020, na esteira de falhas da mesma natureza daquelas observadas nos demonstrativos da CPTM. No balanço anual de 2020 da supracitada estatal (eTC 4327.989.20-8),⁶⁶ por exemplo, este agente ministerial constatou que nem mesmo com os elevadíssimos aportes anuais do Executivo a EMTU apresentou resultados positivos (*Evento 83, eTC 4327.989.20-8*). Por mais que a empresa tenha alegado que os recursos financeiros recebidos possuíam natureza de aumento de capital, deixando de transitar pelo resultado do exercício, verificou-se nos demonstrativos financeiros de 2020 uma ligeira redução no patrimônio líquido (-3,28%) em relação a 2019, aliada a uma expressiva queda nos índices de liquidez da estatal, passando a imediata, de 0,98 para 0,51, a corrente de 1,81 para 1,29 e a geral de 0,71 para 0,29, a evidenciar o comprometimento da capacidade de pagamento da EMTU. Ademais, o MPC destacou que o prejuízo em 2020 ficou na casa dos R\$ 140 milhões, um aumento de 149,5% em relação a 2019, sendo que ao longo dos sete exercícios anteriores a EMTU apresentou um prejuízo líquido total de R\$ 293,781 milhões, motivo mais do que suficiente para se questionar a capacidade de manutenção das atividades da Empresa.

⁶⁶ Pendente de julgamento na presente data.

Assim como o exposto com relação à CPTM, todo esse cenário de dependência dos repasses estatuais e de críticos resultados na seara econômico-financeira acompanham a EMTU há muito tempo, remetendo também pelo menos ao exercício de 2015. Ocorre que, diferentemente da CPTM, a EMTU não se enquadra no conceito de empresa estatal dependente por não utilizar, em tese, recursos públicos para as despesas com pessoal ou com custeio em geral. No entanto, a realidade denota que **a estatal somente se mantém funcional com a massiva ajuda da Fazenda Estadual**. Tanto é que no balanço de 2015 o *Parquet* de Contas já havia defendido a ideia de a EMTU apresentava dependência financeira, indo de encontro à autonomia financeira, administrativa e operacional de que gozam as empresas públicas e as sociedades de economia mista, na qualidade de pessoas jurídicas de direito privado. Nesse sentido, também se reforçou a ideia de que medidas importantes deveriam ser adotadas pela EMTU para o resgate de sua higidez financeira (*Evento 113, eTC 5317.989.15-0*).

No parecer ministerial relativo ao balanço de 2019 da EMTU (*Evento 101, eTC 2812.989.19-2*), essa relação entre a empresa e o Estado foi colocada em xeque uma vez que os serviços prestados pela Companhia não foram executados com a eficiência, eficácia e efetividade esperados. Consoante a instrução dos autos, inúmeras irregularidades foram apuradas na execução de contratos e na concessão de serviços públicos. Quanto ao primeiro caso, este agente ministerial citou como exemplo a implantação do Lote 03 dos projetos do Corredor Metropolitano Itapevi – São Paulo, e do futuro Terminal Metropolitano de Carapicuíba. Com apontamentos que foram objeto de críticas por parte deste Tribunal de Contas já no julgamento das contas de 2016 da Estatal (*Evento 68.3, fls. 38/39, eTC 001207.989.16-1*), o objeto esteve inicialmente inserido no âmbito do Contrato n.º 003/2014, que fora rescindido em 2017, com a execução parcial do objeto.

Sendo sucedido pelo Contrato n.º 009/2019, a obra ainda estava em andamento quando da instrução dos autos e os valores executados de ambos os contratos totalizavam R\$ 82.807.374,64, 89% do planejado, mesmo com

encerramento da obra previsto para o final de 2020. Com o novo contrato, evidenciara-se um atraso de quase seis anos em relação ao projeto inicial, denotando a **precariedade do planejamento** e a má gestão do procedimento por parte dos responsáveis. Mais recentemente, sob a ação 2287, a implantação do corredor Itapevi-SP apresentou valor total atualizado de R\$ 138.474.700,21 e encontrava-se em andamento, consoante a instrução do balanço de 2022 da EMTU. No seu relatório, a Fiscalização ressaltou o registro de somente 20,26% executados em relação ao projetado para o exercício e a impossibilidade do acompanhamento da efetividade do resultado da Companhia diante da ausência de fixação de metas quantitativas para o projeto (*Evento 21.56, eTC 2214.989.22-0*).

Quanto à concessão de serviços públicos, a instrução de 2019 revelou indícios de **queda de desempenho operacional nas concessões geridas pela EMTU**, sem que houvesse contrapartida nos valores arrecadados por conta da prestação do serviço. Além disso, em que pese o aumento dos repasses por parte do Executivo no período entre 2015 e 2019, o número de passageiros transportados, viagens realizadas e quilometragem percorrida sem impactos reduziram, indicando que a qualidade dos serviços não acompanhou os investimentos financiados pelo Estado. Não por acaso, o Item 3 do relatório da Fiscalização (*Evento 38.39, eTC 2812.989.19-2*) demonstrou falhas no planejamento, que resultaram no não cumprimento de metas referentes ao percentual de ônibus com emissões de poluentes dentro dos limites legais, à expansão dos corredores metropolitanos (ECM) e à implantação de infraestrutura de transporte e apoio à gestão.

Por fim, a **cessão de servidores** também é tema recorrente no contexto da EMTU. Em 2015, apontou-se que 11 servidores haviam sido cedidos pela EMTU a outros órgãos do Estado, sendo que 10 eram comissionados, configurando quebra do vínculo de confiança com a autoridade superior. Ademais, 12 servidores haviam sido cedidos de outros órgãos à EMTU, com destaque para duas advogadas, cujas remunerações eram mais elevadas do que a dos cargos equivalentes na EMTU. Em nenhum dos casos houve prejuízo dos salários e demais vantagens, existindo

reembolso das despesas resultantes (*Itens 10.4 e 10.5 do relatório da Fiscalização – eTC 5317.989.15-0*).

Mais recentemente, em 2020, apurou-se uma sensível queda em tais números, passando a estatal a ceder somente um servidor efetivo à SEFAZ e a receber serviços de seis funcionários vinculados a outros órgãos. Desses últimos, três possuíam vínculos com o METRÔ e um com a CPTM (*Itens C.3.4 e C.3.5 do relatório da Fiscalização – eTC 4327.989.20-8*). Embora em números mais modestos do que o verificado na CPTM, a cessão de funcionário à SEFAZ reforça as críticas ministeriais acerca do vínculo indireto da receita proveniente dos usuários do transporte público com vencimentos de funcionário cuja função não guarda relação direta com o serviço prestado. Isso sem falar no contrabalanceamento dos resultados possibilitado por essa permuta de servidores entre as três estatais.

2.4.3.3. Companhia do Metropolitano de São Paulo – METRÔ

Quanto ao METRÔ, o MPC tem sido unânime em seu posicionamento ao longo dos cinco últimos exercícios apreciados (2015-2019), pela irregularidade dos balanços da estatal. Tal qual o discutido no âmbito da EMTU, **os críticos resultados econômico-financeiros observados nos últimos anos, aliados ao massivo repasse de recursos estaduais, justificam há tempos os questionamentos ministeriais acerca da sustentabilidade da estatal como entidade não dependente do Tesouro Estadual**. Na realidade, trata-se de assunto que remete ao exercício de 2011 (*TC 186/026/11*) e de 2012 (*TC 3612/026/12*), quando esta Corte de Contas já externara recomendação no sentido de que o METRÔ buscasse soluções para minimizar a necessidade de financiamentos junto ao Governo Estadual. Entretanto, diante do histórico verificado ao longo da última década, conclui-se que muito pouco tem sido feito nesse sentido.

No período de 2015 a 2019, os demonstrativos do METRÔ demonstraram uma evolução de seus prejuízos contábeis e uma degradação de seus índices de

liquidez. Em 2019 (eTC 2811.989.19-3), constatou-se um prejuízo líquido de mais de R\$ 599 milhões, o equivalente a 21,32% da receita operacional líquida, sendo o total de prejuízos acumulados no final daquele exercício igual a R\$ 6,908 bilhões, ou seja, 2,46 vezes o valor da receita operacional líquida em 2019. O caixa gerado pela empresa regrediu 17,24% em relação a 2018, sendo que para cada R\$ 1,00 de dívidas, o METRÔ possuía apenas R\$ 0,76 (liquidez corrente).



Extraído do Relatório da Fiscalização – Balanço de 2019 (Evento 36.121, eTC 2811.989.19-3).

Nesse sentido, a análise dos demonstrativos do METRÔ revelou uma forte tendência de aumento das despesas correntes/operacionais no período de 2015-2019. As despesas com remuneração de pessoal apresentaram crescimento médio bruto de +45,17% no referido período, com o adendo de que pesquisas efetuadas pela Fiscalização indicaram que os salários pagos pela estatal estavam acima do preço de mercado (de 18,28% até 130,98% superiores). Em contrapartida, todo o sacrifício financeiro com a folha de pagamento não se traduziu em resultados satisfatórios do ponto de vista operacional e econômico.

Para além dos resultados e implicações financeiras, econômicas e patrimoniais, considerou-se também a **atuação da estatal na planificação e no cumprimento de suas finalidades**. Nesse sentido, observou-se ao longo dos anos reincidentes falhas nas peças de planejamento estaduais (PPA, LDO e LOA), elaboradas por mera formalidade. Em 2019, verificou-se a falta de correspondência entre as metas previstas nas ações da LDO em relação às fixadas na LOA,

denotando a ausência de objetivos claros e mensuráveis capazes de aferir a eficiência das atividades desenvolvidas.

Do mesmo modo, tanto o "Plano de Negócios" como a "Estratégia de Longo Prazo" não apresentaram metas e objetivos alinhados com os descritos no PPA, LDO e LOA. Como consequência de tal planejamento incurial, não foram cumpridos diversos objetivos previstos para o exercício. Considerando o período do PPA 2016-2019, constatou-se que nove das 18 metas previstas no foram descumpridas, o que representou 50% do efetivamente planejado. Em 2019, apurou-se a existência de 20 obras paralisadas, avaliadas em R\$ 7.716.167,71. Ainda que, das 11 licitações analisadas amostralmente pelo TCESP, 10 apresentaram irregularidades essencialmente relacionadas à elaboração dos orçamentos estimativos. Em outras palavras, o METRÔ não conseguiu comprovar a vantajosidade no emprego de R\$ 1,047 bilhão só no exercício de 2019, situação que se tornou ainda mais preocupante diante das denúncias de formação de Cartel nas licitações promovidas pela Estatal.

Frisa-se que entre 2015 e 2019 as despesas com investimentos, financiadas pelo capital do Estado, somaram R\$ 11,3 bilhões, demonstrando que o METRÔ necessita dos constantes aportes realizados pela Fazenda do Estado, para o cumprimento das finalidades para as quais fora instituída. Não obstante, a frustração no alcance e/ou conclusão dos objetivos acima discutidos implicou na insuficiência, limitação e/ou precarização dos serviços prestados, demonstrando a ineficiência e ineficácia da Gestão da Companhia.

Como bem lembrado pela d. SDG ao analisar as contas de 2019 da estatal (*Evento 112, eTC 2811.989.19-3*), inevitavelmente restou prejudicado o projeto de expansão da malha metroviária, que se desenvolveu em média pouco mais de dois quilômetros por ano, no transcurso de quase 50 anos desse o início de operação da Companhia. A SDG ainda resgatou reportagem publicada pelo jornal espanhol *El País* em 01/03/2016, dando conta de que o METRÔ de São Paulo, com 68 km de

extensão na época, se mostrava pequeno para uma tarifa tão grande, R\$ 3,80 então (hoje, R\$ 5,00), quando comparado com sete cidades da Europa e América, levando-se em conta o preço cobrado, a extensão em quilômetros, o número de linhas e o tamanho da população.

A agravar o quadro exposto, o METRÔ ainda desembolsou exorbitantes R\$ 56 milhões a título de Programa de Participação nos Resultados (PPR) baseado em métricas descabidas. Primeiro que a estatal utilizou como indicador a eficácia dos gastos efetuados com recursos do Estado, e não a eficiência dos mesmos. Como bem exposto pelo *Parquet* no parecer relativo ao balanço de 2019 da estatal: “[...] apurar o valor transferido em determinado exercício e correlacionar com o montante das aplicações efetuadas, a fim de atestar a utilização integral dos valores recebidos, não se traduz em medida de avaliação do custo das ações e do benefício resultante (eficiência), mas sim de apuração de alcance dos resultados pretendidos (eficácia).” (Evento 101.1, eTC 2811.989.19-3). Segundo que foram utilizadas métricas referentes a atividades ordinárias e obrigatórias, premiando a atuação que em tese deveria ser tido como corriqueira, em descaracterização do objetivo do PPR.

Por último, a **cessão de funcionários** no METRÔ não divergiu do verificado nas outras duas estatais. No caso, o destaque vai para o fato de que dos 32 empregados cedidos a outros órgãos em 2019 cinco eram ocupantes de cargos em comissão, em afronta ao necessário vínculo de confiança com a autoridade superior. Ademais, muitos servidores do METRÔ foram destinados a órgãos como a ALESP e a SSP, acabando por **vincular, indiretamente, a receita proveniente dos usuários do transporte público com vencimentos de funcionários cujas funções não guardavam relação direta com o serviço prestado.**

3. DOS PEDIDOS DA REPRESENTAÇÃO

Diante de todo o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por meio de seu Procurador de Contas que adiante

subscreve nos termos do artigo 3º, inciso V, da Lei Complementar Estadual n.º 1.110/2010, vem, mui respeitosamente, requerer o quanto segue:

- (i) Que a presente representação seja recebida, sendo providenciada a consequente distribuição, de modo que o Douto Conselheiro Relator possa determinar a apuração dos fatos aqui noticiados, com a investigação, a instrução e a análise dos critérios técnicos, financeiros e jurídicos que embasaram a concessão, em 01º/01/2024, pela Secretaria de Transporte Metropolitanos (STM), do reajuste da tarifa básica praticada pela Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM, pela Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos – EMTU e pela Companhia do Metropolitano de São Paulo – METRÔ, considerando as razões acima expostas;
- (ii) Que seja remetida cópia desta petição inicial para os Excelentíssimos Senhores Conselheiros Relatores dos Balanços Anuais do exercício de 2024 da CPTM (*eTC 2327.989.24-0*), da EMTU (*eTC 2329.989.24-8*) e do METRÔ (*eTC 2328.989.24-9*), no intuito de subsidiar a instrução das respectivas contas anuais.
- (iii) Que seja realizada regular instrução do processo, com a notificação pessoal dos interessados, vale dizer, da Secretaria de Transporte Metropolitanos (STM), da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM, da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos – EMTU e da Companhia do Metropolitano de São Paulo – METRÔ, para a apresentação de justificativas e de documentos, dentro do prazo regimental, em homenagem aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa;
- (iv) Que sejam os autos remetidos para a Digna ATJ, sobretudo para o Setor de Cálculos, de modo que possa verificar os critérios formais e materiais que embasaram a concessão do reajuste tarifário, com a posterior remessa do feito para a Douta PFE e para o MPCSP, a fim

de que possa officiar não como autor da representação, mas como fiscal da lei;

- (v) Que a presente representação seja julgada procedente, se restarem confirmadas as falhas ora noticiadas, determinando, se for o caso, a realização de estudo técnico e financeiro que possa embasar a revisão do reajuste tarifário e da sistemática de partilha da receita do Bilhete Único, sem impor à Administração Pública Direta e Indireta o ônus de devolver possível diferença tarifária, como forma de evitar qualquer solução de continuidade do serviço público, encaminhando, se for cabível, cópia dos autos para o MPSP e para a ALESP.

Nestes termos, pede e espera deferimento.

São Paulo, 18 de junho de 2024.

RAFAEL ANTONIO BALDO

Procurador do Ministério Público de Contas

/44