

**Processo:** TC-2243.989.23-3  
**Órgão:** Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP)  
**Matéria em Exame:** Balanço Geral Exercício (2023)

**Excelentíssima Senhora Conselheira Relatora,**

Em exame as contas do **Balanço Geral**, exercício de 2023, da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP), entidade autárquica de regime especial, criada pela Lei Complementar nº 914 de 14 de janeiro de 2002, tendo como objeto a regulamentação e fiscalização de serviços públicos de transporte autorizados, permitidos ou concedidos no âmbito da Secretaria de Estado.

Registre-se que, com a promulgação da LCE nº 1.413/2024, houve a alteração do regime jurídico das Agências Reguladoras do Estado e a incorporação de responsabilidades atinentes à fiscalização de outros modais de transportes concedidos: o sob trilhos e o intermunicipal metropolitano.

Em suas conclusões, a Diretoria de Fiscalização competente, DF-08, realizou apontamentos, na seguinte conformidade (evento 14.31; folhas 41 a 43):

**A.3.1. DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NO EXERCÍCIO**

- a) *Existência de dotações irrisórias, oriundas do ineficiente planejamento orçamentário.*
- b) *Cinquenta por cento do valor total empenhado pela Autarquia em 2023 foi direcionado para serviços de consultoria/terceirizações.*
- c) *Baixa produtividade das equipes de fiscalização, devido ao longo período sem contrato vigente para equipes de apoio.*

**A.3.2. CONCESSÕES RODOVIÁRIAS**

- a) *As atividades de fiscalização das concessionárias e da operação das rodovias estão dependentes das EAFs (Empresas de Apoio à Fiscalização).*
- b) *A concessão de desconto nos valores a serem recebidos a título de ônus variável causou impacto de R\$ 170.986.375,09 ao orçamento da Agência.*
- c) *Elevado estoque de notificações emitidas ainda pendentes, em parte, pela deficiência do Quadro de Pessoal da Agência.*

**A.3.3. CONCESSÕES AEROPORTUÁRIAS**

*A Agência conta com uma estrutura insuficiente para realização do adequado acompanhamento dos contratos em vigência.*

**A.3.4. TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL**

*Limitação na efetividade do poder sancionador da Agência, em decorrência da relação jurídica das autorizações, combinada com a legislação defasada.*



#### **A.4. CONTROLE INTERNO**

A Autarquia não instituiu o sistema de Controle Interno, em desacordo com as normas que regem a matéria. Falha recorrente, já tendo sido alvo de apontamentos pela Fiscalização nos últimos 5 anos, além de recomendações e ressalvas desta Corte.

#### **B.2.2. RENÚNCIA DE RECEITAS**

a) Renúncia de receitas a título de ônus variável realizada em 2013, porém, com impactos até o presente exercício.

b) Tais renúncias impactaram o orçamento da Agência em R\$ 170.986.375,09, no exercício de 2023. Tal valor corresponde a cerca de 56% do orçamento final da Autarquia.

#### **B.3.3. TERCEIRIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO PARA CONSULTORIAS**

a) Dependência excessiva de serviços de consultoria para executar a sua atividade-fim, contrariando recomendação emitida nas Contas do Governador relativas ao ano de 2014, no sentido de reduzir gradativamente os serviços de consultoria.

b) Gastos na ordem de 49% do total de despesas correntes para liquidar despesas com terceirizações/consultorias, em 2023.

c) A excessiva terceirização dos serviços pode impactar a autonomia funcional da Agência.

#### **B.7.3. PATRIMÔNIO**

A Autarquia ainda não conta com o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros para o seu prédio sede na capital. Ademais, os prédios utilizados nas regionais de Araraquara e Bauru também não contam com a citada documentação.

#### **B.9.2. ADMISSÃO DE PESSOAL**

Atualmente, a autarquia não tem concurso vigente para compor seu quadro de pessoal efetivo, o que demanda maior necessidade de serviços das empresas terceirizadas, em especial as Empresas de Apoio à Fiscalização EAFs.

#### **B.9.3. NOMEAÇÃO PARA CARGOS EM COMISSÃO**

a) Os cargos de: "Assessor de Regulação de Transporte"; "Assistente Técnico-Administrativo" e "Assistente de Regulação de Transporte", não possuem uma real definição das atribuições, havendo apenas descrição genérica.

b) Na decisão das contas de 2018, o Conselheiro Relator recomendou providências para que a Artesp atue junto ao Poder Executivo para aprovação de alteração da lei visando sanar as críticas. Contudo, não houve tratativa efetiva para acatar a recomendação.

#### **E.4. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS**

Descumprimento de recomendações dos julgados referentes às Contas dos exercícios de 2019, 2018 e 2017.

Garantidos o contraditório e a ampla defesa, os responsáveis compareceram aos autos para apresentar os esclarecimentos de interesse (evento 42).

Em seguida, a douta Procuradoria da Fazenda do Estado (PFE) opinou pela **regularidade, com ressalvas**, dos demonstrativos em exame, nos termos do artigo 33, II, da LCE nº 709/1993. Quanto ao apontamento acerca do planejamento ineficiente, o Órgão Estadual afirmou que a ARTESP não poderia ser responsabilizada pelas dotações irrisórias (**Item A.3.1**), visto que o programa de "Regulação, Fiscalização e Concessões de Aeroportos" decorre das obrigações assumidas com a extinção do Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo (DAESP). No caso do programa de "Regulação e Fiscalização dos Novos Modais",



alegou se tratar de uma estratégia para expansão da atuação regulatória da entidade, porém, por fatores alheios à Origem, não se concretizou, fazendo com que o plano orçamentário reconhecesse a existência do programa e, ao mesmo tempo, antecipava a previsão para a não realização de dispêndios (evento 47.1).

Vêm os autos com vista ao Ministério Público de Contas para sua atuação como fiscal da ordem jurídica.

É o relatório.

Preliminarmente, verifica-se a adequação da instrução processual, com o respeito das garantias do contraditório e da ampla defesa, bem como a suficiência dos elementos probatórios coligidos aos autos.

No mérito, com a devida vênia, divergindo da manifestação preopinante, este *Parquet* entende que os demonstrativos não merecem ser aprovados por este E. Tribunal, sobretudo em virtude da utilização habitual e desarrazoada dos serviços de empresas de consultoria (**Itens A.3.1 e B.3.3**) e da nomeação para cargos em comissão cujas atribuições em nada se assemelham com aquelas de direção, chefia ou assessoramento, caso das posições de “Assistente de Gestão”, “Assistente de Regulação de Transporte” e “Assessor de Regulação de Transporte”, em notório descumprimento do artigo 37, V, da Constituição Federal (**Item B.9.3**).

Consoante apuração da diligente auditoria, os desembolsos com empresas de consultoria totalizaram, durante o período fiscalizado, **R\$114.804.816,77**, um avanço de **22,2%** em relação ao exercício anterior, taxa superior àquela verificada nas despesas totais, as quais cresceram apenas **3,8%**, totalizando **R\$231.933.658,19** (**Itens A.3.1 e B.3.3**). Com isso, houve um aumento na representatividade dos referidos serviços em relação às despesas totais, saltando de **42,07%**, em 2022, para **49,50%**, em 2023, o que evidencia a adoção de medidas pouco efetivas na diminuição dessas contratações, em descumprimento da determinação abrigada no Parecer das contas do Governador (TC-788/026/14<sup>1</sup>) para que a ARTESP reduzisse “*gradativamente a contratação de consultoria para desempenho de atividades precípuas, até a total absorção pelo quadro e estrutura próprios*”.

Garantido o contraditório, a Origem sustentou que, além de encontrar respaldo na legislação, a contratação de consultorias se fez necessária para superar o déficit no quadro

<sup>1</sup> TC-788/026/14; Sessão de 17/06/2015; Publicação em 27/06/2015; Decreto legislativo de 18/12/2015.



de funcionários, situação que deve ser alterada com a promulgação da LCE nº 1413/2024, que, além de reestruturar as competências e atividades da ARTESP, aumentará o número de cargos disponíveis.

Ressaltou que a contratação de consultorias não consistiria em terceirização dos serviços prestados pela ARTESP, pois tais empresas atuam no fornecimento de subsídios de apoio auxiliar e complementar, tanto nas atividades de gerenciamento (*apoio técnico na consolidação e acompanhamento de dados levantados pelas concessionárias e pelas Empresas de Apoio à Fiscalização*) quanto nas de fiscalização (*mais precisamente no monitoramento das rodovias concedidas e a execução dos serviços prestados pelas concessionárias*). Ademais, sublinhou que os relatórios produzidos pelas referidas empresas são examinados, de forma técnica e fundamentada, pelo corpo técnico da ARTESP (DIN, DOP e DPL), o qual decidirá, em última instância, se os subsídios apresentados serão acolhidos ou não. Destacou, ainda, que inexistente limite quantitativo para os gastos com os serviços de consultoria, desde que a atividade-fim da Agência se mantenha preservada (evento 42.1; folhas 17 a 20).

Na visão do Órgão Ministerial, as alegações não merecem acolhimento, na medida em que a utilização desarrazoada de empresas de consultoria, com a outorga de atividades regulatórias e fiscalizatórias de competência da Agência, difere do previsto na LCE nº 914/2002, vigente à época, isto é, foi conferida à ARTESP a atribuição de *contratar com terceiros a execução de serviços complementares e de apoio aos de sua competência*.

Eis que a instrução dos autos revelou que as empresas de consultoria desempenharam papel indispensável no cumprimento das finalidades institucionais, atuando de forma preponderante, tendo em vista os seguintes indicadores: (i) das despesas executadas no exercício, **49%** foram para o pagamento de empresas de consultoria, enquanto apenas **15%** corresponderam aos gastos com a folha de pagamento do pessoal próprio; e (ii) os contratos de apoio à fiscalização tiveram a participação de **511 funcionários**, já o quadro de pessoal da Agência possuía, no encerramento do exercício de 2023, apenas **191 vagas providas**.

Os indicadores supracitados evidenciam a prevalência incontestada das empresas de consultoria no cumprimento das finalidades institucionais da Agência: *fiscalizar, controlar e regular, no âmbito do Estado, todas as modalidades de serviços públicos de transporte e de infraestruturas de transporte delegadas, autorizadas, permitidas ou concedidas a entidades de direito privado*, exorbitando-se, portanto, a prerrogativa de contratar com terceiros a execução de serviços complementares e de apoio.



Nesse sentido, pertinente sublinhar que a atuação predominante das empresas de consultoria, para o regular desempenho organizacional, pode ser corroborada a partir dos resultados obtidos com o programa “Regulação e Fiscalização de Serviços de Transportes Coletivos”, o qual foi impactado com a troca do provedor dos serviços terceirizados, conforme dados da tabela a seguir (Figura 1):

| Dados\Ano             | 2019    | 2020    | 2021   | 2022   | 2023   |
|-----------------------|---------|---------|--------|--------|--------|
| Veículos fiscalizados | 172.546 | 100.994 | 86.768 | 21.830 | 19.772 |
| Apreensões            | 1.651   | 1.361   | 874    | 1.120  | 802    |
| Notificações          | 5.181   | 2.032   | 7.144  | 812    | 470    |
| Autuações             | 7.693   | 6.401   | 5.324  | 6.331  | 3.595  |

Figura 1 - Fonte: evento 14.31; folha 06.

Nota-se que, a partir do ano de 2022, houve uma queda expressiva na produtividade do referido programa, a qual pode ser creditada, principalmente, ao encerramento, em 31/05/2022, do contrato firmado com a Egypt Engenharia e Participações Ltda., cujos serviços suportavam a Diretoria de Procedimentos Logísticos, área responsável pelo transporte coletivo de passageiros. Salienta-se que, possivelmente, a produtividade também se manteve abaixo da média no exercício seguinte, 2023, pois a nova empresa somente foi contratada em março de 2024.

Acarretada, principalmente, pelo encerramento contratual, a queda na produtividade do programa “Regulação e Fiscalização de Serviços de Transportes Coletivos” demonstra que, para o cumprimento das atividades precípua, a atuação das empresas de consultoria tornou-se indispensável, revelando um quadro de dependência da Autarquia em relação aos serviços de terceiros.

Portanto, esforços efetivos devem ser engendrados pelos responsáveis, de modo a limitar, progressivamente, a exposição da Entidade aos serviços terceirizados, assegurando que eventuais alterações contratuais não afetem o desempenho de programas e, principalmente, que a execução da maior parte das atividades regulatórias e fiscalizatórias ocorra de forma direta, mantendo apenas os serviços complementares e de apoio a cargo das empresas de consultoria, em harmonia com o artigo 11, XXXV, da LCE nº 1.413/2024.

Prosseguindo na análise dos demonstrativos, a segunda falha consiste na nomeação de servidores para os cargos de “Assistente de Gestão”, “Assistente de Regulação de Transporte” e “Assessor de Regulação de Transporte”, cujas atribuições em nada se assemelham com aquelas de direção, chefia ou assessoramento, em notório descumprimento



do artigo 37, V, da Constituição Federal (**Item B.9.3**). Ademais, cumpre ressaltar que os cargos de “Assistente de Regulação de Transporte” e “Assessor de Regulação de Transporte” sequer possuíam atribuições definidas para os respectivos ocupantes.

Registre-se que, quando do julgamento das contas do exercício de 2018 (TC-2261.989.18-0), foi recomendada a adoção de medidas saneadoras junto ao Poder Executivo, de modo a providenciar as devidas modificações na LCE nº 1.267/2015, conforme sublinhado pela diligente Fiscalização.

Em suas alegações, a Agência afirmou que houve o envio à ALESP do Projeto de Lei Complementar nº 138, de 2023, com o intuito de padronizar o quadro geral de cargos em comissão e funções de confiança (“QGCFC”) e suas atribuições mínimas. Acrescentou que, assim que o referido projeto estiver aprovado, as devidas providências serão adotadas, a fim de promover as adequações às exigências da nova legislação (evento 42.1; folhas 21 a 22).

A despeito das justificativas ofertadas, essas não merecem prosperar, na medida em que permanece o quadro de burla ao princípio constitucional do concurso público, artigo 37, II, da CF, fundamental para selecionar, de forma isonômica e impessoal, os melhores candidatos interessados em ingressar nos quadros da Administração Pública.

Com efeito, pertinente sublinhar que os cargos de livre provimento e exoneração se destinam a situações excepcionais, caracterizadas por excederem à burocracia administrativa, o que não se verifica nas posições supracitadas. Do contrário, estar-se-á diante de posições de provimento efetivo, cujo ingresso deverá seguir a regra do concurso público, processo pelo qual a Administração seleciona, de forma isonômica e impessoal, os candidatos com maior aptidão para o desempenho das funções públicas.

No tocante às alterações decorrentes da aprovação do PLC nº 138, de 2023, este *Parquet* entende apropriado que a implantação de tal medida seja acompanhada pela equipe de Fiscalização, com a costumeira diligência, nas inspeções subsequentes.

Contribui, ainda, para a reprovação dos demonstrativos a **conduta protelatória e reincidente**<sup>2</sup> dos responsáveis em instituir o Sistema de Controle Interno (**Item A.4**), obstaculizando o efetivo exercício do controle externo e contrariando as Instruções desta Corte de Contas e os artigos 70 e 74 da Constituição Federal.

<sup>2</sup> TC-2261.989.18-0, Sessão de 18/05/2021, Trânsito em Julgado 20/07/2021; TC-2634.989.19-8, Sessão de 24/05/2022, Trânsito em Julgado 29/06/2022.



Por fim, o MPC entende apropriada a expedição de **recomendações** quanto às falhas observadas a seguir:

- **ITEM A.3.3 - CONCESSÕES AEROPORTUÁRIAS:** envie esforços junto à Administração Estadual para o adequado acompanhamento dos três contratos de concessões aeroportuárias;
- **ITEM B.7.3 - PATRIMÔNIO:** com o intuito de resguardar a segurança dos públicos interno e externo, mantenha os esforços empregados para obtenção do AVCB das instalações da Agência. Quanto ao edifício da Regional de Araraquara, de propriedade do DER-4, busque junto à Administração Estadual a liberação de recursos para realização das obras necessárias.

Neste contexto, analisando a defesa apresentada, observada a adequada instrução processual, com o respeito às garantias do contraditório e da ampla defesa, o Ministério Público de Contas, no exercício de sua função constitucional de fiscal da lei, manifesta-se pela **irregularidade** das contas de Balanço em exame, nos termos do artigo 33, III, alínea “b” (infração à norma legal ou regulamentar), c/c o §1º (reincidência), da LCE nº 709/1993, sem prejuízo das recomendações consignadas.

São Paulo, 18 de agosto de 2025.

**JOÃO PAULO GIORDANO FONTES**  
Procurador do Ministério Público de Contas

/62

