

Processo(s): eTC – 1178.989.22-4.

Representante(s): Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP.

Representados(as): Secretaria dos Transportes Metropolitanos – STM;
Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo S/A - EMTU/SP;
Companhia do Metropolitano de São Paulo – METRÔ;
Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM;
Associação de Apoio e Estudo da Bilhetagem e Arrecadação nos Serviços Públicos de Transporte Coletivo de Passageiros do Estado de São Paulo – ABASP.

Assunto: Apuração de atos e negócios jurídicos realizados 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, nos exercícios de 2019, 2020, 2021 e 2022.

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

Trata-se de **Representação** instaurada no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP, objetivando a apuração de atos e negócios jurídicos realizados 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, envolvendo serviços prestados na esfera das operações de transporte público de competência da Secretaria de Transportes Metropolitanos - STM, da Companhia do Metropolitano de São Paulo – METRÔ, da Companhia Paulista de Transportes Metropolitanos – CPTM e da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos – EMTU.

Estes autos foram instaurados a partir do Ofício GP n.º 202/2021, de 08/11/2021, subscrito pela então Presidente do TCESP, Exma. Sra. Conselheira Dra. Cristiana de Castro Moraes (*Evento 1.2*), através do qual se solicitou ao Governo do Estado de São Paulo esclarecimentos acerca da modelagem utilizada no novo sistema de bilhetagem eletrônica de transporte anunciado, que congregaria atividades comerciais atinentes aos cartões de crédito, inclusive com bandeira específica e de alcance em mais de dois milhões de estabelecimentos.

Após a apresentação de esclarecimentos por parte da Secretaria de Transportes, da CPTM, da EMTU e do METRÔ (*Eventos 91, 94, 95, 98 e 105.1*), os autos foram entregues à d. PFE, que se manifestou pelo arquivamento do feito ou, então, pela improcedência da matéria (*Evento 132.1*). Na sequência, o MPC se posicionou pela improcedência da representação, considerando que até aquele momento não existiam, aparentemente, irregularidades no processo em exame. O *Parquet* de Contas destacou o arquivamento do Inquérito Civil Público IC n.º 14.0695.0000614/2020-9 de autoria do Ministério Público do Estado de São Paulo, que apurava possíveis irregularidades na contratação da ABASP pela CPTM, METRÔ e EMTU. Ainda, na esteira do exposto pela PFE, o MPC lembrou o arquivamento do processo de Tomada de Contas tratado no eTC 5269.989.21-8 e a viabilidade jurídica da proposta, conforme pareceres CJ/STM n.º 56/2019 e n.º 80/2019, relativos aos processos STM 1345556/2019 e 70244/2018 (*Evento 136.1*).

Remetidos os autos à consideração da d. SDG, o órgão entendeu inexistirem nos autos documentos que efetivamente demonstrassem que a nova sistemática adotada seria mais vantajosa para o Poder Público, em termos de economicidade e de eficiência, e que não oneraria indevidamente os usuários e/ou infringiria as determinações contidas nas Leis Federais n.ºs 12.587/2012 (*“Lei de Mobilidade Urbana”*) e 13.709/2018 (*“Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais”*). Nesse sentido, propôs notificação dos interessados para a apresentação de estudos de viabilidade econômico-financeira e do plano de implantação do sistema de

bilhetagem (arts. 6º, caput, e 8º, do Regimento Interno da ABASP), para esclarecimentos a respeito: do contrato firmado entre a ABASP e a Autopass S/A (atendimento às diretrizes tratadas nos estudos e no plano de implantação; do enquadramento do serviço como técnico profissional especializado); e para o saneamento de dúvidas a respeito do integral cumprimento da legislação de regência (Evento 176.1).

Ao acolher a proposta da SDG, pela nova notificação dos interessados, o Exmo. Conselheiro Relator, em Despacho publicado no diário oficial de 06/04/2022, ainda reiterou quatro pontos elencados anteriormente no seu Despacho de 15/02/2022¹ (Evento 199). Deferidas as dilações de prazo (Eventos 250 e 277), a ABASP trouxe explicações (Evento 300), seguida da STM, CPTM, METRÔ e EMTU, em manifestação conjunta (Evento 302). Instada a se manifestar, a ATJ, por meio de seus setores especializados Engenharia e Economia, manifestou-se pela procedência da representação (Evento 322). Após, a d. PFE manteve seu posicionamento pela improcedência da representação (Evento 332), retornando os autos ao Ministério Público de Contas, para oficiar como fiscal da lei.

É o relatório do que repute necessário.

Passo ao pronunciamento do mérito.

¹ “[...] Agrego à linha de raciocínio daquele parecer o que segue abaixo, reiterando o despacho do evento 31, no sentido de que a opção do administrador, neste caso concreto, foi a delegação dos serviços públicos de bilhetagem, parte indissociável do sistema de transporte público metropolitano:

(i) não foi apresentada qualquer norma legal específica e tampouco justificativa válida à conduta de não realizar a presente delegação por meio de uma concessão dos serviços públicos de bilhetagem nos termos do art. 175 da Constituição Federal, optando-se por um modelo de delegação aparentemente estranho à legislação de regência, ao submeter a uma Associação Civil, fundada por empresas de ônibus concessionárias da EMTU, a atribuição de celebrar contrato com terceira empresa privada para o fim de explorar e executar serviços públicos de bilhetagem;

(ii) além da já mencionada ausência de norma legal específica, as respostas aos quesitos mostram que a queda nos custos com bilhetagem decorre de uma unificação dos sistemas de bilhetagem que deveria ter se submetido ao art. 175 da Carta Magna, não havendo nestes autos qualquer elemento a comprovar que uma concessão desses serviços públicos não proporcionaria redução de custos igual ou maior, e que a modelagem com a Associação Civil é o único caminho possível para alcançar uma redução de custos pela unificação dos sistemas de bilhetagem;

(iii) não obstante o dever de regulação e fiscalização imposto pelo art. 29 da Lei 8.987/95 às delegações de serviços públicos, as respostas aos quesitos 2 e 3 mostram que não há qualquer norma legal específica a tratar de um sistema de regulação e fiscalização propriamente dito sobre essa exploração e execução dos serviços públicos de bilhetagem, podendo-se extrair que a única regulação e fiscalização de fato é a exercida pela Associação Civil sobre a execução do contrato que celebrou com a empresa Autopass S.A.; e

(iv) a resposta ao quesito 10 não demonstrou qualquer norma ou regulamento que institua um sistema de controle eficiente sobre o caminho trilhado pelos recursos com a venda de bilhetes, desde a ponta do reconhecimento e contabilização de valores pela Autopass S.A., que é onde está centralizada a comercialização dos bilhetes, até chegar na ponta da distribuição dos recursos que cabem a cada operador do sistema metropolitano de transporte público. A existência de conta bancária do tipo “scrow”, por si só, não é esclarecimento que solva essa questão. [...]”



Preliminarmente, destaca-se a boa ordem formal da matéria, uma vez que os responsáveis foram regularmente notificados para apresentarem justificativas a respeito dos apontamentos revelados ao longo da instrução. Quanto ao **mérito**, o MPC, diante dos novos elementos coligidos aos autos, em especial dos questionamentos formulados pela d. SDG e da ponderação da d. ATJ, na figura dos seus setores especializados Engenharia e Economia, entende oportuno alterar seu posicionamento anterior, manifestando-se, desta vez, pela **procedência** da matéria, pelas razões de fato e de direito abaixo expostas.

De início, para uma melhor compreensão da matéria, faz-se importante tecer algumas considerações iniciais a respeito da constituição da **Associação Civil ABASP**. Em linhas gerais, pode-se dizer que a utilização da modelagem do sistema de bilhetagem eletrônica em torno da ABASP se deu como forma de assegurar o domínio do Estado sobre a gestão dos recursos do sistema de transporte diante da possível troca de operadores ao término das concessões de ônibus da EMTU de 2006, cujos contratos previam a implantação e operação de sistema de bilhetagem eletrônica. Na época, a solução criada foi o Bilhete BOM, que passou a ser aceito nos transportes sobre trilhos em 2012 (*Evento 91.6*). Vale destacar que o Bilhete Único da SPTrans, solução municipal introduzida em 2005 por convênio (*Evento 302.17*), não dispunha de suporte para o controle unificado da arrecadação tarifária e da distribuição da arrecadação por parte do Estado.

Outro ponto considerado foi a obsolescência do bilhete unitário em tarja magnética do sistema metroferroviário “Edmonson”, cuja fabricação havia sido descontinuada pela Casa da Moeda, sendo o seu custo, incluindo fabricação, guarda, logística etc., cerca de 18% da tarifa fixada em R\$ 4,40 (2019). Segundo os responsáveis, o novo sistema de bilhetagem seria mais vantajoso não apenas em relação ao sistema de tarja magnética, como em relação ao próprio Bilhete

BOM, ao remunerar a empresa responsável pelo sistema em cerca de 2,51% da tarifa comum vigente sobre trilhos.

Nesse sentido, com o objetivo de instituir um novo arranjo para o controle unificado da arrecadação tarifária, a Coordenadoria de Transportes Coletivos – CTC, vinculada à Secretaria de Transportes Metropolitanos – STM, promoveu a idealização da ABASP, nos termos da Informação Técnica n.º 597/2019, de 21/05/2019. Com base nesse fundamento, a ABASP seria um mero instrumento jurídico para a viabilização da atuação conjunta dos associados fundadores (concessionárias do transporte sobre pneus) e especiais (METRÔ e CPTM), em nada interferindo na delegação contratual e legal dos mesmos. Conforme o Estatuto da ABASP (*Evento 91.9*), a STM e a EMTU, apesar de não serem associadas, indicam um membro do Conselho de Administração, os quais, juntamente com os representantes dos associados especiais, têm poder de veto sob determinadas matérias de interesse do Estado nos órgãos colegiados. A Entidade conta com Regimento Interno (*Evento 91.10*) e Regulamento de Compras e Contratações, que trata do Processo de Seleção de Fornecedores (*Evento 91.11*).

Em 2020, o Conselho de Administração da Entidade aprovou a contratação direta da **Autopass S.A.** para operacionalizar o serviço de bilhetagem, daí decorrendo a assinatura de contrato em 27/04/2020 e de seus aditivos (*Eventos 302.24 a 302.34*). Trata-se da mesma empresa responsável pela execução dos serviços do Bilhete BOM, que deixará de existir com o término dos créditos dos usuários. Como consequência, lançou-se em dezembro de 2020 o **Cartão TOP**, solução que atualmente integra o novo sistema de bilhetagem e arrecadação utilizado no transporte metropolitano sobre pneus e trilhos, agregando funcionalidades, como a utilização na modalidade débito e crédito, a disponibilização de aplicativo que permite compra de créditos e validação nos bloqueios por QR Code, entre outros produtos.

Feitas tais considerações, passa-se à análise do **mérito** propriamente dito. Pode-se dividir o exame dos principais aspectos da matéria em quatro tópicos: **1) Modelagem da prestação do serviço com a constituição da ABASP; 2) Contratação direta da empresa Autopass S.A.; 3) Fiscalização e transparência dos serviços prestados pela empresa Autopass S.A.; e 4) Exploração das receitas – Receitas Acessórias e Câmara de Compensação/Clearing.** E, dada a afinidade dos temas, entende-se relevante, por fim, trazer à baila os contornos da **Representação oferecida por esta 5ª Procuradoria de Contas, autuada sob o eTC - 13605.989.24-3 e em trâmite perante esta Corte de Contas**, que objetivou 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 pelo METRÔ, CPTM e EMTU.

1) Modelagem da prestação do serviço com a constituição da ABASP

Como bem pontuado pela competente ATJ, os elementos coligidos aos autos denotam que **a modelagem em questão apresenta diversas lacunas que impedem a comprovação da vantajosidade do sistema de bilhetagem adotado.** Com relação ao transporte de ônibus intermunicipal, gerenciado pela EMTU, a ATJ-Economia informou que não houve como realizar qualquer comparação entre o sistema então implementado e o em exame nesta oportunidade, diante da **ausência de estudos ou de memória de cálculo** nesse sentido (*Evento 322.2, p. 07*). Igualmente, inobstante a apresentação de documentos por parte da CPTM e do METRÔ, **não há uma explicação clara de como se chegou ao anunciado custo de R\$ 0,1104, equivalente a 2,51% da tarifa de R\$ 4,40 (2019).**

Embora mais econômico do que o bilhete com tarja magnética e o Bilhete BOM, o preço praticado carece de lastro em documentação apta a justificar o seu emprego, impossibilitando o exame acerca de sua razoabilidade para a sociedade como um todo. Ainda mais considerando que o novo sistema confere uma ampla gama de formas de pagamento e de validação de créditos, existindo, portanto, inúmeros custos a ele relacionados. Sobre o tema, a ATJ-Engenharia destacou que “[...] *Os estudos apresentados mostram-se, de certa forma, sintéticos neste aspecto, não esclarecendo quais são as hipóteses do modelo de cálculo, quais os inputs, quais as premissas adotadas, se há previsão do tempo para o sistema atingir a autossuficiência e alcançar eventual situação superavitária, deixando de ser necessária a contribuição associativa. Objetivamente, não há mensuração do impacto nos fluxos de caixa das concessões e permissões do transporte na RMSP e nas contrapartidas/subsídios repassados às operadoras do sistema, e no valor das próprias tarifas de transporte público. [...]*” (g.n.) (Evento 322.1, p. 10).

Ademais, ainda que o METRÔ, por exemplo, alegue que a substituição do bilhete unitário “Edmonson” pelo Cartão TOP representaria uma economia de R\$ 5,9 milhões/mês, frisa-se que **não há subsídios sólidos que assegurem a economicidade do novo sistema de bilhetagem**. Afinal, **não há como garantir que o custo por transação será igual a R\$ 0,1104**, uma vez que o pagamento à empresa Autopass S.A. é variável, sendo inversamente proporcional ao número de transações. Segundo o acordo firmado entre a ABASP e a Autopass, o valor mínimo de R\$ 0,1104 só é atingido após a realização de, pelo menos, 360 milhões de transações, conforme se depreende da cláusula 8.1 e seguintes e da tabela regressiva constante do anexo 17.1 do contrato firmado entre as partes (Eventos 302.25, pp. 11/12, e 302.32, p. 14).² A bem da verdade, como bem observado

² 8.1 Remuneração. Pela prestação dos Serviços, a ABASP pagará à Autopass remuneração variável regressiva de acordo com o volume de transações indicado no Anexo 8.1 (“Remuneração”), sendo que, para fins de pagamento da Remuneração, o valor total acumulado será arredondado obedecendo, para tanto, a NBR 5891 da ANT ou outro normativo que venha a substituí-lo.

pela ATJ-Economia (*Evento 322.2, pp. 07/09*), o preço mínimo só é garantido nos três meses subsequentes à implantação integral do projeto (*Item 4, Anexo 17.1 – Evento 302.32, p. 15*), passando-se, após, à utilização dos valores referenciados na citada tabela, os quais sequer puderam ter sua compatibilidade aferida diante da ausência de informações a respeito da demanda e do volume estimado de transações.

A corroborar essas críticas, verifica-se que, em meados de 2022, a remuneração efetivamente praticada foi 117% superior aos 2,51% anunciados, sendo igual a R\$ 0,2395,³ o equivalente a 5,44% da tarifa então vigente do transporte sobre trilhos. Trata-se de valor muito próximo ao custo do Bilhete BOM para o METRÔ em 2018 (4,35%), desconsiderada a inflação do período, sendo ligeiramente superior ao custo geral de todos os sistemas vigentes na época (3,96%).⁴ Tal aumento estava previsto para julho de 2021, mas não ocorreu devido ao atraso no fim das vendas do antigo Bilhete BOM, consoante o disposto das notas explicativas das demonstrações contábeis da Autopass de 2021. Aliás, esse foi o primeiro ano de efetiva operação do sistema, sendo notável no balancete de verificação da ABASP (*Evento 91.4, pp. 18/21*) que as receitas de

8.1.1. Composição da Remuneração. A remuneração devida a Autopass é composta por uma parte fixa, correspondente a 90% (noventa por cento) e uma parcela variável, correspondente a 10% (dez por cento), sobre a qual incidirá o fator apurado nos SLA's, nos parâmetros estabelecidos no Anexo 2.1.3, de acordo com a seguinte fórmula [...]

Anexo 17.1:

1. A Remuneração da Autopass será regressiva e variável de acordo com o volume de Transação mensal, observando valor mínimo e termos a seguir descritos:

VOLUME MENSAL	REMUNERAÇÃO (R\$)
De 58.000.000 até 109.999.999 transações	R\$ 0,2222 por Transação
a partir de 110.000.000 transações	R\$ 0,2036 por Transação
a partir de 160.000.000 transações	R\$ 0,1849 por Transação
a partir de 210.000.000 transações	R\$ 0,1663 por Transação
a partir de 260.000.000 transações	R\$ 0,1477 por Transação
a partir de 310.000.000 transações	R\$ 0,1291 por Transação
Igual ou superior a 360.000.001 transações	R\$ 0,1104 por Transação

³ Trata-se de valor correspondente ao R\$ 0,2222 da tabela (até 110 milhões de transações por mês), atualizado pela IPC-PIPE.

⁴ Considerações da ATJ-Engenharia (*Evento 322.1, p. 13*).



contribuições dos associados (R\$ 6.727.650,91) não haviam sido suficientes para fazer face aos compromissos assumidos com os serviços de controle de bilhetagem (R\$ 9.511.833,14), nos quais estavam inclusos os pagamentos à Autopass S.A.

Ainda com o objetivo de reforçar a falta de comprovação técnica da vantajosidade do sistema adotado, a ATJ frisou a necessidade de elaboração dos **estudos de viabilidade econômico-financeira** contemplando o prazo de vigência contratual de 20 anos, dada a magnitude do objeto e dos valores financeiros envolvidos. Nas palavras da Unidade de Economia da ATJ, inobstante constar do contrato o valor estimado dos investimentos (cerca de R\$ 500 milhões), “[...] **encontram-se ausentes todas as demais informações relativas à modelagem econômico-financeira da contratação, como a demanda de passageiros prevista, as receitas estimadas com os serviços de bilhetagem e as receitas acessórias, os custos operacionais com emissão de cartões, pessoal, depreciação, manutenção, etc.,** ao longo de todo o período da contratação. Mostra-se extremamente relevante o conhecimento do fluxo de caixa de todos os recursos envolvidos, contemplando os parâmetros financeiros (TIR, VPL, payback), que possibilitarão a avaliação da viabilidade e da rentabilidade do negócio.” (destaques no original) (Evento 322.2, p. 10).

2) Contratação direta da empresa Autopass S.A.

Na esteira das manifestações dos órgãos desta Casa, para o MPC também está claro que os responsáveis não lograram êxito em justificar a contratação direta pela ABASP da empresa Autopass S.A.. Embora os interessados defendam que a contratação da empresa não foi precedida de licitação por se tratar de serviço técnico-profissional especializado, nos termos dos artigos 8º e 23 de seu Regulamento de Compras (Evento 91.11), o caso em exame não parece se amoldar inteiramente a essa situação. Se por um lado são

raros os provedores integrais de serviços capazes de fornecer a solução completa pretendida pela Administração, por outro lado essa opção de **operacionalização do sistema de bilhetagem não foi suficientemente justificada nos presentes autos.**

No caso, optou-se por um modelo do tipo *full service provider*, no qual a Contratada (Autopass) concentrou todo o aparato necessário à execução das atividades, entregando a solução completa. É bem verdade que a escolha se justificaria por simplificar a interlocução, permitindo que a ABASP se concentrasse na gestão do sistema. Entretanto, **a opção pela aglutinação de todos os serviços em um único pacote não teve sua economicidade comprovada, por todo o discutido no tópico anterior.** Ademais, o escopo do ajuste firmado junto à Autopass não é composto somente por serviços técnicos, abrangendo também diversas atividades operacionais que, em tese, poderiam ser prestadas por mais de um fornecedor (banco de dados, emissão de cartões, *hardware* e *software* de bilhetagem, rede de vendas etc.). Ou então contratadas separadamente, a exemplo da metodologia observada no Bilhete Único municipal.

Frisa-se que desde a criação da ABASP há claros indícios de que se planejava a execução indireta do serviço por meio da contratação de terceiro. Trata-se, ainda, de **serviço de titularidade do Estado**, pois acessório ao transporte coletivo e público do ponto de vista da sociedade, cabendo a aplicação dos dispositivos da Lei Federal n.º 8.987/1995 e da regra geral da **licitação** disposta no artigo 175, *caput*, da Constituição Federal de 1988.⁵ Ainda sob o viés jurídico, de se destacar, como já pontuado pela d. SDG, que o sistema de bilhetagem eletrônica refere-se a mister afeto à infraestrutura de mobilidade urbana, nos termos do art. 3º, § 3º, inciso VII, da Lei Federal nº 12.587/2012.⁶

⁵ Art. 175. 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.

⁶ Art. 3º. § 3º São infraestruturas de mobilidade urbana:

[...]

VII - instrumentos de controle, fiscalização, arrecadação de taxas e tarifas e difusão de informações.



Isso, por envolver a arrecadação da tarifa cobrada dos usuários do serviço público de transporte coletivo, integrando, no caso específico dos autos, o escopo dos misteres de transporte público sobre pneus e trilhos a cargo do Estado de São Paulo, por meio de entes de sua Administração Indireta, que são executados mediante delegação por lei ou por meio de contratos de concessão.

A propósito, como bem resgatado pela ATJ-Economia (*Evento 322.2, pp. 05/06*), esta Corte de Contas, no exame prévio do edital da concorrência n.º 40889212 do METRÔ, tratado nos autos principais do TC 42428/026/09, já se manifestou sobre a **possibilidade de delegação de serviços de bilhetagem por meio do modelo da concessão administrativa**, considerando a intrínseca relação entre os serviços de implantação e gestão de um sistema de arrecadação centralizado e o próprio serviço público de transporte coletivo, embora com ele não se confunda. A Unidade de Economia da ATJ também observou que o próprio parágrafo 4º do art. 15 do Regulamento de Compras da ABASP reforçaria a obrigatoriedade de licitação para as aquisições ou contratações de bens ou serviços relacionados diretamente ao sistema de bilhetagem (*Evento 322.2, pp. 12/13*).⁷ Isso porque o dispositivo atribui ao Comitê Técnico de Bilhetagem a definição dos critérios e pesos utilizados no julgamento das propostas, evidenciando a necessidade de competição.

Logo, o fato de a Contratada eventualmente possuir, de fato, expertise técnica e capacidade operacional, até por já ter prestado os serviços relacionados ao antigo Bilhete BOM, não afasta a necessidade de que o objeto fosse devidamente licitado, em resguardo à impessoalidade da contratação e ao interesse público. E ainda que a Autopass fosse, de fato, a única interessada, o

⁷ Art. 15. No julgamento das propostas para aquisição de bens e a contratação de serviços, serão observados os seguintes critérios, de acordo com o objeto a ser contratado:

(...)

Parágrafo 4º. Quando se tratar de aquisições ou contratações de bens ou serviços relacionados diretamente ao sistema de bilhetagem, a definição dos critérios e o peso de cada um no julgamento das propostas será definido no parecer do Comitê Técnico de Bilhetagem sobre a respectiva aquisição/contratação.



que não se pode afirmar com segurança, “[...] *permaneceria o dever de se promover um estudo de viabilidade técnico-econômico, que caracterizasse parâmetros como taxa interna de retorno (TIR), valor presente líquido (VPL), payback e fluxo de caixa descontado, que possibilitasse a formulação de propostas e seu julgamento objetivo, lançando-se o respectivo Edital de forma transparente, abrindo-se prazo a todos os interessados em participar e permitindo o controle social pela sociedade civil sobre os atos administrativos, com possibilidade inclusive de formulação de impugnações ao Edital.*” (ATJ-Engenharia, Evento 322.1, p. 20).

3) Fiscalização e transparência dos serviços prestados pela empresa Autopass S.A.

Também agregam em favor da procedência da matéria algumas questões inerentes à fiscalização e à transparência dos serviços prestados pela empresa Autopass S.A. Apesar de prever dispositivos que se assemelham aos existentes em uma concessão para exploração de um serviço público, **o Contrato com a Autopass S.A. é regido pelo Código Civil, não sendo a ele, portanto, aplicadas as cláusulas exorbitantes previstas no art. 23 da Lei Federal nº 8.987/95.**⁸ Tais cláusulas resguardam o interesse público em favor dos usuários, apresentando prerrogativas na fiscalização, aplicação de sanções e prestação de contas. Ademais, não se vislumbra a possibilidade de decretação da caducidade, nos termos dispostos no artigo 38 do mesmo diploma legal.

Verifica-se também que **não há definição e regulamentação de processo administrativo sancionador visando à apuração da**

⁸ Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

[...]

VII - à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la;

VIII - às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação;

[...]

XIII - à obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao poder concedente;



responsabilidade da empresa por intercorrências na execução contratual, nos termos previstos na Lei Estadual nº 10.177/98. Ainda, há **problemas nos indicadores de desempenho** que efetivamente poderiam impactar na remuneração da contratada e a Resolução STM nº 48, de 07/12/2021, citada pelos interessados, não trata do efetivo acompanhamento dos serviços na fase de operação do novo modelo.

Quanto à transparência dos atos praticados, percebe-se que no presente caso **o Contrato e seus aditivos não são integralmente divulgados nos sítios oficiais**, em descumprimento ao artigo 8º, § 1º, inciso IV, da Lei Federal n.º 12.527/2011.⁹ Relevante pontuar também que, como bem destacado pela ATJ-Engenharia, em razão de o ajuste não ter se formalizado nos moldes de uma concessão, não é prevista emissão de documentos da prestação de contas anual, conforme os arts. 105 e 106 das Instruções nº 01/2020.¹⁰ Especificamente com relação às **demonstrações financeiras**, a ATJ-Economia frisou que **a documentação colacionada aos autos não se prestou a demonstrar a parcela dos custos dos serviços de bilhetagem suportados pelos recursos provenientes de arrecadação tarifária**, em prejuízo à transparência das informações disponibilizadas.

4) Exploração das receitas – Receitas Acessórias e Câmara de Compensação/Clearing

Consoante o defendido ao longo deste parecer, a execução dos serviços de bilhetagem foi concedida à empresa Autopass S.A. sem observância

⁹ “Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo: (...)

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados”.

¹⁰ Tais como: relatório dos responsáveis pela fiscalização sobre a regularidade dos atos; relatório circunstanciado sobre cumprimento das obrigações; informação de reequilíbrio econômico-financeiro; demonstrativos das contribuições repassadas e das receitas arrecadadas; e cópia das demonstrações contábeis auditadas, conforme periodicidade estabelecida contratualmente.



à regra geral da licitação, nos termos do art. 175, caput, da Constituição Federal, e sem que houvesse clara demonstração da inviabilidade de competição. Como consequência, a exploração das receitas acessórias decorrentes das potencialidades desse serviço também ficou a cargo da Contratada, a ela cabendo a totalidade dos investimentos e dos riscos do empreendimento (Cláusula Décima Terceira do Contrato). Entretanto, **não houve por parte dos responsáveis a elaboração de estudos de mercado capazes de subsidiar uma estimativa dessas receitas acessórias**. Tal estimativa se mostra ainda mais relevante diante da previsão contratual de repasse da parcela das receitas acessórias que exceder 10% do valor auferido pela Autopass à ABASP. Até mesmo porque, como visto anteriormente, a ABASP apresentou resultado deficitário em cerca de R\$ 4,3 milhões no primeiro ano de execução do novo serviço.

Ademais, após compulsa aos autos, a ATJ-Economia destacou não ter identificado no contrato examinado qualquer **detalhamento das receitas acessórias** previstas na contratação. Aqui, lembra-se que a Lei de Mobilidade Urbana estabelece como diretriz a identificação das fontes de receitas acessórias em toda contratação de serviços de transporte público coletivo (*art. 10, V, da Lei n.º 12.587/2012*), dispondo, também, acerca da necessidade de identificação da parcela destinada à modicidade tarifária advinda dessas receitas, informação essa também indisponível nos autos.

E no que diz respeito às indagações do Exmo. Conselheiro Relator sobre a **Câmara de Compensação/Clearing**, o setor especializado da Casa concluiu que a defesa não foi esclarecedora o suficiente. Afinal, **não há explicações sobre os reflexos da unificação do Clearing no sistema**, estando ausente o Regulamento Operacional da Câmara de Compensação da ABASP. O conhecimento das alterações realizadas nas regras do *Clearing* certamente traria valiosas informações a respeito dos **impactos financeiros causados pela**

escolha da nova modelagem, especialmente nos órgãos da Administração Indireta do Estado. Como rememorado pela ATJ-Economia, inúmeros processos autuados nesta Corte de Contas já ilustraram prejuízos nos balanços da CPTM e do METRÔ, decorrentes da sistemática na partição das receitas do Bilhete Único. Somente em 2022, as perdas chegaram a R\$ 294,7 milhões em relação às duas estatais, sendo o montante inteiramente suportado pelo Tesouro do Estado.

As consequências do rateio desproporcional das receitas tarifárias para os cofres públicos, tema presente nas incessantes críticas ministeriais em inúmeros balanços anuais da CPTM, METRÔ e EMTU, também foram revisitadas na recente Representação oferecida por esta 5ª Procuradoria de Contas acerca do reajuste tarifário aplicado em 2024, como será visto no tópico a seguir.

5) Representação MPC (eTC 13605.989.24-3). Concessão de reajuste tarifário em 01º/01/2024 pelo Governo do Estado de São Paulo.

Dada a conexão entre os temas e com o fim de endossar as preocupações ministeriais expostas neste parecer, faz-se oportuno trazer à baila os contornos da **Representação oferecida por esta 5ª Procuradoria de Contas (eTC - 13605.989.24-3)**, que objetivou 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 pelo METRÔ, CPTM e EMTU.

A Representação foi formulada em decorrência do Procedimento Administrativo SEI n.º 1127/2024-21, instaurado por força de Notícia de Fato versando sobre possíveis irregularidades no reajuste da tarifa básica praticada pelo METRÔ, CPTM e EMTU. De início, este agente ministerial teceu algumas considerações a respeito dos contornos jurídico-regulatórios que envolviam o



tema central da denúncia. Nesse sentido, discorreu sobre o direito social ao transporte, a universalidade dos serviços e a modicidade tarifária, passando a abordar brevemente os principais sistemas de transporte coletivo de passageiros utilizados no Brasil, no sentido de demonstrar a integração intermodal, física, operacional e tarifária dos serviços. Na sequência, após resgatar a organização do aparato administrativo brasileiro, examinou 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.

Após, o MPC debruçou-se, então, sobre as decorrências fiscais da integração tarifária, ponderando sobre o financiamento do serviço público (racionalidade gerencial dos custos) e a modicidade tarifária em favor dos usuários (racionalidade democrática dos direitos), na garantia das metas de universalização. Sobretudo diante da complexidade imposta pela integração intermodal (física, operacional e tarifária) dos serviços de transporte. Nesse sentido, antes de ressaltar a obrigatoriedade do planejamento orçamentário da integração tarifária, discorreu sobre os sistemas de bilhetagem eletrônica presentes no Estado, com destaque para o cartão TOP, diretamente relacionado aos presentes autos, e, sobretudo, para o Bilhete Único municipal, principal instrumento utilizado na integração de modais de transporte na Região Metropolitana de São Paulo.

Firmadas tais premissas, o *Parquet* de Contas finalmente adentrou ao caso em questão, concluindo que o reajuste tarifário aplicado pelo Estado no início de 2024 justificou o oferecimento de representação por três motivos principais: **1) não houve estudos técnico-econômicos que subsidiassem 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, reforçaram o posicionamento ministerial as **consequências do rateio desproporcional das receitas tarifárias para os cofres públicos**. Como bem frisado pelo MPC, os interesses estaduais são preteridos pelos privados nas concessões firmadas pelo Estado junto à iniciativa privada, o que gera um permanente desequilíbrio aos cofres das estatais, cujos prejuízos são suportados por recursos públicos. Também se soma a isso o fato da SPTrans, municipal, ter prioridade no recebimento da partilha da receita do Bilhete Único. A título ilustrativo, este agente ministerial destacou que, **em 2022 e 2023, o valor repassado somente à CPTM a título de recomposição de perdas tarifárias totalizou R\$ 569,6 milhões**,¹¹ e que **o METRÔ reportou um prejuízo de R\$ 900 milhões em 2023**.¹² E embora naquela oportunidade a problemática do rateio tenha se concentrado no Bilhete Único, o MPC alertou sobre a possibilidade de sua verificação também com relação ao cartão TOP.¹³

Por fim, com o objetivo de corroborar o exposto até então, o MPC efetuou 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.

¹¹ Conforme Relatório Anual do Governo – 2022 – Volume II (p. 380).

¹² Relatório Integrado do Metrô – 2023, p. 265. Disponível em: <https://www.metro.sp.gov.br/metro/sustentabilidade/relatorio-integrado/>. Acesso em 08/08/2024.

¹³ “[...] 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.” (Evento 1.1, p. 39, eTC 13605.989.24-3)



CONCLUSÃO

Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por meio de seu Procurador que adiante subscreve nos termos do artigo 69, inciso II, do Regimento Interno desta Corte de Contas, altera seu parecer anterior ao se manifestar pela **procedência** da Representação instaurada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, para a apuração de atos e negócios jurídicos realizados sob modelagem baseada na ABASP envolvendo serviços prestados na esfera das operações de transporte público de competência da STM, do METRÔ, da CPTM e da EMTU, pugnando pelo prosseguimento do feito nos termos regimentais.

É o parecer que cumpria ofertar como *custos legis*.

São Paulo, 08 de agosto de 2024.

RAFAEL ANTONIO BALDO

Procurador do Ministério Público de Contas

/44