

Processo(s): eTC-11370.989.25-3 (Representação);
eTC-15553.989.25-2 (Concorrência e Contrato).

Contratante: Secretaria de Parcerias em Investimentos - SPI.

Intervenientes Anuentes: Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de SP – ARTESP;
Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM;
Companhia Metropolitana de São Paulo – METRÔ.

Interveniente Garantidora: Companhia Paulista de Parcerias – CPP.

Contratado(a): Trivia Trens S.A.

Objeto: Concessão Patrocinada da prestação do serviço público de transporte de passageiros sobre trilhos da Linha 11 - Coral, Linha 12 - Safira e Linha 13 - Jade, e do Serviço Expresso Aeroporto, no sistema ferroviário do Estado de São Paulo, compreendendo operação, manutenção, conservação, implantação de obras civis e sistemas, melhorias, requalificação, adequação, modernização e expansão.

Assunto: Concorrência Internacional n.º 02/2024 e Contrato SPI n.º 008/2025, de 21/05/2025;
Representação.

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

Trata-se de processo relativo à **Concorrência Internacional n.º 02/2024** e ao decorrente **Contrato SPI n.º 008/2025**, firmado entre a Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI) e a Trivia Trens S.A., que objetivou a concessão patrocinada da prestação do serviço público de transporte de passageiros sobre trilhos da Linha 11 - Coral, Linha 12 - Safira e Linha 13 - Jade, e do Serviço Expresso Aeroporto, no sistema ferroviário do Estado de São Paulo,



Avenida Rangel Pestana, 315, 10º andar, São Paulo - SP. CEP 01017-906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc_sp



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpcsp



São Paulo sob
controle

compreendendo operação, manutenção, conservação, implantação de obras civis e sistemas, melhorias, requalificação, adequação, modernização e expansão. O referido contrato foi assinado em 21/05/2025, prevendo investimentos iniciais de R\$ 14.304.572.589,04, pelo prazo de 25 anos contados da data de eficácia.

A matéria foi instruída em decorrência da **Representação (eTC-11370.989.25-3)** formulada por Tabata Cláudia Amaral de Pontes, Deputada Federal, Renata Falzoni, Vereadora da Cidade de São Paulo, e Geraldo Ribeiro Guimarães Neto, Vice-presidente do PSB Sindical, apontando supostas irregularidades na Concorrência Internacional n.º 02/2024¹. Após o regular recebimento da representação, o Conselheiro Relator determinou a notificação da SPI e a instrução da matéria pela Fiscalização, conforme se infere da publicação ocorrida no diário oficial de 30/06/2025 (*Evento 24*). Ato contínuo, a SPI apresentou defesa (*Evento 33*) e a Fiscalização apresentou seu relatório, opinando pela improcedência da matéria (*Evento 49*). Diante da instrução fiscalizatória, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, os responsáveis foram notificados para apresentarem esclarecimentos, consoante publicação ocorrida no diário oficial de 26/01/2026 (*Evento 56*). Na sequência, após as dilações de prazo concedidas (*Eventos 89, 115 e 123*), a ARTESP (*Evento 126*) e a SPI apresentaram justificativas (*Evento 131*), tendo a douta PFE se manifestado, em seguida, pela improcedência da matéria (*Evento 140*). Nesses termos, vieram os autos ao Ministério Público de Contas, para officiar como fiscal da lei.

¹ Adiante, síntese dos argumentos dos representantes (*Evento 49.1, eTC-11370.989.25-3*):

- Desde a concessão as Linhas 8 e 9 da CPTM, a percepção da qualidade dos serviços prestados diminuiu consideravelmente, conforme pesquisa apresentada (*Evento 1.1 – Fls. 3/4 – itens 9/12*);
- As projeções econômico-financeiras desenhadas à presente concessão dão conta de que o valor médio anual a ser desembolsado para a operação de 3 linhas é mais que o dobro do que é atualmente repassado para a CPTM, a título de subvenção, para a operação de 5 linhas (*Evento 1.1 – Fls. 10/11 – item 33*);
- O aporte público e contraprestação a ser percebida pela futura concessionária é maior que o investimento total das linhas, e o valor em questão ultrapassou, em quantias consideráveis, o que o Governo do Estado de São Paulo repassou para CPTM nos últimos 30 anos, (*Evento 1.1 – Fl. 11 – item 34*);
- Em que pese a vastidão de stakeholders que participaram da sondagem de mercado nas etapas iniciais da Concorrência Pública, as únicas empresas que participaram foram a Comporte Participações S.A e a CCR S.A., o que parece indicar que o ativo não é interessante à iniciativa privada (*Evento 1.1 – Fls. 6/7 – itens 19/21*);
- Ambas as licitantes ofertaram descontos percentuais de 1,45% e de 2,57%, tratando-se de “valores ínfimos” se comparados a outros projetos do setor, diante da baixa atratividade revelada pela Concorrência Internacional (*Evento 1.1 – Fl. 7 – item 22 e fls. 17/19 – itens 51 a 57*);
- Os documentos editais não versam sobre a manutenção dos atuais funcionários da CPTM nas novas linhas concedidas, gerando margem para que não exista pessoal tecnicamente qualificado para operação das linhas, assim como se deu com a experiência da concessão das Linhas 8 e 9 (*Evento 1.1 – Fl. 6 – itens 17/18*).



Com relação à **Concorrência Internacional n.º 02/2024** e ao decorrente **Contrato SPI n.º 008/2025 (eTC-15553.989.25-2)**, a Fiscalização, ao instruir a matéria, concluiu pela sua irregularidade, registrando os apontamentos abaixo listados (*Evento 39.13*):

- a) As metas dos indicadores de desempenho, aplicáveis na maior parte da vigência contratual, podem ser inferiores ao padrão referencial, apurado com base na operação atual da CPTM – item 38 - A.*
- b) Possibilidade de redução da oferta de trens no período de maior demanda, podendo resultar em vagões mais cheios e maior desconforto ao usuário – Item 38 – B.*
- c) Possibilidade de redução, ou até mesmo suspensão, dos valores recebidos a título de ônus de fiscalização, com o objetivo de recomposição de possíveis desequilíbrios econômico-financeiros. Tal medida pode acarretar danos à saúde financeira da Agência Reguladora – Item 48;*
- d) Duplicação dos custos de “Comunicação Visual”, gerando impacto de R\$ 29.553.194,53 na modelagem final – item 52.*

Em homenagem aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, os interessados foram notificados para prestarem esclarecimentos, como se infere da publicação no diário oficial de 26/01/2026 (*Evento 46*). Ato contínuo, a ARTESP apresentou justificativas (*Evento 50*) e o Conselheiro Relator deferiu prazo complementar para que a contratada oferecesse suas explicações (*Evento 64*). Na sequência, a SPI solicitou dilação de prazo, a qual foi deferida, conforme publicação de 23/02/2023 (*Evento 72*). Com a apresentação de defesa pela SPI (*Evento 77*) e o fim do prazo concedido (*Evento 78*), o feito foi encaminhado à d. PFE, que se manifestou pela regularidade da matéria (*Evento 87*). Nesses termos, vieram os autos ao Ministério Público de Contas, para officiar como fiscal da lei.

É a síntese do que reputo necessário.

Passo, então, ao pronunciamento ministerial.



Preliminarmente, considerando a complexidade, o caráter eminentemente técnico da matéria e o elevado vulto de recursos públicos envolvidos na contratação, o *Parquet* de Contas, antes de emitir seu parecer definitivo de mérito, reputa oportuno propor a **prévia manifestação do digno DIPE**. Além das questões suscitadas na Representação e dos apontamentos que levaram a Fiscalização a concluir pela irregularidade da matéria, o MPC, sem a pretensão de esgotar o assunto, acredita que outros importantes tópicos também merecem passar pelo crivo do competente setor técnico da Casa, pois fundamentais para o adequado exame de mérito da contratação. Conforme o exposto a seguir, aspectos relacionados ao objeto, ao regime de bens, à alocação de riscos e ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato, à remuneração da concessionária e à competitividade da disputa devem ser completamente elucidados, a fim de que a **vantajosidade da Concessão** como um todo seja inequivocadamente comprovada.

Mesmo entendimento foi adotado por este agente ministerial diante de similar contratação efetivada pela SPI, objetivando a **concessão patrocinada da prestação do serviço público de transporte de passageiros, sobre trilhos, do TIC Eixo Norte do Estado de São Paulo**. Conforme tratado nos autos do **eTC-15756.989.24-0**, o TIC Eixo Norte essencialmente atenderá as demandas dos serviços “expresso” e “parador”, os quais compreendem: i) o Trem Intercidades (Serviço Expresso TIC), trem expresso entre São Paulo e Campinas, com parada única em Jundiaí; ii) o Trem Intermetropolitano (Serviço TIM), serviço parador conectando Jundiaí a Campinas; e iii) a Linha 7-Rubi, então operada pela CPTM, serviço parador ligando São Paulo (Barra Funda) até Jundiaí. O referido contrato foi assinado em 03/06/2024, pelo valor estimado (CAPEX) de R\$ 13.480.954.921,00 e prazo de 30 anos.



Antes de analisar a matéria propriamente dita, o MPC registra que na página da concessão no site da SPI,² há referência ao “Data Room”, local onde possivelmente estaria disponível toda a documentação complementar da matéria. Ocorre que **o acesso ao referido DataRoom é condicionado a prévio registro**³, o que vai de encontro à sedimentada jurisprudência deste Tribunal⁴. Embora diversos documentos estejam disponíveis para consulta pública no aludido site, alguns importantes documentos técnicos⁵, ao que parece, só estão disponíveis no sobredito DataRoom, em prejuízo não apenas à transparência, à publicidade e ao controle social, como à própria competitividade do certame, o que demanda esclarecimentos.

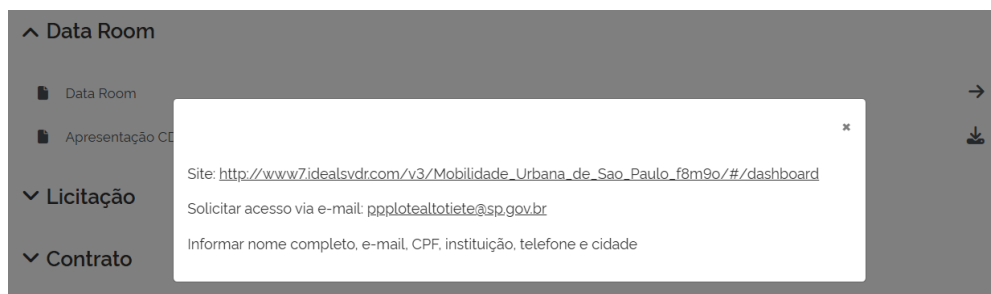
I. OBJETO. CLASSIFICAÇÃO DO PROJETO/ATIVO. REGIME DE BENS. ALOCAÇÃO DE RISCOS E EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

a. Delimitação do Objeto. Serviços Contemplados

O objeto em questão integra o Programa de Parcerias Público-Privadas instituído pela Lei Estadual n.º 11.688/2004, destinado a fomentar, coordenar, regular e fiscalizar a atividade de agentes do setor privado que, na condição de

² <https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/sec-parcerias-investimentos/projetos/projetos-contratados/lote-alto-tiete>. Acesso em: 16/06/2026.

³



⁴ “(i) Princípio pela indevida imposição de prévio cadastro como condição para a obtenção do edital junto ao sítio oficial do órgão licitante, em afronta ao disposto no artigo 25, § 3º, da Lei Federal no 14.133/2021. Trata-se de aspecto reiteradamente censurado pela jurisprudência deste Tribunal e que, ao contrário do sustentado em sede de contraditório, subsistia por ocasião da redação deste voto.” (TCESP, Pleno, eTC-17616.989.25-7, Cons. Rel. Maxwell Borges de Moura Vieira, j. 03/12/2025, DOE de 19/02/2026, trânsito em julgado em 12/03/2026)

⁵ Não há, por exemplo, acesso público às planilhas de cálculos técnicos do CAPEX, OPEX e da modelagem econômico-financeira.



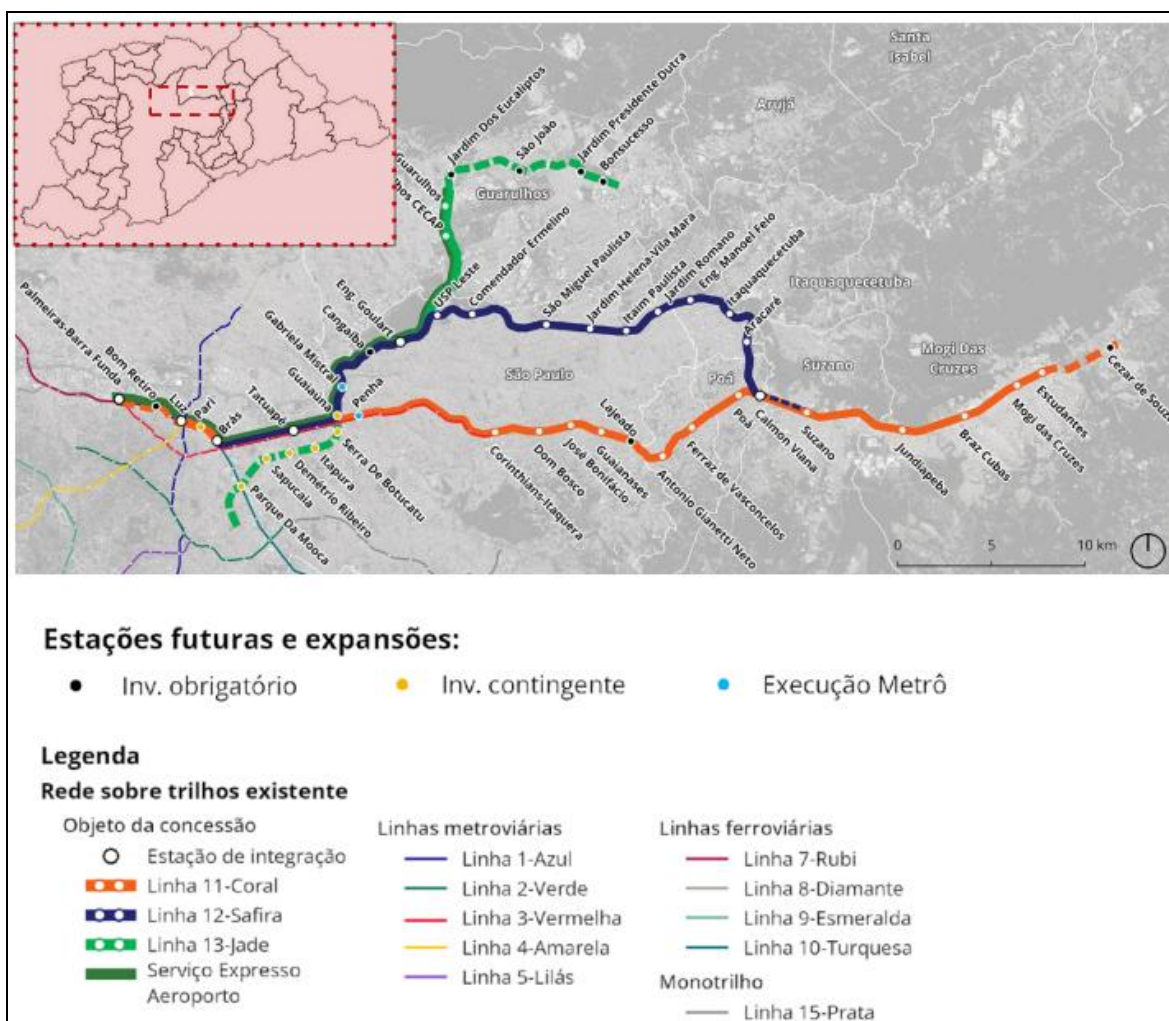
colaboradores, atuem na implementação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do Estado e ao bem-estar coletivo. Em simetria, o Decreto Estadual n.º 69.049, de 14 de novembro de 2024, autorizou a abertura da licitação para a concessão patrocinada do serviço público de transporte em referência.

Nos termos das informações constantes dos autos e dos sites do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI-SP)⁶ e da Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI)⁷, sintetizadas na Resumo Executivo de junho de 2024⁸, o Projeto do **Lote Alto Tietê** envolve a concessão patrocinada da prestação dos serviços públicos de transporte de passageiros sobre trilhos nas **Linhas 11-Coral, 12-Safira e 13-Jade**, além do **serviço “Expresso Aeroporto”**, todos originalmente operacionalizados pela Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM. Atualmente, as três linhas possuem 126 km de extensão e 29 estações em operação.

⁶ <https://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Projetos/Detalhes/187> . Último acesso em: 16/06/2026.

⁷ <https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/sec-parcerias-investimentos/projetos/projetos-contratados/lote-alto-tiete>. Último acesso em: 16/06/2026.

⁸ Incluído no Documento “Apresentação: Audiência Pública Alto Tietê Linhas 11, 12 e 13”, disponível no site da SPI.



Fonte: Resumo Executivo.

Quanto à **Linha 11-Coral**, atualmente com 16 estações e 50,6 km de extensão, o projeto prevê a expansão da linha em 4 km, com a construção de três novas estações (Bom Retiro, Lajeado e Cezar de Souza)⁹. Ademais, promete reformas em nove estações, a ampliação de cinco e a reconstrução de outras três estações. Segundo o Resumo Executivo, o projeto eliminará passagens em nível e possibilitará viagens a cada três minutos no trecho Barra-Funda a Suzano (ano 7), além de redução de 4 minutos no intervalo entre trens no trecho entre Guaianases e Suzano. A linha será atendida, a princípio, pela já existente frota de 36 trens de 8 carros da série 8000 (capacidade: 2.036 passageiros/trem), para

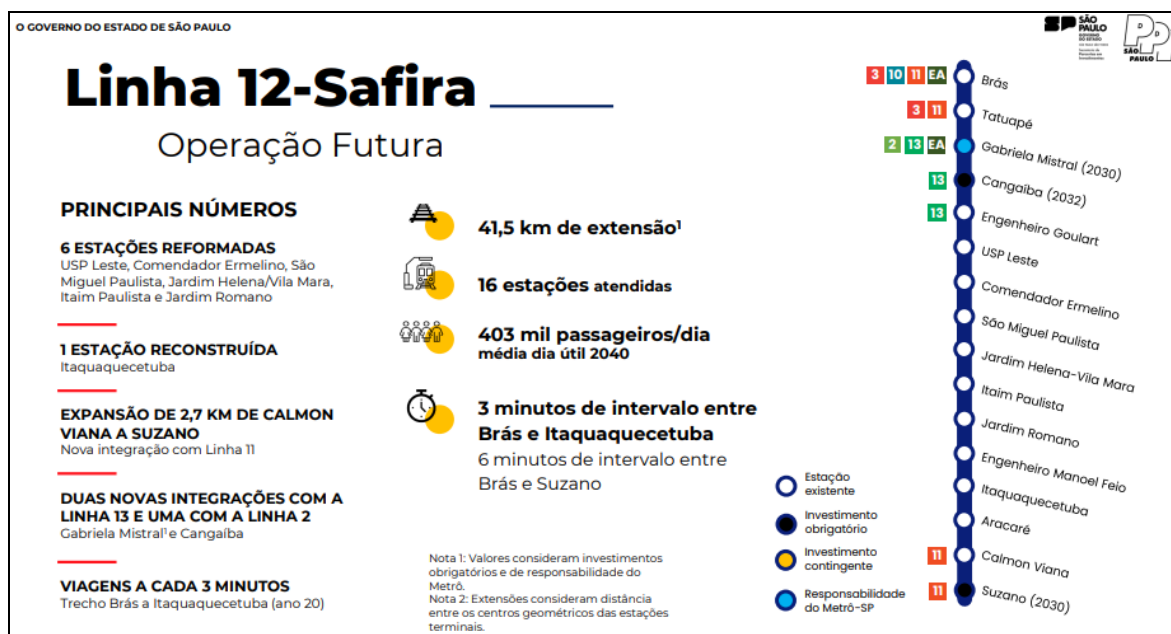
⁹ As obras da estação Penha são de responsabilidade do Metrô.

atendimento de uma demanda estimada de 673 mil passageiros transportados/dia em 2040.



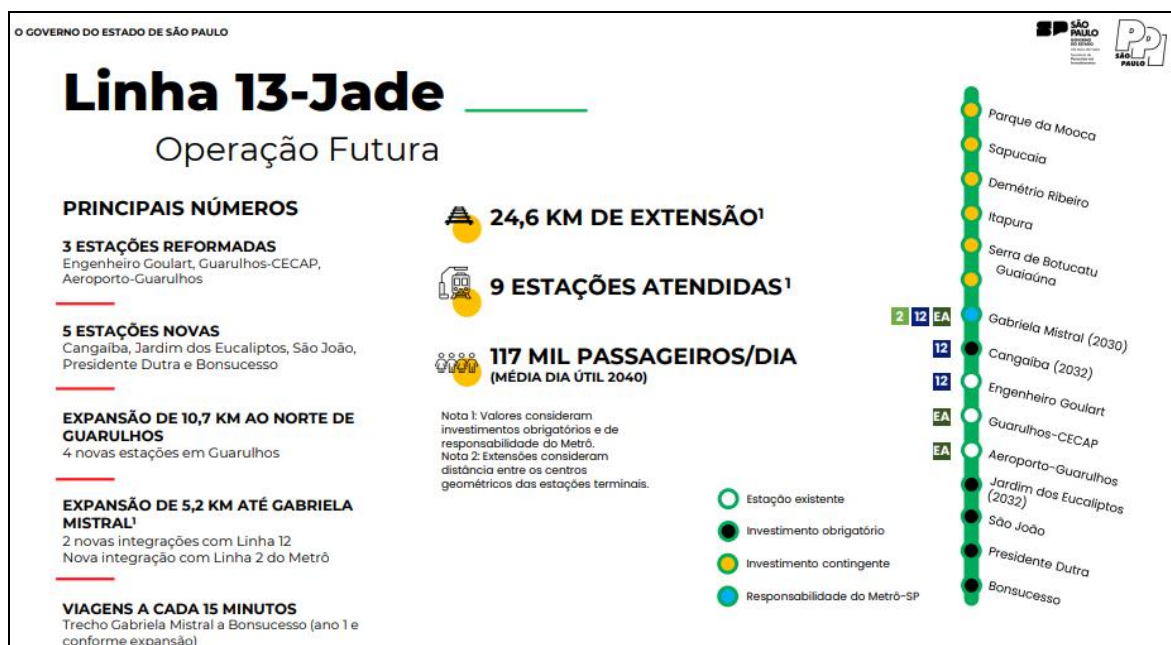
Fonte: Resumo Executivo.

Com relação à **Linha 12-Safira**, atualmente com 13 estações e 38,8 km de extensão, o projeto prevê a expansão da linha em 2,7 km, entre as existentes estações de Calmon Viana e Suzano (nova integração com a Linha 11). Ademais, promete reformas em seis estações e a reconstrução de uma estação. Segundo o Resumo Executivo, o projeto também promete duas novas integrações com a Linha 13 e uma com a Linha 2, além de possibilitar viagens a cada três minutos no trecho Brás - Itaquaquecetuba (ano 20) e a cada 6 minutos no trecho Brás - Suzano. A linha será atendida, a princípio, pela atual frota de 23 trens das séries 2070 (5), 8500 (9) e 9000 (9), para atendimento de uma demanda estimada de 403 mil passageiros transportados/dia em 2040.



Fonte: Resumo Executivo.

No que diz respeito à **Linha 13 – Jade**, atualmente com três estações e 8,7 km de extensão, o projeto prevê a expansão da linha em 15,9 km (10,7 km ao norte de Guarulhos e 5,2 km até Gabriela Mistral), com a construção de cinco novas estações (Cangaíba, Jardim dos Eucaliptos, São João, Presidente Dutra e Bonsucesso). Ademais, promete reformas em três estações e viagens a cada 15 minutos no trecho Gabriela Mistral e Bonsucesso (ano 1). A linha será atendida, a princípio, pela atual frota de oito trens das séries 2500 (também utilizada no serviço Expresso Aeroporto), para atendimento de uma demanda estimada de 117 mil passageiros transportados/dia em 2040.



Fonte: Resumo Executivo.

Por fim, quanto ao **Expresso Aeroporto**, atualmente com cinco estações e 27,9 km de extensão, trata-se de serviço que utiliza trechos das vias das Linhas 11-Coral, 12- Safira, bem como toda a atual via da Linha 13-Jade. O projeto prevê a adição de nova parada com integração com as Linhas 2, 12 e 13 (Estação Gabriela Mistral, sob responsabilidade do Metrô) e viagens a cada 30 minutos no trecho Barra Funda – Aeroporto de Guarulhos. A princípio, a linha compartilhará a atual frota de oito trens das séries 2500 (também utilizada na Linha 13-Jade), para atendimento de uma demanda estimada de 83 mil passageiros transportados/dia em 2040.



Fonte: Resumo Executivo.

b. Classificação do Projeto/Ativo x Infraestrutura Preexistente. Valoração e Riscos de Sobre/Subprecificação

Conforme o sintetizado no site do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI-SP)¹⁰, os principais investimentos do projeto se concentrarão em dois grupos: **(i) Vias:** 22,6 km de ampliação, rede aérea, via permanente, sinalização e aquisição de equipamentos e sistemas; e **(ii) Estações e Pátios:** 10 novas estações, sendo oito executadas pela Concessionária e duas pelo Metrô (Penha e Gabriela Mistral), reconstrução, ampliação e reforma das estações. Nessa esteira, nos termos do item 2.3 do **Relatório Econômico-Financeiro** de janeiro de 2025 (*Evento 39.9*), elaborado pela Pasta em parceria, dentre outras instituições, com o BNDES e o International Finance Corporation (IFC) do Banco Mundial, estimou-se um investimento de aproximadamente **R\$ 14,3 bilhões (Capital Expenditure – CAPEX)**, montante que veio a ser reconhecido como **valor estimado do Contrato (Cláusula 6.1)**. Desse total, o **Poder Público ficará**

¹⁰ <https://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Projetos/Detalhes/187>. Último acesso em: 19/06/2026.

responsável por cerca de R\$ 10 bilhões (70%), enquanto que os R\$ 4,3 bilhões restantes (30%) serão arcados pela Concessionária.

Ao cotejar o elevado investimento envolvido e o objeto licitado, o MPC questiona o modo como **a ampla estrutura preexistente foi considerada na modelagem econômico-financeira da concessão**. De início, tal qual o apresentado no site da SPI, nota-se que o ativo foi classificado como *yellowfield*, referindo-se a um projeto de infraestrutura ou operação que já existe, mas que demanda investimentos de capital (CAPEX) significativos para sua expansão, modernização ou aumento de capacidade. Em linhas gerais, trata-se de um conceito posicionado entre o *greenfield*, empreendimento construído do zero (novo), e o *brownfield*, focado na reabilitação estrutural (*retrofit*/reforma/expansão) em busca de eficiência.

Na visão ministerial, contudo, se por um lado poderia se argumentar que o enquadramento do projeto na classificação *yellowfield* seria explicado justamente pelos altos investimentos de capital demandados, por outro lado, da análise do objeto depreende-se que o projeto apresentado envolve majoritariamente um **retrofit da ampla infraestrutura preexistente**, amoldando-se muito mais ao conceito *brownfield*, o qual demandaria, a princípio, muito menos recursos do que o efetivamente estimado para o presente caso.

A corroborar a tese ministerial, estima-se, no final do projeto, que a respectiva malha ferroviária contará com 148,6 km, um **aumento de apenas 18% (22,6 km)** em relação à atual malha (126 km) que envolve as três linhas licitadas. Quanto às estações, projeta-se a existência de 37 estações, um **acréscimo de 28% (8 estações)**¹¹ em relação ao cenário atual (29 estações). Ademais, espera-se a **reforma de 18 estações, a ampliação de cinco e a reconstrução de quatro**, além das necessárias **adaptações e modernização da estrutura**

¹¹ Desconsiderando as estações Penha e Gabriela Mistral, que serão construídas pelo Metrô.



ferroviária. Frisa-se que **sequer haverá a aquisição de novos trens**, uma vez que **o Poder Concedente será responsável por transferir à Concessionária 107 trens operacionais** para a prestação dos serviços, conforme o disposto na Cláusula 5.1.1 do Anexo I do Contrato examinado, disponível no site da SPI. Logo, diante da modesta expansão proposta, parece razoável concluir que o projeto envolve fundamentalmente um **retrofit da infraestrutura preexistente**, justificando as indagações a respeito dos altos investimentos previstos.

Tendo isso em vista, oportuno, então, analisar como o projeto em tela discriminou os investimentos a serem aplicados. De acordo com o item 2.3 (e subitens) do Relatório Econômico-Financeiro (*Evento 39.9*), os investimentos de capital se concentram essencialmente nas rubricas: estações, sinalização, socioambiental, via permanente, energia e transposições e travessias. Do total de R\$ 14,3 bilhões a serem investidos, **cerca de R\$ 11,9 bilhões (83%) referem-se às estações (22%), à sinalização (18%), ao socioambiental (13%), à via permanente (12%), à energia (9%) e às transposições e travessias (9%)**. Os R\$ 2,4 bilhões restantes (17%) são divididos entre CCO, pátios, veículos, material rodante e projetos.

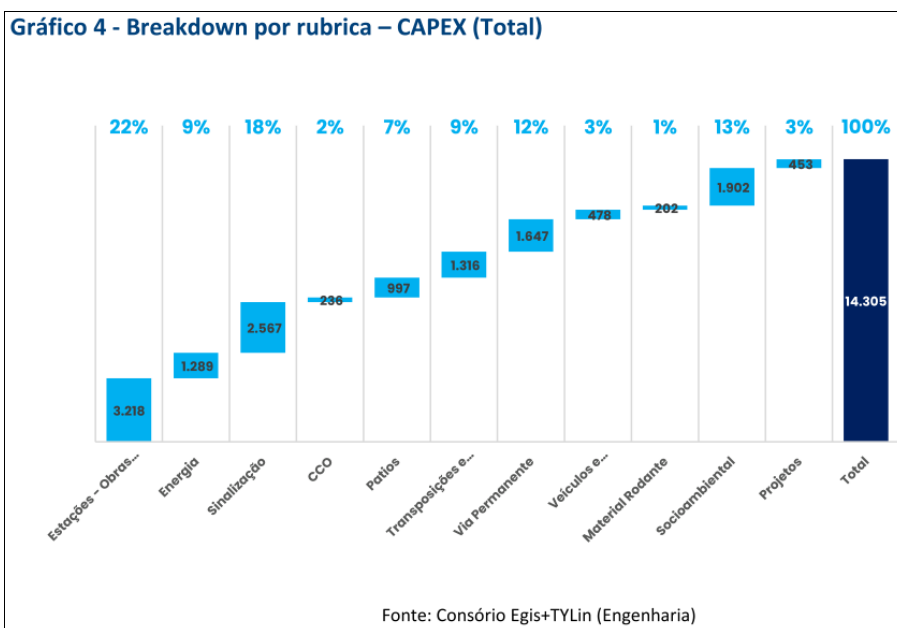


Gráfico extraído do Relatório Econômico-Financeiro (p. 11).

Curioso observar que, ao agrupar os investimentos por Linha, constata-se que aproximadamente R\$ 9,13 bilhões (64%) referem-se à estrutura existente (Linha 11, 36%; Linha 12, 22%; e Linha 13, 6%), ao passo que somente R\$ 3,27 bilhões (22%) serão efetivamente investidos em expansão de linhas e novas estações (Linha 11, 3%; Linha 12, 1%; e Linha 13, 18%). Já os cerca de R\$ 1,9 bilhão (13%) restantes estão destinados a questões socioambientais. **Ou seja, praticamente dois terços do bilionário investimento serão aplicados em infraestrutura já existente, reforçando o caráter eminentemente retrofit do empreendimento.**

Gráfico 5 - Breakdown por linha – CAPEX (Total)

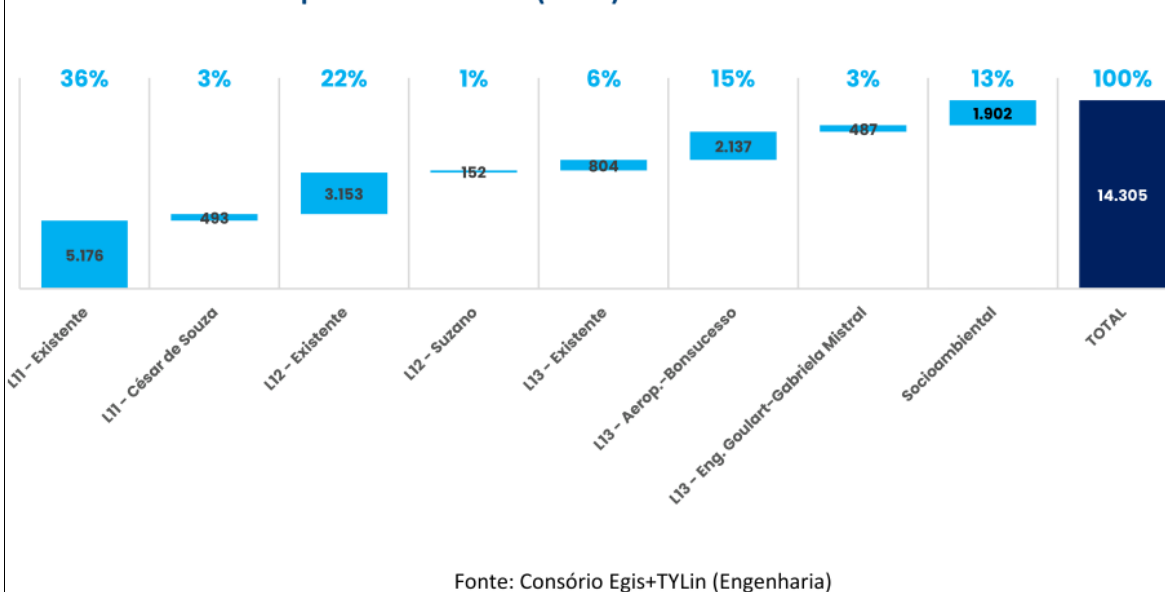


Gráfico extraído do Relatório Econômico-Financeiro (p. 12).

Tal cenário **reforça a percepção ministerial de que, além da PPP se apoiar maciçamente em uma estrutura já existente, o fez a custos bastante elevados, reservando ao parceiro privado uma expansão prática de serviços e infraestrutura relativamente modesta em comparação com a malha ferroviária e os serviços preexistentes.**



Avenida Rangel Pestana, 315, 10º andar, São Paulo - SP. CEP 01017-906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc_sp](#)



[mpc.sp](#)



[MPdeContas_SP](#)



[mpcsp](#)



São Paulo sob controle

Finalizando o tópico, vale anotar que a Fiscalização, **em amostragem**, verificou que os **custos relacionados à rubrica “Comunicação Visual” estariam duplicados**, gerando um **impacto de R\$ 29.553.194,53** no orçamento estimado da concessão (Item 52 do relatório da Fiscalização). Na visão ministerial, o achado, após simples análise amostral, enfraquece a precisão dos cálculos efetuados pelos responsáveis, reforçando a preocupação acerca dos valores envolvidos na presente contratação.

c. Regime de Bens. Alocação de Riscos e Equilíbrio Econômico-Financeiro

Considerando o contexto que envolve a concessão, sobretudo a ampla infraestrutura preexistente, ganha relevância o disciplinado pelo Contrato no seu Capítulo V, Cláusulas 13, 14 e 15, definindo o Regime de Bens da Concessão, o Inventário e a Substituição, Alienação e Oneração de Bens Integrantes. Ademais, os Anexos I e III.F apresentam a infraestrutura existente e a área da concessão, além de estabelecerem diretrizes para a transferência da infraestrutura existente.

Sobre o tema, o MPC destaca que o acordo impõe à Concessionária a **substituição periódica de ativos** sem explicitar nas peças públicas, aparentemente, em especial no Anexo I, qual a **valoração econômico-financeira** atribuída aos bens já existentes que serão entregues à Trivia Trens S.A., por meio de termos de entrega progressivos aprovados pela Artesp:

15.1. À exceção dos TRENS EXISTENTES, ao final da vida útil dos BENS INTEGRANTES, a CONCESSIONÁRIA deverá proceder à sua imediata substituição por bens novos e semelhantes, de qualidade igual ou superior, observadas as obrigações de continuidade da prestação dos SERVIÇOS objeto deste CONTRATO e, especialmente, a obrigatória atualização tecnológica e o atendimento aos INDICADORES DE DESEMPENHO, observadas as disposições contratuais pertinentes.



De se registrar que se torna especialmente sensível qualquer subdimensionamento de custos unitários de obras e sistemas ou discrepância entre os anexos contratuais de investimento e a modelagem econômico-financeira de referência, considerando o modelo do negócio. Afinal, o inventário detalhado e suficiente para transferência de bens imóveis e móveis é documento indispensável para evitar qualquer prejuízo público futuro, afastando, inclusive, uma eventual confusão entre patrimônio público e privado.

Neste contexto, também causa preocupação o regime de **alocação de riscos** e seu reflexo no **equilíbrio econômico-financeiro** do Contrato, conforme o estabelecido no Capítulo X da avença. No dispositivo, há previsão inicialmente dos riscos da Concessionária (Cláusula Vigésima), dos riscos do Poder Concedente (Cláusula Vigésima Primeira) e dos fatores relacionados ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato (Cláusulas Vigésima Terceira a Sexta). Além disso, o contrato prevê na sua Cláusula Vigésima Segunda o compartilhamento de riscos e suas condições especiais para diversas situações, como os riscos de: cobrança do IPTU e compensação; desapropriações e reassentamentos; conflitos sociais; achados históricos e passivos ambientais não indicados; riscos geotécnicos; alteração das regras de incidência tributária; e compartilhamento de ganhos econômicos efetivos da concessionária decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados.

No exame ministerial, chamou particularmente a atenção o disposto na Cláusula 22.4.4 do Contrato, relativo aos **riscos de achados históricos, arqueológicos ou paleontológicos, de passivos ambientais não indicados e de interferências não indicadas**, a serem compartilhados entre a Concessionária e o Poder Concedente. No caso, a Concessionária será responsável por arcar integralmente com tais custos até o limite de **R\$ 473.796.097,64**, sendo o **Poder Concedente responsável por 90% do que eventualmente ultrapassar o referido montante**. De maneira similar, a Cláusula 22.5.2 determina que os **riscos geotécnicos** também serão compartilhados pelas



partes, com a Concessionária respondendo pelo custo integral até o limite de **R\$ 37.612.522,72**, arcando o Poder Público com 90% do que exceder tal marca.

Riscos de achados históricos, arqueológicos ou paleontológicos, de passivos ambientais não indicados e de interferências não indicadas

22.4.4. A CONCESSIONÁRIA arcará integralmente com os custos incorridos em caso de materialização dos riscos previstos nas Cláusulas 22.4.1, 22.4.2 e 22.4.3, até que seu somatório atinja o montante de R\$ 473.796.097,64 (quatrocentos e setenta e três milhões, setecentos e noventa e seis mil, noventa e sete reais e sessenta e quatro centavos), na DATA-BASE, sendo que o limite previsto nesta Cláusula e os gastos efetivamente realizados pela CONCESSIONÁRIA serão reajustados da seguinte forma: [...]

iii. O PODER CONCEDENTE arcará com 90% (noventa por cento) da parcela dos custos que eventualmente ultrapassarem o montante previsto na Cláusula 22.4.4.

Risco Geotécnico

22.5.2. Fica atribuído à CONCESSIONÁRIA o risco de custos ou prazos adicionais decorrentes de circunstâncias de natureza geotécnica que afetem a execução dos EMPREENDIMENTOS, até que seu somatório atinja o montante de R\$ 37.612.522,72 (trinta e sete milhões, seiscentos e doze mil, quinhentos e vinte e dois reais e setenta e dois centavos), na DATA-BASE.

i. Fica atribuído ao PODER CONCEDENTE 90% (noventa por cento) dos custos adicionais que excederem o limite estabelecido na Cláusula acima.

Embora, de fato, nos contratos de parceria público-privada, regidos pela Lei n.º 11.079/2004, adote-se a repartição de riscos entre as partes, inclusive quando relacionados a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária (art. 5º, III¹²), o MPC entende que o **equilíbrio de riscos entre o Poder Público e o parceiro privado pode estar prejudicado no presente caso**. Afinal, as “franquias” a serem pagas integralmente pela Concessionária parecem módicas, em se tratando de um projeto que envolve investimentos de capital de mais de R\$ 14 bilhões. E, sendo responsável por cobrir 90% dos riscos que eventualmente extrapolem tais “franquias”, o Estado terá muito a perder, caso tais valores estejam subestimados.

¹² Art. 5º As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever:

[...]

III – a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária;



No mais, quanto ao aspecto **ambiental**, a regra geral é a de que a Concessionária responda por custos e atrasos no licenciamento. Entretanto, o Contrato expressamente desloca para o Poder Concedente o **risco de atraso na obtenção das licenças ambientais** e demais licenças, autorizações e permissões, caso a empresa comprove ter cumprido os prazos e exigências técnicas:

20.1.2. Custos e atrasos decorrentes da não obtenção ou da demora na obtenção das LICENÇAS AMBIENTAIS a cargo da CONCESSIONÁRIA, bem como das outorgas do DAEE e/ou da ANA necessárias à execução do objeto do CONTRATO;

i. Caso a CONCESSIONÁRIA demonstre que: (i) observou rigorosamente os prazos referentes ao licenciamento ambiental estabelecidos na legislação; e (ii) apresentou, nos aludidos prazos, documentos adequados e suficientes para emissão das LICENÇAS AMBIENTAIS e das outorgas do DAEE e/ou da ANA, o risco será assumido pelo PODER CONCEDENTE.

[...]

50.2. Caso a CONCESSIONÁRIA demonstre que: (i) observou rigorosamente os prazos referentes ao licenciamento ambiental estabelecidos no ANEXO IV.A; e (ii) apresentou, nos aludidos prazos, documentos adequados e suficientes para emissão das LICENÇAS AMBIENTAIS e das outorgas do DAEE e/ou da ANA, eventual atraso na obtenção das LICENÇAS AMBIENTAIS e demais licenças, autorizações e permissões necessárias à execução do CONTRATO, será considerado risco do PODER CONCEDENTE. [...]

50.2.2. Configurado o risco do PODER CONCEDENTE, a CONCESSIONÁRIA: (i) terá direito ao reequilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO pelos impactos que comprovadamente vier a sofrer; (ii) não poderá ser penalizada por eventual atraso no cumprimento de desta obrigação e terá direito de reprogramar os prazos prejudicados, em seus CRONOGRAMAS FÍSICO-EXECUTIVOS; e (iii) não sofrerá qualquer consequência decorrente do não atingimento de INDICADORES DE DESEMPENHO decorrente do EVENTO DE DESEQUILÍBRIO.

Em se tratando de mais uma previsão que pode ensejar direito a eventual **reequilíbrio econômico-financeiro**, nos termos da Cláusula 50.2.2 acima reproduzida, merece escrutínio técnico pelo digno DIPE a regularidade e a razoabilidade do disposto nas Cláusulas 23 a 26 do Contrato, que disciplinam a manutenção e recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a identificação dos eventos ensejadores de eventual desequilíbrio.



Afinal, para o MPC, todo o ilustrado questiona a lógica de alocação de riscos de uma PPP, socializando com o Estado os impactos de eventos cujas precificação e mitigação deveriam estar refletidas na proposta da Concessionária, com potencial de transformar contingências relevantes em obrigação quase automática de socorro público, em detrimento da proteção do erário e da própria noção de risco empresarial. Acrescenta-se que, além da assunção de todos esses riscos acima discutidos, o Estado arcará com cerca de **70% do CAPEX, via Aporte Público**, repassando à Concessionária, também, expressivos valores a título de **Contraprestações Pecuniárias (Fixas 1 e 2 e Variável)** ao longo de toda a concessão. Isso, sem falar na previsão de **garantias** acionadas a critério do parceiro privado. Conforme será discutido adiante, **estima-se que a Concessionária receberá cerca de R\$ 48 bilhões (bruto) ao final da concessão, sendo a Administração Pública responsável por 94% do total, ou seja, aproximadamente R\$ 45,17 bilhões¹³.**

d. Conclusão do tópico

Diante do exposto neste tópico, o MPC reputa oportuno e conveniente sua **análise técnica pelo digno setor especializado DIPE**, a fim de que a **compatibilidade entre o objeto e o investimento propostos** e a eventual **duplicação dos custos de “Comunicação Visual”, com impacto de R\$ 29.553.194,53, apurada pela Fiscalização** sejam aferidas, em pleno resguardo ao interesse público da contratação. Ademais, que a **matriz de riscos** também seja objeto de detida análise técnica, sobretudo no que tange ao compartilhamento de **riscos de achados históricos, arqueológicos ou paleontológicos, de passivos ambientais não indicados e de interferências não indicadas, de riscos geotécnicos e de riscos ambientais**, considerando que o equilíbrio entre as partes pode estar prejudicado.

¹³ Incluída a receita tarifária.



II. MECANISMO DE REMUNERAÇÃO DO PROJETO. GARANTIAS PRESTADAS PELO PODER CONCEDENTE. POLÍTICA TARIFÁRIA. PROBLEMÁTICA DO RATEIO DAS RECEITAS TARIFÁRIAS. RECEITAS DECORRENTES DO COMPARTILHAMENTO DA INFRAESTRUTURA COM TRENS DE CARGA. ÔNUS DA FISCALIZAÇÃO

a. Remuneração da Concessionária

Nos termos do exposto no item 4 do Relatório Econômico-Financeiro, no item 51 Relatório da Fiscalização, no Capítulo VIII e nos Anexos IX e XIII do Contrato, o mecanismo de **remuneração da Concessionária** pela operação da infraestrutura é composto por cinco fontes de receita: **1) Aporte Público; 2) Contraprestação Pecuniária Fixa 1; 3) Contraprestação Pecuniária Fixa 2; 4) Contraprestação Pecuniária Variável; e 5) Receitas Acessórias.**

O **Aporte Público (Cláusula 6 do Anexo IX)** corresponde a diversas parcelas desembolsadas durante os oito primeiros anos de concessão, de acordo com a conclusão dos pacotes de investimento. O valor de aporte atribuível a cada pacote de investimento é definido contratualmente e será devido em parcela única (*bullet*). O Aporte Público Total na data-base é de cerca de **R\$ 10,04 bilhões**, compreendendo **70% do CAPEX** (R\$ 14,3 bilhões). Tal montante será pago com recursos obtidos por meio de **financiamento**, conforme o disposto na Cláusula 8.22 do Anexo IX¹⁴.

Além do Aporte, o Poder Concedente também será responsável pela **Contraprestação Pecuniária Fixa 1 (Cláusula 3 do Anexo IX)** à Concessionária. Trata-se de uma remuneração anual devida até o termo contratual original, destinada a amortizar integralmente, em conjunto com o aporte público, os investimentos do projeto. Para o respectivo projeto, a contraprestação

¹⁴ 8.22. O APORTE será pago com recursos obtidos pelo PODER CONCEDENTE por meio de financiamento, os quais serão direcionados para a CONTA APORTE, que terá como único objetivo o recebimento dos valores do FINANCIAMENTO DO APORTE.



fixa que remunera o CAPEX é de **R\$ 473 milhões ao ano**, a partir da conclusão plena de todos os investimentos, totalizando algo em torno de **R\$ 9,70 bilhões** no final dos 25 anos.

Já a **Contraprestação Pecuniária Fixa 2 (Cláusula 4 do Anexo IX)** também é uma remuneração anual devida até o termo contratual original, destinada, contudo, a remunerar a parcela fixa dos custos e despesas que a concessionária venha a ter ao longo dos 25 anos. Trata-se de um **valor fixo anual de R\$ 490 milhões** na data-base, que não tem vínculo com a produção quilométrica da concessão, totalizando **R\$ 11,76 bilhões** no encerramento contratual.

Ainda, a remuneração da concessionária contempla a **Contraprestação Pecuniária Variável (Cláusula 5 do Anexo IX)**, parcela devida até o final da concessão, resultante dos componentes de remuneração pelo índice “carro.km” e pela produção quilométrica. Segundo o Relatório Econômico-Financeiro, o preço unitário do carro.km definido para a concessão foi de R\$ 4,6/carro.km, determinado como resultante do fluxo de caixa do projeto para reequilibrar a taxa interna de retorno em 9,94% a.a. em termos reais, após as devidas atribuições de contraprestação fixa, aporte e receitas acessórias, na data-base. Estima-se, a esse título, algo em torno de **R\$ 13,67 bilhões para todo o projeto**.

No mais, agregam à remuneração da Concessionária as **Receitas Acessórias**, que segundo o disposto no item 2.5 do Relatório Econômico devem totalizar aproximadamente **R\$ 2,85 bilhões**, englobando: aluguel dos espaços internos das estações para varejo (Receitas do Varejo); exploração de mídia nas estações e nos trens (Receitas de publicidade); exploração de *Naming Rights*; exploração de Wi-fi e dados móveis; exploração da passagem para fibra óptica; e estações com potencial para desenvolvimento de empreendimentos imobiliários.



Gráfico 16 - Receita Bruta Total da concessão por anos (milhões)

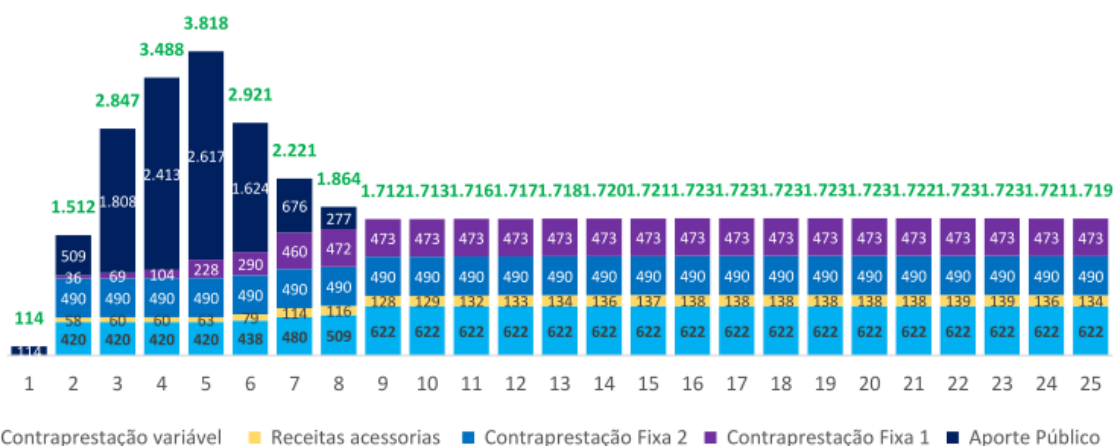
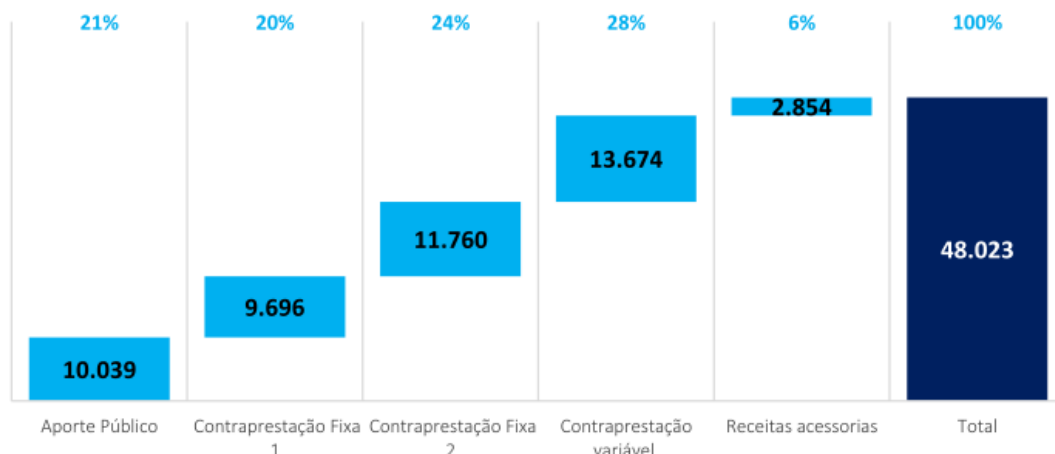


Gráfico 17 - Breakdown da Receita Total da concessão (milhões)



Extraídos do Relatório Econômico-Financeiro (pp. 41 e 42).

Por conseguinte, os **pagamentos a serem efetuados pelo Poder Concedente à Concessionária (Aporte Público, Contraprestações Fixas 1 e 2 e Contraprestação Variável)** totalizam cerca **R\$ 45,17 bilhões** ao longo dos 25 anos de concessão, o equivalente a aproximadamente **94% da remuneração total estimada (bruta) da Concessionária (aproximadamente R\$ 48 bilhões)**¹⁵. É o que se depreende da tabela abaixo reproduzida, elaborada pela Fiscalização:

¹⁵ Isso, sem considerar o desconto oferecido pela vencedora. Caso se deduza da Contraprestação Pública total (R\$ 35,13 bilhões) o percentual de desconto oferecido pela vencedora do certame (2,57%), os pagamentos a serem efetuados pelo Poder Público totalizariam R\$ 44,27 bilhões.



Fontes de Receita	Valores
Contraprestação fixa 1	R\$ 9.696.378.223
Contraprestação fixa 2	R\$ 11.760.000.000
Contraprestação variável	R\$ 13.673.611.106
Aporte Público	R\$ 10.038.618.065
Montante total a pagar pelo Poder Concedente	R\$ 45.168.607.394
Receitas acessórias	R\$ 2.854.466.002
Receita total	R\$ 48.023.073.396

Relatório da Fiscalização (Evento 39.13, p. 23).

Na visão ministerial, o massivo impacto do projeto como um todo para os cofres públicos, refletido na elevada remuneração a ser auferida pela Concessionária, requer uma atenção especial por parte do controle externo, justificando, portanto, a análise pormenorizada da matéria por parte do setor técnico da Casa. Como será visto no tópico seguinte, são inúmeros os meios que a Concessionária tem para garantir a receita proveniente do Estado, podendo, inclusive, rescindir unilateralmente o contrato, no caso de inadimplência.

Ademais, considerando seu impacto direto na remuneração da concessionária, oportuna a verificação técnica das **metas dos indicadores de desempenho definidos no Anexo III.D**, que compõem o **Índice de Qualidade dos Serviços (IQS)**. Segundo o exposto pela Fiscalização no Item 38-A de seu relatório, tais metas podem ser inferiores ao padrão referencial, apurado com base na operação atual da CPTM, sobretudo após o 8º ano de concessão, em prejuízo à qualidade dos serviços e aos cofres públicos.

b. Garantias Prestadas pelo Poder Concedente para os Pagamentos Devidos à Concessionária

As garantias prestadas pelo Poder Concedente para os pagamentos devidos à Concessionária estão dispostas na Cláusula 53 do Contrato SPI n.º 008/2025. Como forma de garantir o pagamento da Contraprestação Pecuniária (Fixas 1 e 2 e Variável), o Poder Concedente deve constituir **recursos mínimos disponíveis**, no valor equivalente a seis parcelas mensais da Contraprestação Pecuniária válida para o mês de apuração. Tais recursos serão provenientes dos **Sistemas de Arrecadação do Bilhete Único e da ABASP** e das **garantias multilateral e complementares**, caso constituídas, conforme o disposto nas Cláusulas 53.1, 53.1.1 e 53.1.2:

53.1. O PODER CONCEDENTE obriga-se a assegurar, nos termos do ANEXO IX, os recursos necessários ao pagamento das suas obrigações financeiras, especialmente a CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA, na forma da Cláusula 53.3, e o APORTE, por meio do FINANCIAMENTO DO APORTE, conforme a Cláusula 53.4.

53.1.1. A partir do início da FASE DE OPERAÇÃO COMERCIAL e até o termo da CONCESSÃO, o PODER CONCEDENTE deverá prover RECURSOS MÍNIMOS DISPONÍVEIS como forma de garantia para o pagamento da CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA.

53.1.2. Os RECURSOS MÍNIMOS DISPONÍVEIS deverão equivaler a 6 (seis) parcelas mensais da CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA válida para o mês de apuração. A apuração dos RECURSOS MÍNIMOS DISPONÍVEIS será realizada pelo somatório dos seguintes valores:

(i) do montante equivalente a 6 (seis) vezes o valor do somatório de recursos exclusivamente provenientes do **SISTEMA DE ARRECAÇÃO DO BILHETE ÚNICO** e do **SISTEMA DE ARRECAÇÃO DA ABASP** que transitaram na CONTA CENTRALIZADORA no mês calendário completo mais recente quando do cálculo do montante de RECURSOS MÍNIMOS DISPONÍVEIS, observada a sexta posição de prioridade conforme estabelecido no item 5.1, ii, do ANEXO X; e

(ii) do valor vigente no mês de apuração da **GARANTIA MULTILATERAL** e das **GARANTIAS COMPLEMENTARES**, se constituídas. (g.n.)

Os Sistemas de Arrecadação do Bilhete Único e da ABASP serão explorados mais adiante neste parecer. Quanto à **garantia multilateral**, trata-se de um **instrumento de garantia perante um banco comercial (garantia multilateral) no valor fixo de 100 milhões de dólares**, com prazo máximo de duração de vinte anos, contratado pela Companhia Paulista de Parcerias (CPP) por demanda da Concessionária, a seu exclusivo critério. É o que dispõem as Cláusulas 53.4 e 53.5 do Contrato:



53.4. Sem prejuízo do disposto na Cláusula 53.1, a **CONCESSIONÁRIA**, a seu exclusivo critério e em caráter facultativo, poderá demandar da CPP, na qualidade de interveniente garantidora, a contratação de instrumento de garantia perante um banco comercial, aqui denominado de INSTITUIÇÃO GARANTIDORA.

53.5. O instrumento de garantia ofertado pela CPP em benefício da CONCESSIONÁRIA será de **caráter irrevogável e de primeira demanda**, no valor fixo de **USD 100.000.000,00 (cem milhões de dólares)** com prazo máximo de duração de **20 (vinte) anos**, provido por INSTITUIÇÃO GARANTIDORA e disponibilizado até o início da FASE DE OPERAÇÃO COMERCIAL. (g.n.)

Já as **garantias complementares** deverão ser constituídas em pelo menos quatro ocasiões: **(i)** por exigência da Concessionária no caso de insuficiência de recursos mínimos disponíveis pelo prazo de três meses consecutivos; **(ii)** caso a garantia multilateral tenha sido demandada pela Concessionária, mas não se viabilize por ação ou omissão do Poder Concedente, da CPP ou de terceiros; **(iii)** caso a garantia multilateral tenha sido constituída, excutida, mas não reestabelecida; ou **(iv)** mediante proposta do Poder Concedente, com anuência da Concessionária (Cláusulas 53.2.1, 53.8, 53.9 e 53.10). A sua constituição pode ser **lastreada em ônus constituído sobre receitas patrimoniais, fluxos de recebíveis futuros, contas correntes e títulos de dívida pública do Poder Concedente**, dentre outras receitas, valores mobiliários ou instrumentos financeiros, conforme o disposto na Cláusula 53.10:

53.10. As **GARANTIAS COMPLEMENTARES**, constituídas nas hipóteses das Cláusulas 53.2.1, 53.8, 53.9 ou mediante proposta do PODER CONCEDENTE com anuência da CONCESSIONÁRIA, **poderão ser lastreadas em ônus constituídos sobre as seguintes receitas, valores mobiliários ou instrumentos financeiros**:

- i. *Receitas patrimoniais do PODER CONCEDENTE;*
- ii. *Fluxos de recebíveis futuros do PODER CONCEDENTE;*
- iii. *Contas correntes, de movimentação restrita, de titularidade do PODER CONCEDENTE ou de entidade a ele relacionadas;*
- iv. *Títulos de dívida pública ou privada, cujo rating seja considerado de baixo risco de crédito, com nota de classificação de risco equivalente ou superior a AA- em escala nacional, emitida por uma das agências classificadoras de risco de crédito aqui elencadas: (i) Standard and Poor's (S&P); (ii) Moody's; ou (iii) Fitch Ratings;*



v. *Cotas de Fundos de Investimento de renda fixa, lastreadas em títulos da dívida pública nacional, em Certificado de Depósito Bancário – CDB ou em outros títulos de crédito, emitidos por INSTITUIÇÃO FINANCEIRA, ou, ainda, em títulos e valores mobiliários, devendo estas três últimas hipóteses de investimento ser classificadas com rating de baixo risco de crédito, com nota de classificação de risco equivalente ou superior a AA- em escala nacional, emitida por uma das agências classificadoras de risco de crédito aqui elencadas: (i) Standard and Poor's (S&P); (ii) Moody's; ou (iii) Fitch Ratings;*

vi. *Instrumentos de fiança ou garantia, incluindo seguro-garantia, contratados com INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS privadas, públicas ou multilaterais;*

vii. *Ações de Companhias abertas negociadas em bolsa de valores de titularidade do PODER CONCEDENTE, desde que comprovadamente tenham liquidez compatível com as obrigações a serem adimplidas por meio de sua excussão; e/ou*

viii. *Quaisquer outras modalidades de garantia, desde que aceitas pela CONCESSIONÁRIA, que não poderá recusar sem motivo justificado. (g.n.)*

No caso de **inadimplemento** pelo Poder Concedente no pagamento da CP, a Concessionária pode **executar judicialmente as garantias multilateral e complementares**, nos termos do disposto na Cláusula 53.6 do Contrato e na Cláusula 8.21 do Anexo IX.

*53.6. Em caso de **inadimplemento** pelo PODER CONCEDENTE, caracterizado nos termos do item 8.21 do ANEXO IX, no pagamento do valor devido a título da CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA, a CONCESSIONÁRIA poderá excutir total ou parcialmente a garantia prevista na Cláusula 53.4.*

*8.21. No caso de **atraso na disponibilização**, pelo PODER CONCEDENTE, de **recursos complementares necessários** para o pagamento do valor devido a título da CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA, a CONCESSIONÁRIA poderá notificar (i) a INSTITUIÇÃO GARANTIDORA para **excussão parcial ou integral da garantia prevista na Cláusula 53.4 do CONTRATO**, caso constituída; ou (ii) o AGENTE FIDUCIÁRIO para **excussão parcial ou integral das demais GARANTIAS COMPLEMENTARES**, caso constituídas, conforme cláusula 53.10 do CONTRATO.*

No caso de **insuficiência dos recursos mínimos disponíveis**, a Concessionária poderá, conforme o prazo da falta, exigir garantias complementares, suspender a execução ou, até, **rescindir unilateralmente o contrato**.



53.2. Em caso de **insuficiência de RECURSOS MÍNIMOS DISPONÍVEIS** a qualquer momento em que a CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA seja devida, na forma da Cláusula 53.1.2, a CONCESSIONÁRIA poderá:

53.2.1. **Exigir a constituição de GARANTIAS COMPLEMENTARES** em valor suficiente para recomposição dos RECURSOS MÍNIMOS DISPONÍVEIS, caso demonstrada a **insuficiência de RECURSOS MÍNIMOS DISPONÍVEIS pelo prazo de 3 (três) meses consecutivos**;

53.2.2. **Suspender a realização dos EMPREENDIMENTOS, INVESTIMENTOS ADICIONAIS e INVESTIMENTOS CONTINGENTES**, caso demonstrada a **insuficiência de RECURSOS MÍNIMOS DISPONÍVEIS pelo prazo de 6 (seis) meses consecutivos**;

53.2.3. **Resilir unilateralmente o CONTRATO**, caso demonstrada a **insuficiência de RECURSOS MÍNIMOS DISPONÍVEIS pelo prazo de 12 (doze) meses consecutivos**. (g.n.)

De se destacar, ainda, que o **insucesso do financiamento do aporte** também permite a **rescisão unilateral do contrato** pela Concessionária, nos termos das Cláusulas 53.3.2 e 66.22.7¹⁶:

53.3.2. O **FINANCIAMENTO DO APORTE** será contratado pelo PODER CONCEDENTE, como forma de garantir o regular pagamento do APORTE, em linha com as condições estabelecidas no ANEXO IX e com o cronograma disposto no ANEXO IX.A, sendo certo que o **insucesso dessa contratação permitirá a rescisão unilateral do CONTRATO pela CONCESSIONÁRIA**, na forma da Cláusula 66.22.7. (g.n.)

Para o MPC, todas essas garantias disponibilizadas à Concessionária reforçam os questionamentos acerca da vantajosidade do projeto em tela, na medida em que uma eventual insuficiência de recursos mínimos para o pagamento do Aporte e da Contraprestação Pecuniária, provenientes de financiamento e de receitas tarifárias (sistemas de arrecadação do Bilhete Único e da ABASP), pode ser suprida, a critério do parceiro privado, por meio de empréstimos obtidos junto a instituições financeiras ou, ainda, de recursos lastreados em ônus constituído sobre receitas, valores mobiliários ou instrumentos financeiros do Poder Concedente, sob pena de suspensão ou até rescisão unilateral do contrato.

¹⁶ Embora haja menção à Cláusula 66.22.7, a mesma inexistente.



c. Política Tarifária. Problemática do Rateio de Receitas exposta em Representação oferecida pela 5ª Procuradoria de Contas

Antes de se adentrar ao caso concreto, entende-se oportuna uma exposição inicial dos principais tópicos que caracterizam a política tarifária praticada no Estado de São Paulo. Como auxílio, resgata-se trecho de **Representação (eTC-13605.989.24-3)** oferecida por esta 5ª Procuradoria de Contas, no âmbito do Procedimento Administrativo SEI n.º 1127/2024-21, instaurado por força de Notícia de Fato versando sobre possíveis irregularidades decorrentes do reajuste, em 2024, das tarifas praticadas pelo METRÔ, CPTM e EMTU.

O estabelecimento da **política tarifária** pelo Poder Público é competência constitucional instituída pelo artigo 175, parágrafo único, inciso III, da Constituição Federal de 1988¹⁷. Trata-se de um tema bastante delicado, pois se faz necessário ponderar o financiamento do serviço público (racionalidade gerencial dos custos) e a modicidade tarifária¹⁸ em favor dos usuários (racionalidade democrática dos direitos), de modo a assegurar as metas de universalização. O assunto 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

¹⁷ 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;

¹⁸ 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. No mesmo sentido o disposto no art. 6º, § 1º, da Lei n.º 8.987/1995 (Lei Geral de Concessões e Permissões de Serviços Públicos), aplicada subsidiariamente às concessões patrocinadas, que prevê a eficiência na prestação dos serviços e modicidade das tarifas.



orçamentárias na forma de subsídios para as concessionárias e para as empresas estatais com a finalidade de diminuir o valor real da tarifa.

Assim, 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 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. Posteriormente, o cartão TOP passou a ser aceito nos ônibus municipais de São Roque, Ibiúna, Cotia, Taboão da Serra, Arujá e Rio Grande da Serra, encontrando-se disponível 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. A propósito, ressalta-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 58.639/2019¹⁹, que dispõe em seu artigo 12 que compete à SPTrans, empresa vinculada à Secretaria Municipal de Transportes, a emissão e o fornecimento do Bilhete Único, bem como a definição dos seus instrumentos de operacionalização²⁰. A referida norma também estabelece critérios para a concessão de gratuidades e de meia-tarifa, reforçando, no seu artigo 6º, inciso I²¹, 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 13.241/2001²² 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. Ademais, 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

¹⁹ Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58639-de-22-de-fevereiro-de-2019> . Acesso em 19/06/2026.

²⁰ 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;

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.

²¹ 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;

²² 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.



bilhete (art. 7º, § 2º)²³. Nesse sentido, firmou-se em 2005, entre Estado e Município, o **Convênio de Integração Operacional e Tarifária SPTrans n.º 2005/023**,²⁴ por meio do qual se formalizou a utilização integrada do Bilhete Único nos sistemas de 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.

Diante do acordo supracitado, um tópico que passou a ter extrema relevância é o da **partilha da receita do Bilhete Único**. Conforme o ilustrado na Representação oferecida pelo MPC, o Anexo II do Termo Aditivo n.º 06 ao Convênio SPTrans n.º 2005/023 estabeleceu em sua cláusula 2.2 e seguintes uma **ordem de preferência** entre os partícipes do Convênio, **sem que se levasse em consideração, necessariamente, a demanda e os custos operacionais de cada um**. De modo geral, o que se observou 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. **Ocorre que a “sobra” dessa receita tarifária há muito tem se mostrado insuficiente para a manutenção das atividades das estatais, ensejando repasses complementares por parte do Estado com o objetivo de reequilibrar os resultados econômico-financeiros dessas entidades, como já exposto pela imprensa anos atrás**²⁵.

²³ **CAPÍTULO III - DAS INTEGRAÇÕES**

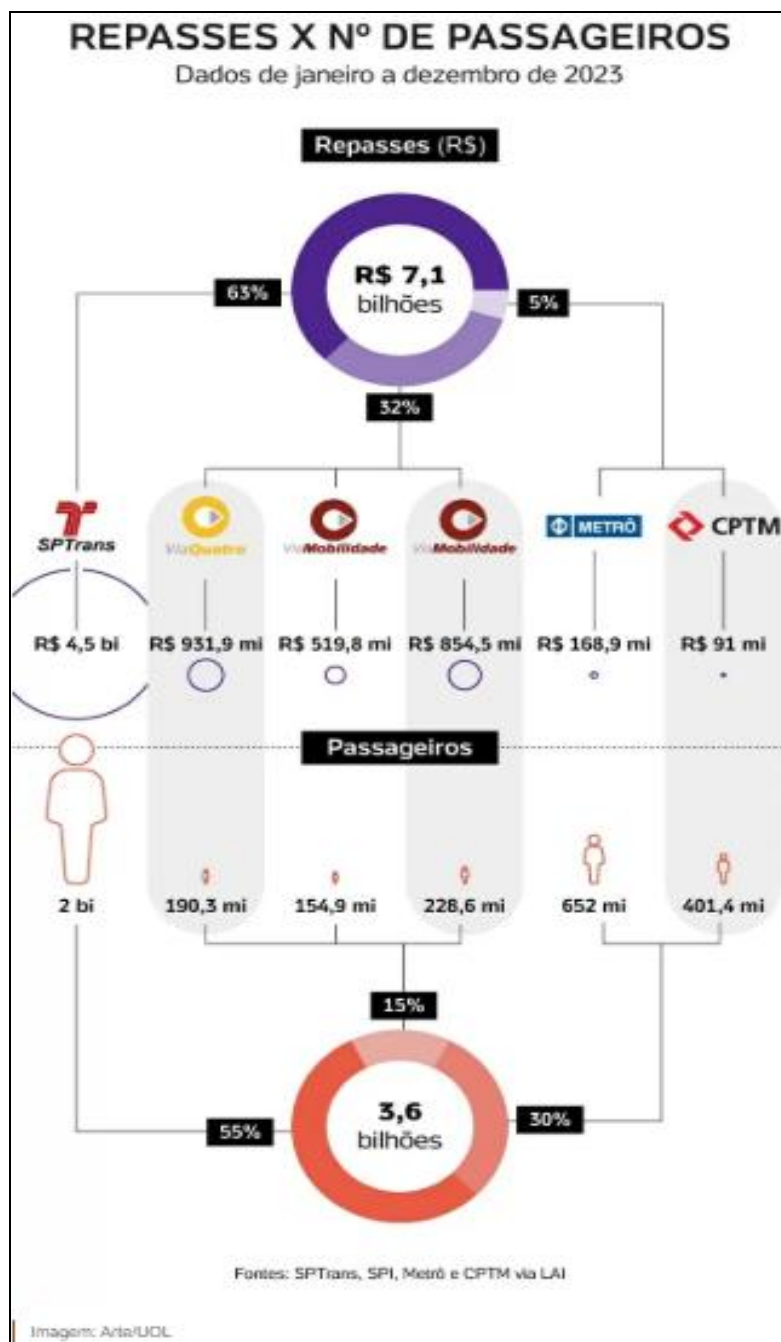
Art. 7º O cartão de Bilhete Único permite, mediante o pagamento de uma única tarifa, a realização de até:

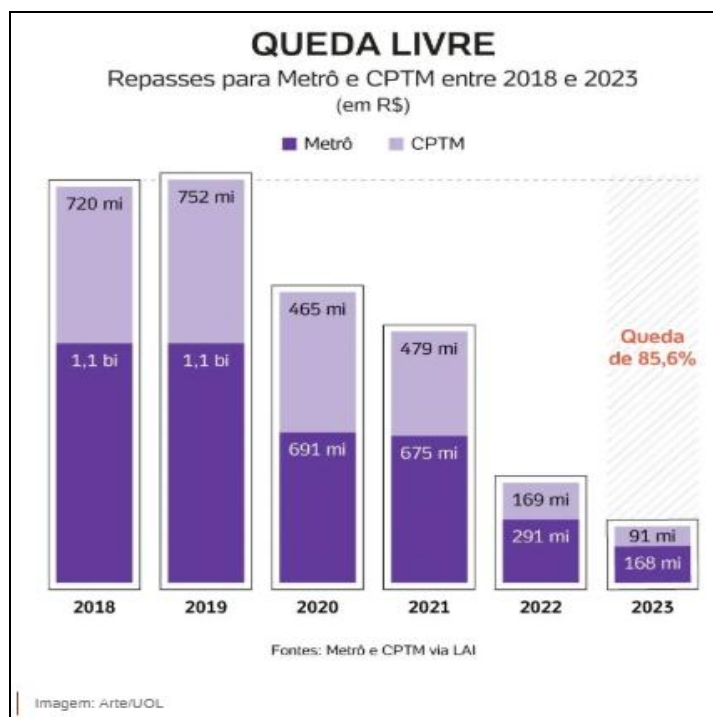
[...] § 2º Para a utilização prevista no “caput” deste artigo, fica permitida apenas uma integração com o Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Metroferroviário, no período de 2 (duas) horas a contar da primeira utilização.

²⁴ 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 encontra-se 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 19/06/2026.

²⁵ 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: 19/06/2026.







Consoante o exposto na Representação ministerial, nos Relatórios Anuais do Governo dos últimos exercícios²⁶ há referências expressas aos reflexos negativos do rateio desproporcional das receitas do Bilhete Único nos resultados fiscais da CPTM e para o METRÔ, tendo o próprio Estado, portanto, reconhecido os impactos das recorrentes concessões privadas aos cofres das estatais. O desequilíbrio decorrente da partilha da receita tarifária ocorre há anos, tendo justificado, inclusive, a assinatura de um **Termo de Recomposição das Perdas Tarifárias** em 2015,²⁷ 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

²⁶ Disponíveis em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relat%C3%B3rio-Anual-do-Governo-do-Estado.aspx>. Acesso em 19/06/2026.

²⁷ “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://transparencia.metrosp.com.br/dataset/relat%C3%B3rios-da-administra%C3%A7%C3%A3o-2015-e-2016/resource/9e5f9da2-6281-4421-94a3-136c715e908c>. Acesso em 19/06/2026.)



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 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.” (g.n.) (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. 773).

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). Nesse sentido, como visto na tabela acima, somadas a subvenção econômica, o ressarcimento de gratuidades e a recomposição por perdas tarifárias, o Estado



repassou à CPTM praticamente R\$ 3 bilhões apenas nos exercícios de 2022 e 2023, em auxílio ao equilíbrio de contas da estatal.

Frisa-se que o próprio 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 pelo menos a decisão referente ao balanço do exercício de 2011 da Companhia (TC-186/026/11),²⁸ com o cenário mantendo-se inalterado desde então, sem avanços significativos, conforme demonstrativos mais recentes.

Nesse contexto, a propósito, esta 5ª Procuradoria de Contas reiterou as críticas à contínua dependência da estatal em relação às verbas remetidas pelo Poder Público e ao decorrente quadro de desequilíbrio econômico-financeiro e endividamento observado no período já ao examinar, em 13/12/2022, o balanço anual de 2020 da CPTM (Evento 114, eTC-4325.989.20). Na ocasião, este agente ministerial destacou o precário estado no qual se encontravam as finanças da Companhia ao resgatar o histórico de prejuízos da estatal, exposto em tabela e gráfico elaborados a partir da consolidação de dados publicados no site “empresas públicas”. Mais recentemente, no âmbito da Representação oferecida ao TCESP (eTC-13605.989.24-3), esta mesma Procuradoria de Contas atualizou a tabela com informações dos exercícios de 2021 a 2022, após o último acesso ao site “empresas públicas”, atualmente indisponível, reforçando os péssimos resultados da Companhia.

Ano	Prejuízo – em milhões (R\$)												
	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

²⁸ V. Acórdão transitado em julgado em 23/03/2018.



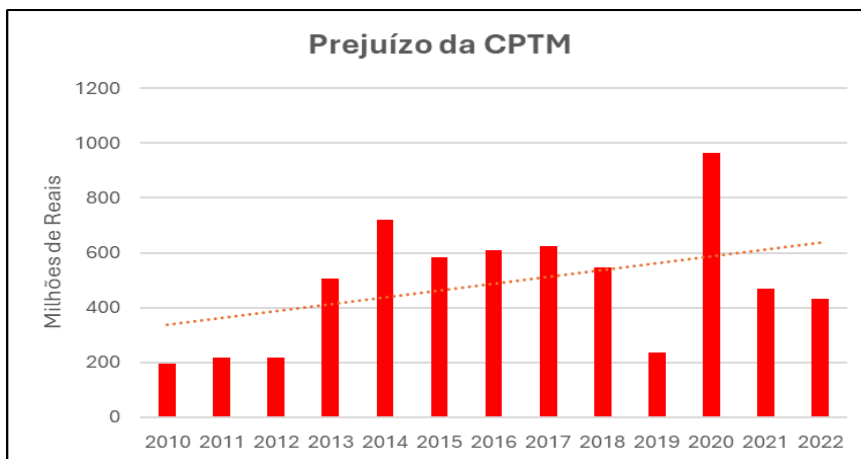


Tabela e gráfico elaborados pelo MPC. Fonte: empresaspublicas.imprensaoficial.com.br. Último acesso em 25/03/2024²⁹.

Recentemente, de se registrar que **a CPTM registrou um prejuízo de R\$ 588,6 milhões no exercício de 2025**, consoante demonstrações contábeis recém-publicadas no Diário Oficial do Estado de 15/04/2026.³⁰ Trata-se de um aumento de 7,3% em relação ao prejuízo apurado em 2024 (R\$ 548,4 milhões), denotando a manutenção do crítico cenário de desequilíbrio econômico-financeiro, endividamento e permanente dependência da estatal dos repasses do Estado.

No mesmo sentido, os preocupantes resultados econômico-financeiros observados nos últimos anos, aliados ao massivo repasse de recursos estaduais, têm justificado há muito tempo as críticas ministeriais acerca da **sustentabilidade do METRÔ**. Conforme o relatado pelo MPC na aludida Representação, os demonstrativos da Estatal também têm indicado um **constante aumento dos prejuízos contábeis** ao longo da última década, requerendo, consequentemente, transferências cada vez mais volumosas por parte do Estado para a atenuação de seu desequilíbrio econômico-financeiro. Em 2019³¹, constatou-se um prejuízo

²⁹ Atualmente, o site não se encontra mais disponível.

³⁰ Disponível em: <https://doe.sp.gov.br/empresarial/companhia-paulista-de-trens-metropolitanos-cptm/demonstracoes-contabeis-em-31-de-dezembro-de-2025-em-milhares-de-reais-20260414413962771774403>

. Acesso em: 19/06/2026.

³¹ Balanço Anual de 2019 do METRÔ tratado no eTC-2811.989.19-3.



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. Já em 2023, o METRÔ anunciou um prejuízo de R\$ 900 milhões³², ao passo que, **em 2025, o resultado negativo ultrapassou a casa de R\$ 1 bilhão**, conforme balanço recém-publicado em 08/04/2026³³.

Feita essa importante exposição acerca dos contornos da política tarifária aplicada no Estado de São Paulo, retorna-se ao **presente caso**. Na visão ministerial, todo o contexto envolvendo a política tarifária, o sistema de bilhetagem eletrônica e a integração intermodal (física, operacional e tarifária) no Estado de São Paulo é mais um importante fator a ser considerado na avaliação da vantajosidade e consequente regularidade da concessão patrocinada examinada.

Conforme o discutido anteriormente, a remuneração da Concessionária é composta por diversas parcelas, dentre elas a Contraprestação Pecuniária, a qual, por sua vez, é dividida em três parcelas: Fixa 1, Fixa 2 e Variável. Segundo a Cláusula 8.15 c/c Cláusula 8.13 do Anexo IX, **a Contraprestação Pecuniária será paga por meio da conta centralizadora, a qual será adimplida, em parte, pelos Sistemas de Arrecadação do Bilhete Único e ABASP**, compreendendo, também, o valor de titularidade do Poder Concedente referente ao compartilhamento de receitas acessórias, depósitos provenientes do Tesouro do Estado de São Paulo e eventuais valores oriundos de outros sistemas de arrecadação e/ou câmaras de compensação.

Recursos a serem depositados na CONTA CENTRALIZADORA

8.13. A **CONTA CENTRALIZADORA** receberá os seguintes recursos, observado o quanto previsto no ANEXO X: [...]

³² Relatório Integrado do Metrô – 2023, p. 265. Disponível em: <https://transparencia.metrosp.com.br/dataset/relat%C3%B3rio-integrado%E2%80%932023-metr%C3%B4>. Acesso em 19/06/2026.

³³ Disponível em: <https://doe.sp.gov.br/empresarial/companhia-do-metropolitano-de-sao-paulo-metro/balanco-20260407419012771758039>. Acesso em: 19/06/2026.



i. **O valor de titularidade do PODER CONCEDENTE a ser recebido em razão do compartilhamento de RECEITAS ACESSÓRIAS;**

ii. **O valor ao qual a CONCESSIONÁRIA faz jus, nos termos do regulamento da CÂMARA DE COMPENSAÇÃO DO BU**, sendo certo que serão observadas as preferências de recebimento já reconhecidas pelo PODER CONCEDENTE em favor das concessionárias privadas do SISTEMA METROFERROVIÁRIO, bem como de outras concessionárias privadas de referido sistema que vierem a fazer parte do SISTEMA DE ARRECADAÇÃO DO BILHETE ÚNICO e tiverem contratos celebrados com o PODER CONCEDENTE em data anterior à DATA DE ASSINATURA;

iii. **O valor ao qual a CONCESSIONÁRIA faz jus, advindo da CÂMARA DE COMPENSAÇÃO DA ABASP** ou mecanismo similar estabelecido pelo PODER CONCEDENTE, sendo certo que serão observadas as preferências de recebimento já por ele reconhecidas em favor das concessionárias privadas do SISTEMA METROFERROVIÁRIO, bem como de outras concessionárias privadas de referido sistema que vierem a fazer parte ou obtiverem valores advindos do SISTEMA DE ARRECADAÇÃO ABASP, e tiverem contratos celebrados com o PODER CONCEDENTE em data anterior à DATA DE ASSINATURA;

iv. **Depósitos provenientes do Tesouro do Estado de São Paulo para adimplemento das obrigações de pagamento do PODER CONCEDENTE;**

v. **Eventuais valores oriundos de outros sistemas de arrecadação e/ou câmaras de compensação**, na forma e nos limites que vierem a ser definidos pelo PODER CONCEDENTE ou pela ARTESP.

[...]

8.15. **Os valores referidos no item 8.13 constituirão o saldo destinado para o pagamento da CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA** e demais itens previstos no item 8.25, no montante a ser notificado pela ARTESP, nos termos do item 8.16 abaixo, devendo ser observado também o regimento das garantias prestadas pelo PODER CONCEDENTE conforme a Cláusula 53 do CONTRATO. (g.n.)

Pontua-se que a Cláusula Décima Sétima do Contrato e o Anexo X dispõem acerca do funcionamento atual do sistema de arrecadação do Bilhete Único e Bilhetagem. Nesse sentido, a Cláusula 17.6, a seguir reproduzida, disciplina as **preferências de recebimento e as obrigações de pagamento do Sistema de Arrecadação do Bilhete Único**. Nota-se que, em sintonia com a ordem de preferência estabelecida no Convênio SPTrans n.º 2005/023, que formalizou a utilização integrada do Bilhete Único nos sistemas de transporte coletivo sob gestão da SPTrans, CPTM e METRÔ, a Concessionária Trivia Trens será preterida pelas concessionárias privadas que já possuem acordos vigentes com o Poder Público, tendo **preferência, contudo, em relação ao METRÔ e à**



CTPM, bem como às concessionárias privadas que futuramente vierem a integrar o sistema de arrecadação do Bilhete Único.

17.6. A partir do início da FASE DE OPERAÇÃO COMERCIAL, em todo dia de expediente bancário será depositado na CONTA CENTRALIZADORA o valor previsto na Cláusula 17.8.3, na forma prevista no ANEXO IX, conforme regulado nos instrumentos de convênio e no acordo em vigor, constantes do ANEXO XI, devendo ser observadas:

I. As preferências de recebimento e as obrigações de pagamento já contraídas pelo PODER CONCEDENTE com as concessionárias (i) ViaQuatro (Linha 4), (ii) Linha Universidade (Linha 6), (iii) ViaMobilidade (Linhas 5 e 17) e (iv) ViaMobilidade (Linhas 8 e 9) e (v) TIC Trens (TIC Eixo Norte), bem como com outras concessionárias de serviço público de transporte coletivo de passageiros que fizerem parte do SISTEMA DE ARRECADAÇÃO DO BILHETE ÚNICO e tiverem contratos celebrados com o PODER CONCEDENTE em data anterior à DATA DE ASSINATURA;

II. A preferência da CONCESSIONÁRIA em relação às obrigações de pagamento dos demais integrantes do COMITÊ METROFERROVIÁRIO (METRÔ e CPTM); e

III. A preferência da CONCESSIONÁRIA em relação às obrigações de pagamento decorrentes de futuros contratos de concessão de serviços de transporte público metroferroviário celebrados com concessionárias privadas que possam vir a integrar o SISTEMA DE ARRECADAÇÃO DO BILHETE ÚNICO, observada a ordem cronológica de assinatura destes contratos com o PODER CONCEDENTE, nos termos da Cláusula 53.1.2. (g.n.)

Para além, portanto, dos impactos diretos do repasse à iniciativa privada de cerca de R\$ 35,13 bilhões a título de Contraprestação Pecuniária durante todo o projeto, o fato de tais recursos serem provenientes de uma conta centralizadora alimentada essencialmente por receitas provenientes das arrecadações do Bilhete Único e do sistema ABASP também afeta as contas públicas indiretamente. Afinal, como já discutido anteriormente, os resultados das empresas estatais são fortemente prejudicados em razão da preferência concedida às concessionárias privadas no rateio das receitas tarifárias, mantendo-se equilibrados somente com expressivos repasses anuais do Estado. Até mesmo porque 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 2022.³⁴ Somam-se a isso os reflexos futuros das garantias multilateral e complementares acionadas pelo parceiro privado diante de uma eventual insuficiência de recursos.

d. Receitas Decorrentes do Compartilhamento da Infraestrutura com Trens de Carga

Para o MPC, a disciplina das receitas decorrentes do compartilhamento da infraestrutura com trens de carga, em especial a interação com a MRS Logística (já objeto de convênios específicos com a CPTM e mencionada em cláusulas contratuais³⁵ relativas à circulação de trens de carga nas vias das linhas concedidas e a contratos correlatos de sinalização que abrangem locomotivas cargueiras), revela-se aspecto central para aferir a completude da modelagem econômico-financeira. É a partir desse regramento que se definirá se haverá receitas extraordinárias relevantes (pedágios de uso de via, tarifas de acesso, ressarcimentos por uso da infraestrutura, serviços acessórios, entre outros) que deveriam compor o fluxo de caixa projetado da concessão e, em alguma medida, ser partilhadas com o Poder Concedente, em

³⁴ Conforme Relatório Anual do Governo – 2022 – Volume II (p. 380).

³⁵ **Cláusula 20.1.5 – Interfaces com concessionárias ferroviárias federais**

20.1.5. Interface e compatibilização dos EMPREENDIMENTOS de responsabilidade da CONCESSIONÁRIA, dos equipamentos e dos sistemas entre si, com as estações ferroviárias operadas pela CPTM, por outros operadores delegatários ou concessionários no SISTEMA METROFERROVIÁRIO, ou por concessionárias de serviços ferroviários federais, salvo os riscos de interface e compatibilização decorrentes diretamente de inadimplência ou mora do PODER CONCEDENTE, da ARTESP, da CPTM, ou de concessionárias de serviços ferroviários federais, no cumprimento de suas obrigações.

Cláusulas 21.1.19 a 21.1.21 – Riscos do Poder Concedente relacionados à MRS e à malha de carga

21.1.19. Custos adicionais, atrasos ou outros prejuízos devidamente comprovados, incorridos pela CONCESSIONÁRIA em razão do descumprimento, pela MRS, de obrigações e responsabilidades a ela atribuídas nos instrumentos jurídicos e diretrizes constantes do ANEXO XI, ressalvadas eventuais INTERVENÇÕES classificadas como ENCARGOS TRANSFERÍVEIS.

21.1.20. Prejuízo efetivo e comprovado à execução do CONTRATO em razão do descumprimento dos instrumentos jurídicos constantes do ANEXO XI, pela UNIÃO, por concessionárias de serviços ferroviários federais, por empresas contratadas por estas, ou por outros entes que sejam partes dos aludidos instrumentos jurídicos e que utilizem as mesmas estações ou outras áreas operacionais comuns às LINHAS, desde que tais ações ou omissões tenham ocorrido em desconformidade com os documentos jurídicos celebrados e disponibilizados no ANEXO XI.

21.1.21. Impedimento, óbice ou dificuldade não previstos neste CONTRATO, causado pela UNIÃO, por concessionárias de serviços ferroviários federais ou por outros entes que sejam partes dos instrumentos jurídicos constantes do ANEXO XI, para acesso e utilização da ÁREA DA CONCESSÃO, em desacordo com os aludidos instrumentos jurídicos.

Cláusula 37.1.86 – Interferências com MRS e TIC TRENS

37.1.86. Obter junto aos responsáveis informações acerca de cadastros de possíveis INTERFERÊNCIAS e interfaces com demais redes e linhas do serviço público metroferroviário que possam impactar a implantação, operação e manutenção das LINHAS, notadamente, mas não somente, concessionárias MRS e TIC TRENS.



prestígio aos princípios da modicidade tarifária e da adequada remuneração do patrimônio público.

Entretanto, os instrumentos analisados dedicam maior detalhamento às obrigações da concessionária quanto à adequação da via permanente, mitigação de interferências e compatibilização operacional com os trens de carga do que à repartição econômica das receitas oriundas dessa convivência, **o que gera preocupante zona de opacidade sobre a forma como ganhos privados eventualmente obtidos com o uso de infraestrutura já amortizada pelo setor público poderão ser capturados** e se, de fato, reverterão, ainda que parcialmente, em benefício do Estado e dos usuários do sistema.

e. Ônus da Fiscalização

Nos termos do estabelecido na Cláusula 41.1 do Contrato³⁶, a Concessionária pagará mensalmente à Artesp (Art. 63, IV, e Art. 65 da Lei Complementar n.º 1.413/2024), a título de **Ônus da Fiscalização**, valor correspondente a **1,90% da Contraprestação Pecuniária Bruta**, a partir da fase de operação comercial, conforme disciplinado no Anexo IX. Assim, estima-se que algo em torno de R\$ 667 milhões ingresse aos cofres públicos a este título até o final da concessão.

Sobre o tema, ressalta-se inicialmente o alerta efetuado pela Fiscalização em razão do disposto na cláusula 26.1.5³⁷, que permite a revisão desses valores ou a estipulação de carência no seu pagamento por dados períodos. Em outras palavras, **o contrato permite que os valores devidos à**

³⁶ **41. CLÁUSULA QUADRAGÉSIMA PRIMEIRA – ENCARGOS FINANCEIROS DA CONCESSIONÁRIA PERANTE O PODER CONCEDENTE**

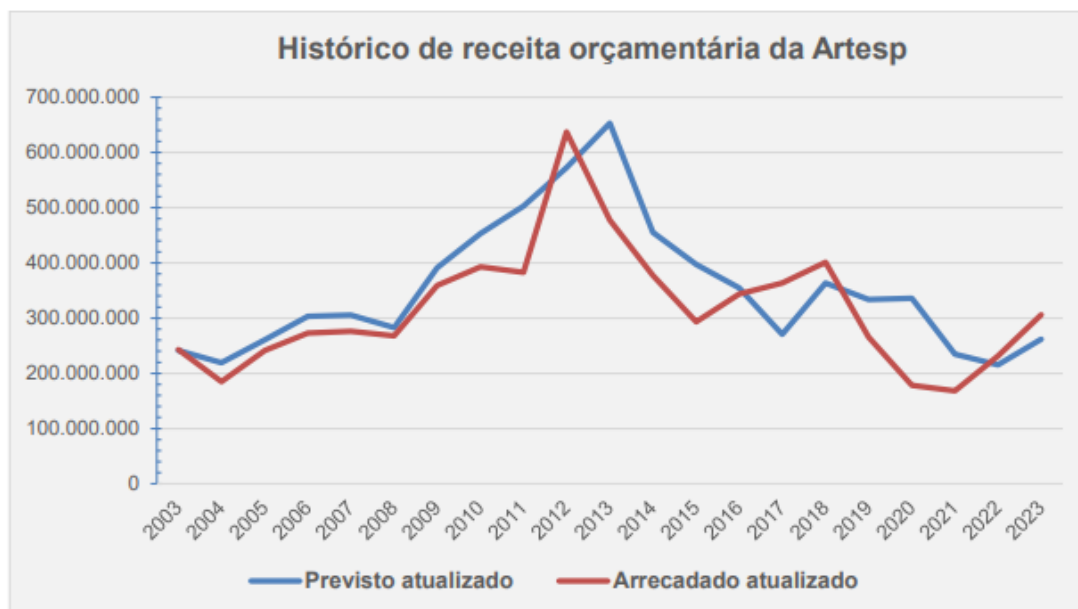
41.1. A CONCESSIONÁRIA pagará mensalmente à ARTESP, pelo exercício das atividades e gerenciamento e fiscalização da CONCESSÃO, a título de ÔNUS DE FISCALIZAÇÃO, o valor correspondente a 1,90% (um vírgula noventa por cento) da CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA BRUTA, a partir da FASE DE OPERAÇÃO COMERCIAL, conforme disciplinado no ANEXO IX.

³⁷ 26.1.5. Revisão dos valores de ÔNUS DE FISCALIZAÇÃO ou do desconto a título de custos com o SISTEMA DE ARRECADAÇÃO DO BILHETE ÚNICO, ou estipulação de carência no seu pagamento, por dados períodos;



Agência Reguladora sejam reduzidos ou até mesmo zerados por determinado período, visando à recomposição de possíveis desequilíbrios econômico-financeiros. Trata-se, pois, de dispositivo potencialmente prejudicial às atividades da Artesp, e, conseqüentemente, aos cofres públicos.

Nesse sentido, aliás, é que a Fiscalização destacou no item 48 do seu Relatório como os impactos da alteração desses valores em reequilíbrios de concessões rodoviárias vêm afetando a **higidez financeira da Artesp**, a exemplo do constatado no exame das contas de 2023 da Agência Reguladora (eTC-2243.989.23). Consoante o relatado na ocasião, a outorga a título de ônus variável, importante fonte de receita da Autarquia, foi reduzida em 50% no exercício de 2013, como forma de compensar o desequilíbrio financeiro gerado pela não concessão de reajuste nas tarifas dos usuários. Tal medida, contudo, impactou sobremaneira a evolução das receitas totais da Artesp. É o que se depreende do gráfico a seguir, que tem origem no histórico de receita registrado no SIGEO/SIAFEM, atualizado para a base dezembro de 2023 (IGP-M) (*Evento 14.31*, pp. 07/09, eTC-2243.989.23):



Fonte: Anexo A.3-04 – Dados extraídos do SIGEO.



A propósito, apontamento idêntico foi realizado por ocasião da análise da licitação e contrato da concessão da prestação do serviço público de transporte de passageiros, sobre trilhos, do TIC Eixo Norte, realizada em 2024, compreendendo o trem expresso entre as cidades de São Paulo e Campinas, a linha 7 – Rubi da CPTM e o Serviço de trem intermetropolitano entre Jundiaí e Campinas (*Evento 59.35, eTC-15756.989.24*).

Nesse sentido, a exemplo do efetivamente verificado nas concessões rodoviárias, a revisão do ônus de Fiscalização prevista na Cláusula 26.1.5 do Contrato examinado também pode ensejar uma grande repercussão nas contas da Artesp e, consequentemente, nos cofres públicos, justificando a preocupação externada pelo controle externo acerca dos moldes adotados na presente contratação.

f. Conclusão do tópico

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 nos últimos anos têm conferido uma **prevalência dos interesses privados sobre os públicos**, especialmente quanto ao recebimento da receita proveniente das tarifas aplicadas na prestação dos serviços públicos de transporte e à extensa lista de garantias concedidas pelo Poder Concedente para os pagamentos ao parceiro privado.

Nesse sentido, tendo como pano de fundo esse panorama, reforça-se a necessidade de que a **compatibilidade dos investimentos** propostos na Concessão seja avaliada pelo setor técnico da Casa, desta vez sob o enfoque da **remuneração da concessionária**, considerando, principalmente, as parcelas provenientes de recursos públicos – **Aporte Público e Contraprestação Pecuniária (Fixa 1, Fixa 2 e Variável)** – e as **garantias** prestadas pelo Poder

Concedente para os pagamentos devidos à Concessionária. Questiona-se, também, a disciplina das **receitas decorrentes do compartilhamento da infraestrutura com trens de carga**. Além disso, repisa-se a importância da análise técnica dos tópicos inicialmente impugnados pela Fiscalização, relacionados a potenciais falhas nas **metas dos indicadores de desempenho (Índice de Qualidade do Serviço)** e nas **condições operacionais dos serviços (Itens 38-A e 38-B)**, e à **revisão do ônus de Fiscalização (Item 48)**, este último, com potencial impacto nas contas da Artesp.

III. MÃO DE OBRA DA CPTM, TRANSIÇÃO OPERACIONAL E RISCO DE “DUPLO SUBSÍDIO”

O contrato admite de forma explícita o **uso de mão de obra da CPTM durante a transição**, estabelecendo que a empresa estatal disponibilizará trabalhadores para a operação assistida, devendo a concessionária ressarcir os custos correspondentes e respeitar os prazos e as condições definidos em cláusulas específicas, conforme se verifica na Cláusula 38:

38. CLÁUSULA TRIGÉSIMA OITAVA – OBRIGAÇÕES RELACIONADAS À UTILIZAÇÃO DE PESSOAL DA CPTM

38.1. A CONCESSIONÁRIA fará uso, sem prejuízo do pessoal próprio por ela contratado, da mão-de-obra disponibilizada pela CPTM, durante a ETAPA DE OPERAÇÃO ASSISTIDA, para exercício de parcela das funções de supervisão, operação e de manutenção, por pelo menos 180 (cento e oitenta) dias, conforme detalhado no ANEXO III.B.

Em paralelo, percebe-se que a imprensa registrou que a ViaMobilidade e a Trivia Trens têm aberto centenas de vagas próprias para operação e manutenção nas Linhas 8, 9, 11, 12, 13 e Expresso Aeroporto,³⁸ o que, para o MPC, pode revelar uma estratégia gradativa de substituição do quadro estatal,

³⁸ Disponível em: <https://g1.globo.com/google/amp/sp/sao-paulo/noticia/2026/01/21/empresas-de-trens-abrem-mais-de-700-vagas-de-emprego-na-grande-sao-paulo.ghtml>. Acesso em: 19/06/2026.



mas não afasta, por si, o **risco de sobreposição de funções** entre empregados da CPTM e do setor privado ao longo do cronograma de transição.

Há ainda notícia de movimentação legislativa na ALESP³⁹ para **absorção de servidores remanescentes da CPTM em outros órgãos estaduais**, o que indica que a política de recursos humanos vinculada às concessões metroferroviárias se encontra em redefinição e pode não ter sido plenamente capturada nos estudos originais. Nesse contexto, a crítica de **possível “duplo subsídio”** (remuneração integral da operação privada somada à permanência, por período possivelmente superior ao estritamente necessário, de servidores da CPTM em postos que já deveriam ter sido assumidos pela iniciativa privada merece verificação empírica, mediante confronto entre o quadro de pessoal previsto nos anexos econômico-financeiros, as planilhas de custos operacionais e a realidade fática após o início da operação assistida.

Nessa esteira, aliás, na já mencionada **Representação (eTC-13605.989.24-3)** oferecida por esta 5ª Procuradoria de Contas, no âmbito do Procedimento Administrativo SEI n.º 1127/2024-21, instaurado por força de Notícia de Fato versando sobre possíveis irregularidades decorrentes do reajuste, em 2024, das tarifas praticadas pelo METRÔ, CPTM e EMTU, o MPC revisitou as críticas à **recorrente prática de cessão de funcionários pela/à CPTM a/por outros Órgãos**, assunto enfrentado 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*).

Na ocasião, criticou-se o fato de que as cessões ocorreram em prejuízo direto à saúde financeira da estatal, uma vez que a CPTM, por vezes, permaneceu reembolsando todas as despesas dos órgãos que cederam seus

³⁹ Conforme Projeto de Lei 730/2025, que prevê “absorção de funcionários da CPTM após concessões, com realocação em outros órgãos do Metrô ou do Estado”: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000619647>. Acesso em: 19/06/2026.



funcionários, mas não foi totalmente reembolsada quando ela própria realizou a cessão, em prejuízo a já precária situação econômico-financeira da Companhia.⁴⁰ Acrescentou, também, 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. No mais, reforçou a irregularidade do cenário ao concluir que a receita proveniente da tarifa do transporte público ferroviário estaria sendo revertida para o custeio de servidores de outros setores, configurando uma espécie de subterfúgio para a própria Administração Direta camuflar seus reais resultados financeiros e econômicos, em detrimento da hígidez dos demonstrativos das estatais CPTM, METRÔ e EMTU.

Assim, pelo exposto, reputa-se oportuno o **exame técnico do tópico** mediante o confronto entre o quadro de pessoal previsto nos anexos econômico-financeiros, as planilhas de custos operacionais e a realidade fática após o início da operação assistida, considerando o risco de sobreposição de funções entre servidores públicos e funcionários privados, com possível “duplo subsídio”, e a recorrente prática de cessão de funcionários verificada no âmbito das estatais.

IV. ASPECTOS GERAIS DA LICITAÇÃO

a. Estudos Objetivos e Vantajosidade da PPP

É cediço que a contratação de parceria público-privada, assim como qualquer outra contratação pública, está condicionada à comprovação exauriente do interesse público e ao atendimento aos princípios basilares da Administração

⁴⁰ 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).



Pública. Nessa esteira dispõe o artigo 10, inciso I, “a”, e § 4º, da Lei Federal n.º 11.079/2004, que condiciona a abertura do respectivo processo licitatório à autorização da autoridade competente, **fundamentada em estudo técnico que comprove a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada:**

*Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, **estando a abertura do processo licitatório condicionada a:***

*I – autorização da autoridade competente, fundamentada em **estudo técnico que demonstre:***

*a) **a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada:***

[...]

§ 4º Os estudos de engenharia para a definição do valor do investimento da PPP deverão ter nível de detalhamento de anteprojeto, e o valor dos investimentos para definição do preço de referência para a licitação será calculado com base em valores de mercado considerando o custo global de obras semelhantes no Brasil ou no exterior ou com base em sistemas de custos que utilizem como insumo valores de mercado do setor específico do projeto, aferidos, em qualquer caso, mediante orçamento sintético, elaborado por meio de metodologia expedita ou paramétrica. (g.n.)

Também nesse sentido o disposto no artigo 4º da Lei Estadual n.º 11.688/2004 (Programa de Parcerias Público-Privadas), que condicionou a inclusão de projetos no PPP, dentre outros fatores, à comprovação efetiva do interesse público:

Artigo 4º - São condições para a inclusão de projetos no PPP:

I - efetivo interesse público, considerando a natureza, relevância e valor de seu objeto, bem como o caráter prioritário da respectiva execução, observadas as diretrizes governamentais;

II - estudo técnico de sua viabilidade, mediante demonstração das metas e resultados a serem atingidos, prazos de execução e de amortização do capital investido, bem como a indicação dos critérios de avaliação ou desempenho a serem utilizados;

III - a viabilidade dos indicadores de resultado a serem adotados, em função de sua capacidade de aferir, de modo permanente e objetivo, o desempenho do ente privado em termos qualitativos e quantitativos, bem como de parâmetros que vinculem o montante da remuneração aos resultados atingidos;



IV - a forma e os prazos de amortização do capital investido pelo contratado;

V - a necessidade, a importância e o valor do serviço ou da obra em relação ao objeto a ser executado.

Parágrafo único - A aprovação do projeto fica condicionada ainda ao seguinte:

1 - elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro;

2 - demonstração da origem dos recursos para seu custeio;

3 - comprovação de compatibilidade com a lei orçamentária anual, a lei de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual.

Da documentação que acompanha os autos, contudo, **não se extrai, a princípio, qualquer demonstração técnica e inequívoca de que a concessão patrocinada, nos exatos moldes adotados, foi, de fato, a melhor opção ao interesse público.** No caso, o Relatório Econômico-Financeiro que expôs as premissas utilizadas para a elaboração do EVTE parece se limitar a apresentar meios necessários para tornar o projeto economicamente e financeiramente viável principalmente em termos de atratividade para a iniciativa privada. Ou seja, não há nos autos, por exemplo, nenhum estudo que demonstre que a aglutinação dos quatro principais serviços seria mais vantajosa do que uma eventual divisão em lotes, valendo lembrar que todos os serviços já estavam em operação através da CPTM. Ou que a assunção, parcial ou total, do projeto pelo próprio Poder Público seria desvantajosa a ponto de justificar sua concessão à iniciativa privada, considerando que o modelo adotado prevê, de qualquer maneira, massivo investimento público, o qual será em boa parte financiado, além de ampla utilização de infraestrutura preexistente.

Considerando, portanto, que a opção pela concessão patrocinada, nos exatos moldes adotados pelo Poder Público, não demonstrou ter sido lastreada em estudos técnicos que justificassem que o modelo foi, de fato, o mais vantajoso para o interesse público, vislumbra-se potencial afronta ao artigo 10, inciso I, "a", da Lei Federal n.º 11.079/2004 e ao artigo 4º, inciso I, da Lei Estadual n.º 11.688/2004, em prejuízo à regularidade da matéria.



b. Competitividade e Desconto

Consoante a instrução dos autos, o certame contou com **duas proponentes**, quais sejam a **Comporte Participações S.A.** e a **CCR S.A.** Ambas foram classificadas e propuseram **descontos percentuais** de **2,57%** e **1,45%**, respectivamente, sobre a contraprestação pública, nos termos da Cláusula 6 do Edital. A proposta da licitante Comporte Participações foi declarada a vencedora, pois representou uma diferença maior do que 20% em relação ao desconto percentual ofertado pela proposta da CCR, nos termos dos itens 14.10 e 14.10.2 do Edital. Logo, com o desconto proposto de 2,57%, de se esperar uma economia de aproximadamente R\$ 900 milhões⁴¹ aos cofres públicos.

Embora tal valor soe notável à primeira vista, é necessário contextualizá-lo. Trata-se de um projeto que envolve investimentos iniciais de R\$ 14,3 bilhões, dos quais R\$ 10 bilhões serão de responsabilidade do Poder Concedente. Somam-se a isso contraprestações públicas distribuídas ao longo dos 25 anos da concessão, que chegam à casa dos R\$ 35 bilhões. A concessionária, ainda, deve receber cerca de R\$ 2,8 bilhões em receitas acessórias. Logo, o empreendimento como um todo envolve mais de R\$ 52 bilhões, entre recursos públicos e privados, o que reduz o desconto proposto, na prática, a apenas 1,7% do montante total envolvido no projeto.

Diante do cenário exposto parece razoável supor que o desconto poderia ser maior caso a competitividade do certame também fosse maior, sendo, qualquer variação percentual capaz de ensejar grandes impactos financeiros, considerando o vulto do projeto. Nesse sentido, a já questionada viabilidade do projeto é colocada em xeque também sob a ótica privada, uma vez que nem elevada participação estatal no projeto como um todo parece ter sido capaz de atrair a efetiva participação de outros interessados.

⁴¹ 2,57% de R\$ 35,13 bilhões.



Aliás, o fato de o desconto concedido estar vinculado à contraprestação pecuniária reforça ainda mais as dúvidas a respeito da precisão das estimativas realizadas pela Administração. Sobretudo porque mesmo em análise amostral os cálculos orçamentários apresentados não parecem isentos de equívocos, conforme todo o discutido até aqui (a exemplo da duplicação dos custos de “comunicação visual” – Item 52 do Relatório da Fiscalização). Logo, repisa-se a necessidade de que a matéria passe pelo crivo do setor especializado da Casa, em reguardo ao adequado exame de mérito.

c. Potencial Fomento a Oligopólio Privado

Embora não se desconheça a importância do capital privado para a expansão e a modernização dos serviços de transporte público, o MPC enxerga com preocupação a contínua escalada das concessões no sistema metroferroviário de São Paulo à iniciativa privada, nos moldes praticados atualmente (elevado aporte público, garantia de receita mínima, prioridade da Concessionária no recebimento de receitas etc.)⁴². Conforme o exposto ao longo desta manifestação, independentemente da demanda e dos custos operacionais envolvidos, o modelo praticado acaba por privilegiar o parceiro privado em detrimento do Metrô e da CPTM. Cada vez mais, as duas estatais necessitam de aportes orçamentários para manter suas atividades, passando a falsa imagem para a sociedade paulista de que elas são ineficientes por serem deficitárias, quando, na realidade, incumbe-lhes uma fatia menor da receita arrecadada, ainda que a maior parte da rede metroviária e ferroviária esteja sob sua custódia.

Nesse sentido, cumpre lembrar que o **Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP)** tem efetuado uma séria de investigações sobre as

⁴² Além das Linhas 7, 11, 12, 13 e do Expresso Aeroporto, as Linhas 4-Amarela, 5-Lilás, 8-Diamante e 9-Esmeralda também são atualmente operadas por concessionária privada (Grupo Motiva). Em operação transitória, a Linha 17-Ouro, cujo projeto remete aos anos 1990, foi concedida à ViaMobilidade em 2018, juntamente com a Linha 5-Lilás, tendo passado por diversos atrasos, até a sua entrega no fim do primeiro trimestre de 2026. Também entregue à iniciativa privada (Concessionária Linha Uni, do Grupo Acciona), a Linha 6-Laranja tem previsão de entrega para outubro de 2026 (primeiro trecho).

privatizações realizadas na malha metroferroviária, valendo destacar a apuração de possíveis irregularidades no empréstimo de trens e no interesse por um sistema de sinalização de trens, nos acordos realizados junto à ViaMobilidade para a operação das Linhas 8 e 9 do trem metropolitano de São Paulo⁴³. Recentemente, ainda, o MPSP abriu novo inquérito para apurar falhas da mesma ViaMobilidade na operação e administração das referidas Linhas 8 e 9 do trem metropolitano, tendo o promotor do caso ressaltado a assinatura de um TAC entre o governo estadual e o MPSP em 2023, no qual a Concessionária se comprometeu a pagar R\$ 150 milhões em indenização e antecipar cerca de R\$ 636 milhões em investimentos nas Linhas 8 e 9⁴⁴.

Retornando ao caso em tela, constatou-se que a vencedora do certame foi a **Comporte Participações S.A.** Trata-se de uma *holding* brasileira fundada pela família Constantino,⁴⁵ formada por empresas de transporte rodoviário, metroferroviário e urbano de passageiros, cargas e turismo. Trata-se do **mesmo grupo vencedor da concessão do TIC Eixo Norte (Linha 7-Rubi, Trem Intermetropolitano e Trem Intercidades – Expresso TIC)**, integrando o Consórcio C2 Mobilidade Sobre Trilhos (participação de 60%) em conjunto com a empresa chinesa CRRC CO (participação de 40%), nos termos do verificado nos autos do eTC-15756.989.24. O Grupo também controla o Metrô de Belo Horizonte e o VLT da Baixada Santista, este último através da BR Mobilidade, sendo proprietário, ademais, de uma ampla gama de empresas de viação por todo o Brasil, a exemplo da Viação Piracicabana, Penha, Expresso União e Expresso Itamarati.⁴⁶ Daí se depreende **possível indício de concentração horizontal** no mercado geográfico relevante de prestação dos serviços de transporte sob trilhos.

⁴³ Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2025/01/15/mpsp-abre-inquerito-para-apurar-irregularidades-da-viamobilidade-nos-trens.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 19/06/2026.

⁴⁴ Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2026/05/08/mp-sp-abre-novo-inquerito-para-apurar-falhas-da-viamobilidade-nas-linhas-8-e-9.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em 19/06/2026.

⁴⁵ Também fundadora da Gol Linhas Aéreas Inteligentes S.A.

⁴⁶ Fonte: <https://www.holdingcomporte.com.br/> e pesquisa livre na internet. Acesso em: 19/06/2026.



À semelhança do Grupo Comporte, cita-se o **Grupo Motiva (antiga CCR)**. Trata-se de uma das maiores empresas de infraestrutura, mobilidade e logística do continente. Com atuação em 13 estados brasileiros e três países da América Latina, o conglomerado é detentor de quase 35% de market share nas rodovias, da gestão de 20 aeroportos regionais e internacionais e das **Linhas 4-Amarela, 5-Lilás, 8-Diamante e 9-Esmeralda de São Paulo**, além do Metrô de Salvador e do VLT Carioca⁴⁷. Recentemente, o Grupo anunciou que pretende unificar, até dezembro de 2026, os nomes de suas concessões metroferroviárias em São Paulo (“ViaQuatro” e “ViaMobilidade”) para “Motiva”⁴⁸.

Diante do panorama relatado, portanto, e considerando os elevados valores envolvidos, o modelo de projeto adotado, a baixa participação de proponentes e o modesto desconto proposto, novamente entende-se justificado o aprofundamento do exame da matéria pelo órgão especializado da Casa, em resguardo aos princípios basilares da Administração Pública.

V. DOS PEDIDOS MINISTERIAIS

Diante do 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 69, inciso II, do Regimento Interno desta Corte de Contas, propõe, preliminarmente, a **prévia oitiva do digno DIPE** para o **exame técnico da matéria (Representação, Concorrência e Contrato)**, com atenção também às questões abaixo elencadas, pois fundamentais para o adequado exame de mérito, pugnando pela posterior notificação dos interessados, em homenagem aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, e pelo ulterior retorno dos autos à PFE e ao MPC, nesta ordem, para a emissão do parecer definitivo de mérito.

⁴⁷ Fonte: <https://www.motiva.com.br/>. Acesso em 19/06/2026.

⁴⁸ Conforme publicado em 17/03/2026: <https://www.metrocptm.com.br/motiva-ocupara-lugar-de-viaquatro-e-viamobilidade-por-completo-em-sao-paulo-ainda-neste-ano/>. Acesso em 19/06/2026.



1. A **compatibilidade entre o objeto e o investimento propostos**, considerando a percepção de que o objeto envolve majoritariamente um **retrofit**⁴⁹, porém a um investimento bastante elevado⁵⁰, com previsão de financiamento para o Aporte Público;
2. A possível **duplicação dos custos relacionados à rubrica “Comunicação Visual”**, gerando um **impacto de R\$ 29.553.194,53** no orçamento estimado da concessão (Item 52 do relatório da Fiscalização);
3. O risco de prejuízo futuro e confusão entre patrimônio público e privado, considerando a possibilidade de **substituição periódica de bens** e a aparente **ausência de valoração econômico-financeira** dos bens existentes a serem entregues à Concessionária;
4. A **matriz de riscos** da concessão, sobretudo no que tange ao compartilhamento de riscos de achados históricos, arqueológicos ou paleontológicos, de passivos ambientais não indicados e de interferências não indicadas, de riscos geotécnicos e de riscos ambientais, considerando que o equilíbrio entre as partes pode estar prejudicado⁵¹;

⁴⁹ **Serviço Expresso TIC:** aquisição de 15 novos trens de média velocidade e construção de um novo trilho no trecho São Paulo-Jundiaí, que será único e utilizará a mesma faixa de domínio da Linha 7 existente; para o trecho Jundiaí-Campinas, o Serviço Expresso compartilhará os trilhos duplos do Serviço TIM; as três estações contempladas pelo serviço (Barra Funda, Jundiaí e Campinas) já estão em operação, requerendo apenas as adaptações necessárias;

Serviço TIM: implantação de 44 km de vias duplas entre Jundiaí e Campinas, a qual se valerá, em parte, de infraestrutura já existente em razão do serviço de transporte de cargas atualmente em operação; todas as estações previstas no trajeto (Jundiaí, Louveira, Vinhedo, Valinhos e Campinas) já estão em funcionamento, bastando apenas sua modernização; a frota será composta, em sua maioria, por trens já existentes (oito trens recebidos da Linha 7 e sete trens novos a serem adquiridos);

Linha 7–Rubi: os serviços já se encontravam em plena operação pela CPTM, não estando previsto no projeto a expansão de linhas, construção de novas estações ou aquisição de novos trens.

⁵⁰ Projetou-se o montante de R\$ 13,86 bilhões a serem investidos (data-base nov/22), sendo R\$ 11,33 bilhões (81,75%) referentes a infraestrutura, energia, eletrificação e sistema, e R\$ 2,53 bilhões (18,25%) relativos ao material rodante (aquisição de sete trens single deck e 15 trens double deck). Caso dividido por serviço, constata-se que quase R\$ 5,5 bilhões (40%) referem-se à Linha 7, com R\$ 2,3 bilhões (17%) a serem revertidos ao Serviço TIM e R\$ 6,06 bilhões (44%) ao Serviço Expresso TIC.

⁵¹ O Estado será responsável por 90% do que extrapolar as “franquias” a serem pagas pela Concessionária, as quais parecem módicas, em se tratando do porte do projeto; os riscos cambiais só serão assumidos pela Concessionária caso ela não opte pelo acionamento do mecanismo de compartilhamento de risco de câmbio;



5. As disposições acerca da manutenção do **equilíbrio econômico-financeiro** do contrato,
6. A compatibilidade dos investimentos propostos, sob o enfoque da **remuneração da concessionária**, com destaque para as parcelas provenientes de recursos públicos – **Aporte Público e Contraprestação Pecuniária (Fixa 1, Fixa 2 e Variável)** - tendo em vista a potencial prevalência dos interesses privados sobre os públicos nos modelos praticados pelo Estado, a exemplo da **extensa lista de garantias prestadas pelo Poder Concedente para os pagamentos devidos à Concessionária** e da **problemática do rateio das receitas tarifárias para as estatais**;
7. A disciplina das **receitas decorrentes do compartilhamento da infraestrutura** com trens de carga;
8. As potenciais falhas nas **metas dos indicadores de desempenho (Índice de Qualidade do Serviço)** e nas **condições operacionais dos serviços** (Itens 38-A e 38-B do Relatório da Fiscalização);
9. A possibilidade contratual de **revisão do ônus de Fiscalização** (Item 48 do Relatório da Fiscalização), este último, com potencial impacto nas contas da Artesp;
10. O **risco de sobreposição de funções** entre servidores públicos e funcionários privados, com possível “**duplo subsídio**”, com a previsão de **uso de mão de obra da CPTM** durante a transição dos serviços, considerando, também, os potenciais reflexos aos cofres públicos da recorrente prática de cessão de funcionários no âmbito das estatais prestadoras de serviços de transporte público de passageiros;
11. A **ausência de estudos técnicos** que justifiquem que o modelo de concessão patrocinada, nos exatos moldes adotados, foi, de fato, a melhor escolha para o interesse público, em potencial



afronta ao artigo 10, inciso I, “a”, da Lei Federal n.º 11.079/2004 e ao artigo 4º, inciso I, da Lei Estadual n.º 11.688/2004;

12. A **baixa participação de proponentes** na concorrência, o que, além de eventualmente denunciar o caráter restritivo do certame, ensejou um **modesto desconto de cerca de R\$ 900 milhões**⁵², o equivalente a **2,57%** do **valor da contraprestação pública**, em potencial afronta ao princípio da economicidade;
13. O potencial **risco de concentração horizontal no mercado geográfico relevante** de prestação dos serviços de transporte sob trilhos em favor do oligopólio privado, considerando a contínua escalada das concessões patrocinadas no sistema metroferroviário de São Paulo à iniciativa privada, nos moldes aqui verificados (elevados aportes públicos, garantia de receita mínima, prioridade da Concessionária no recebimento de receitas tarifárias etc.), de modo a concentrar a administração desses serviços públicos em poucas empresas, sem que exista, necessariamente, uma contrapartida em eficiência.

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

São Paulo, 30 de junho de 2026.

RAFAEL ANTONIO BALDO

Procurador do Ministério Público de Contas

/78/44

⁵² Considerando que o projeto como um todo (investimentos, contraprestações e receitas acessórias) envolve mais de R\$ 52 bilhões.

