TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

TC 8.091/2025

3.392ª Sessão Ordinária – 10.12.2025

Interessada: SMT

Objeto: Acompanhamento Prévio de Desestatização: Minuta de Termos de Aditamento aos Contratos de Concessão do Serviço de Transporte Coletivo Público de Passageiros, na cidade de São Paulo.

CAUTELAR. ACOMPANHAMENTO PRÉVIO DE DESESTATIZAÇÃO. MINUTA DE TERMOS DE ADITAMENTO AOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO PÚBLICO DE PASSAGEIROS. REEQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO. REVISÃO QUADRIENAL. Vide TC 14.535/2024 - Acompanhamento da execução contratual. 1. Previamente à assinatura dos termos de aditamento da Revisão Quadrienal, será necessário que a Origem efetue os procedimentos legais necessários à realização de despesa. Art. 60, L 4.320/1964. ALERTA. 1. Proceda à apuração dos custos não incorridos decorrentes de horas não ofertadas pelas concessionárias no período de outubro/2019 até o início da aplicação do Fator do Cumprimento de Frota - meados de abril/2020, de modo a também considerar, nesse período, a aplicação do FCF. 2. Aprimore a sistemática de aplicação de penalidades proporcionais dos descumprimentos de viagens, implementando gradação das sanções conforme reincidência também para o descumprimento de viagens. 3. Justifique as variações extraordinárias do preço do diesel também no período de setembro/2019 a março/2020 ou, na ausência de justificativas, promova o desconto do período de setembro/2019 a março/2020 do valor do desequilíbrio relativo ao preço do diesel inicialmente calculado pela FIPE. 4. Informe ao TCM quando da contratação do estudo de demanda. 5. Anualmente, no momento das apresentações das Demonstrações Contábeis e dos Relatórios dos Auditores Independentes, exija a manifestação formal dos sócio-gestores, administradores e responsáveis legais das empresas concessionárias, especialmente os casos de ressalvas, parecer adverso, abstenção de opinião ou qualquer outra informação que possa comprometer a confiabilidade das informações contábeis. 6. Tome providências para que, o quanto antes, o Sistema de Monitoramento e Gestão Operacional - SMGO entre em funcionamento. DETERMINAÇÕES. 1. Previamente à formalização dos termos aditivos da Revisão Quadrienal, efetue - caso ainda não tenha efetuado - todo o rito orçamentário da realização de despesa previsto em lei, de modo a destacar, em

procedimento administrativo próprio, a existência de cobertura orçamentária necessária e a eventual suplementação da dotação orçamentária destinada às “Compensações Tarifárias”. 2. Apresente a planilha contendo as informações para os fluxos de caixa relativos ao lote AR0 e que aplique ao lote AR0 as mesmas condições aplicadas aos demais lotes e abordadas na presente decisão. Votação unânime.

CERALER-UTR-21/2025

Ref.: TC/008091/2025 – Revisão quadrienal; determinações e alertas; SMT e SPTrans

(3.392ª S.O.)

C E R T I F I C O

que, em sessão desta data, o Conselheiro RICARDO TORRES deu conhecimento ao Plenário do seguinte despacho:

"

Submeto ao Pleno **decisão** referente ao Acompanhamento Prévio de Desestatização: Minuta de Termos de Aditamento aos Contratos de Concessão do Serviço de Transporte Coletivo Público de Passageiros, na cidade de São Paulo - Revisão Ordinária - TC nº 8091/2025.

Ressalto que está apenso ao processo supracitado o TC 14535/2024, autuado para Acompanhamento da Execução do Contrato 02/SMT.SETRAM/2024 celebrado com a FIPE para atuar como verificador independente dos parâmetros técnicos e Custo Médio Ponderado de Capital (CMPC), bem como para efetuar a verificação de estudos de reequilíbrio econômico-financeiro nos termos da revisão quadrienal dos contratos de concessão vigentes do Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros por Ônibus na cidade de São Paulo.

Antes de adentrar o relato dos processos em comento, especificamente, cabe rememorar o histórico dos contratos de transporte coletivo de passageiros por ônibus neste Município.

I - HISTÓRICO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO

Em 14 de outubro de 2015, a Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana e Transporte publicou os editais das Concorrências nº 01, 02 e 03/2015-SMT, para a "*concessão do serviço de transporte coletivo público de passageiros, na Cidade de São Paulo*". A Concorrência nº 01/2015-SMT se destinou ao

Grupo Estrutural; a Concorrência nº 02/2015-SMT, ao Grupo Local de Articulação Regional; e, por fim, a Concorrência nº 03/2015-SMT abarcou o Grupo Local de Distribuição.

Os editais das concorrências supramencionadas passaram pelo crivo desta E. Corte de Contas (TCs 3825/2015; 3826/2015 e 3830/2015, respectivamente). O Plenário, na sessão de 13 de novembro de 2015, decidiu pela suspensão dos certames em razão de 49 (quarenta e nove) irregularidades verificadas pelo corpo técnico da Auditoria.

Em 13 de julho de 2016, o Plenário desta Corte de Contas autorizou a retomada das Concorrências nº 01, 02 e 03/2015-SMT desde que a Origem promovesse a correção das 14 irregularidades que permaneciam pendentes de saneamento, das 49 identificadas inicialmente.

Os procedimentos licitatórios, contudo, não foram retomados pela Origem de imediato. O ponto que causava maior embate era a adequação dos requisitos de concessão a medidas de redução de emissão de poluentes. Somente em 21 de fevereiro de 2017, foi anunciada a previsão de que os novos editais seriam publicados em maio daquele ano. Em outro anúncio, datado de 26 de março de 2017, a SMT informou que a licitação não exigiria dos empresários a utilização imediata de ônibus menos poluente, mas que a Prefeitura estipularia metas de redução de emissões.

Contudo, a Origem não publicou os editais em maio de 2017, como anteriormente previsto. A SMT, em 01 de junho de 2017, realizou audiências públicas para discussão a respeito dos editais da concessão em tela. Na oportunidade, a Pasta informou que houve poucas mudanças em relação aos editais propostos pela gestão anterior. Entre elas destacou-se a alteração quanto às metas de redução de emissões de poluição e quanto ao CCO - Centro de Controle Operacional, que não seriam de responsabilidade das empresas. No dia seguinte, a SMT anunciou que pretendia reduzir o tempo de contrato com as empresas de ônibus para 10 anos. Para isso, deveria haver uma alteração na lei municipal que impunha o período de 20 anos.

Em 26, 27 e 28 de junho de 2017, foram realizadas audiências públicas nas

32 (trinta e duas) Subprefeituras - à época, ainda denominadas Prefeituras Regionais, a respeito da minuta do edital.

A SMT, em 30 de agosto de 2017, informou que a minuta do edital de licitação só seria publicada após a definição da mudança do artigo de lei que determina a substituição de coletivos a diesel por ônibus menos poluentes.

A Câmara Municipal e entidades do meio ambiente chegaram a um acordo sobre as alterações da então Lei da Política de Mudança do Clima (Lei Municipal nº 14.933/2009), em 08 de novembro de 2017 - o que, de acordo com a SMT, era a definição faltante para que se prosseguisse com a licitação das concessões de ônibus.

Posteriormente, em dezembro de 2017, a Origem afirmou que os contratos com as empresas de ônibus na licitação teriam os prazos alterados no novo edital, passando de vinte para quinze anos. Em 13 de dezembro de 2017, o Executivo Municipal enviou à Câmara Municipal o Projeto de Lei nº 01.00853/2017, a fim de alterar a legislação sobre os contratos de concessão do sistema de transportes, com foco na redução dos prazos dos contratos e em mudanças na remuneração das concessionárias.

Ainda em 2017, em 21 de dezembro, a SMT publicou comunicado para realização de Consulta Pública acerca dos editais da concessão de transportes.

Já em abril de 2018, no dia 19, publicou-se o Decreto Municipal nº 58.200/2018, que conferiu nova regulamentação à Lei Municipal nº 13.241/2001 a respeito da organização do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros no Município de São Paulo. Em especial, o citado decreto criou a divisão entre Grupo Estrutural; Grupo Local de Articulação Regional e Grupo Local de Distribuição.

Em 24 de abril de 2018, os editais das Concorrências nº 01, 02 e 03, de 2015, da SMT foram publicados no Diário Oficial. Inicialmente, previu-se a data de 11, 12 e 13 de junho de 2018 para abertura dos envelopes das concorrências.

Todavia, em 08 de junho daquele ano, o Conselheiro deste E. Tribunal de Contas que atuava como Relator da matéria à época, no âmbito dos

Acompanhamentos de Edital da concessão, determinou a suspensão dos editais em comento.

Em 13 de junho de 2018, o Pleno desta E. Corte referendou a suspensão do Edital, à unanimidade, nos termos do Voto do Conselheiro Relator, bem como com os acréscimos constantes do Voto em Separado do E. Conselheiro Maurício Faria.

Em 24 de outubro de 2018, esta E. Corte de Contas autorizou a retomada das Concorrências nº 01, 02 e 03, de 2015, da SMT. Em 06 de dezembro do mesmo ano, a SMT publicou os editais reformulados, indicando que a data de abertura dos envelopes seria 23.01.2019.

Em 30 de janeiro de 2019, o TCMSP autorizou o prosseguimento da concorrência e indeferiu liminares de suspensão das concorrências decorrentes de pedidos em representações (TCs 1032/2019; 116/2019 e 897/2019).

Tendo prosseguido com os certames, a SMT homologou os lotes aos licitantes vencedores em 29 de março de 2019. No mês seguinte, em 17 de abril, o Conselheiro Relator à época solicitou esclarecimentos à Origem, acrescentando que seria necessária prévia autorização do TCM para que se procedesse à assinatura dos contratos.

Após novas explicações e documentos da Origem em 30 de abril de 2019, o Conselheiro Relator autorizou, em 10 de maio,[1] a assinatura dos contratos.

A **celebração dos ajustes** oriundos das Concorrências nº 01, 02 e 03/2015-SMT ocorreu, por fim, em **24 de maio de 2019**.

Inicialmente, a duração prevista dos contratos era de 20 (vinte) anos, em razão do disposto pela Lei Municipal nº 16.211/2015. Todavia, o dispositivo legal que permitia as concessões de transporte coletivo público de passageiros pelo prazo de vinte anos foi declarado inconstitucional pelo Tribunal de Justiça de São Paulo na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2252821-36.2018.8.26.0000. Com isso, tornou a ser válida a previsão original do art.

[1] Decisão referendada pelo Pleno em 30 de maio de 2019.

21, I, da Lei Municipal nº 13.241/2001, que prevê o prazo de 15 (quinze) anos para as concessões em comento.

Posteriormente à citada decisão judicial, realizou-se termo de aditamento em **06 de setembro de 2019** alterando o prazo de vinte para quinze anos, bem como modificando a TIR de 9,85% ao ano para 9,1% ao ano.

II - HISTÓRICO DA PRESENTE REVISÃO ORDINÁRIA

A partir da Cláusula 9.1. dos contratos, entende-se que a cada quatro anos seria efetuada uma revisão ordinária do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, visando à adequação de preços, índices, plano de investimentos, dentre outros.

Tais ajustes foram celebrados em maio de 2019, tendo o termo de aditamento alterado o prazo em setembro de 2019. Todavia, esta E. Corte não recebeu, em 2023, comunicações acerca de providências da Origem a fim de realizar a revisão ordinária.

Assim, em 15 de janeiro de 2024, este Relator, no bojo do e-TCM 353/2024, determinou a expedição de ofício à Origem para manifestação a respeito das providências adotadas em relação à revisão quadrienal dos Contratos de Concessão oriundos das Concorrências nº 01, 02 e 03/2015-SMT.

A SPTrans, em atendimento ao solicitado, informou (peças 8 e 9, e-TCM 353/2024) que se trata da primeira revisão quadrienal e que, além disso, há bastante complexidade envolvida em seus termos. Ademais, destacou que estava em curso a contratação do verificador independente para a realização de estudos que pudessem embasar a revisão quadrienal.

Diante do informado pela Origem, este Relator levou ao Pleno deste E. Tribunal proposta de expedição de **ALERTA**, que foi acolhida à unanimidade, nos seguintes termos:

Informo a este Colegiado que, no e-TCM/000353/2024, conforme discussões deste Pleno na 3.300ª S.O., realizada em 22/11/23, oficiei a São Paulo Transporte S.A. – SPTrans para manifestação sobre as providências adotadas em relação a revisão quadrienal dos Contratos de Concessão dos Transportes 001, 002 e 003/2019. Em resposta ao Ofício SSG 12207/2024 a SPTrans

esclarece que providências estão sendo tomadas para contratação do verificador independente, o que antecede a realização da revisão quadrienal conforme estipulado na Cláusula 9.3 dos referidos contratos. Destaca a Origem que a contratação em curso do verificador independente trará contribuições e soluções relevantes, permitindo o adequado encaminhamento e conclusão desta primeira revisão quadrienal. Ante o exposto, proponho que seja expedido ofício ao Senhor Diretor Presidente da São Paulo Transporte S.A. – SPTrans contendo alerta para que seja informado a esta Corte quando da contratação do verificador independente para a revisão quadrienal dos Contratos de Concessão dos Transportes 001, 002 e 003/2019.

Atendendo ao alerta supramencionado, a SMT informou, em 05 de junho de 2024, que "*foi realizada a contratação, por esta SMT/SETRAM, de empresa especializada para atuar como VERIFICADOR INDEPENDENTE dos parâmetros técnicos e CMPC (Custo Médio Ponderado de Capital), bem como para efetuar a verificação de estudos do reequilíbrio econômico-financeiro nos termos da revisão quadrienal dos Contratos de Concessão vigentes do Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros por Ônibus na Cidade de São Paulo, através do Contrato nº 02/SMT.SETRAM/2024, tratado nos autos do Processo SEI nº 6020.2024/0006607-0*" (peça 19, e-TCM 353/2024).

Em 15 de julho de 2024, a Coordenadoria V da Secretaria de Controle Externo desta Corte enviou o Memorando MEM-C5-18/2024 ao Gabinete deste Relator, solicitando autorização para abertura de procedimento de fiscalização do tipo Acompanhamento de Execução Contratual "*com vistas a avaliar concomitantemente a adequação dos produtos entregues pela FIPE e sua aplicabilidade aos processos de Revisão Ordinária dos 32 contratos de Transporte Coletivo de Passageiros, tendo em vista a materialidade quantitativa desses contratos de concessão*", considerando que foi assinado o Contrato nº 02/SMT.SETRAM/2024 entre a Secretaria Executiva de Transporte e Mobilidade Urbana (SETRAM) e a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) para atuação desta como verificador

independente dos parâmetros técnicos e Custo Médio Ponderado de Capital (CMPC), bem como para efetuar a verificação de estudos de reequilíbrio econômico-financeiro nos termos da revisão quadrienal dos contratos de concessão vigentes do Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros por Ônibus no Município de São Paulo. De tal Memorando, originou-se o TC 14535/2024, destinado à finalidade solicitada pela C-V.

Seguiu-se à instrução processual com a emissão da Ordem de Serviço de Fiscalização nº 2025/00246 por parte da Auditoria, a fim de "*Analisar se o contrato ou termo congênere está sendo executado de acordo com os termos pactuados e a legislação aplicável*".

Em 17 de janeiro de 2025, a São Paulo Transportes protocolou neste E. Tribunal o Ofício DP/GAB nº 044/2025 (peças 6 e 7, TC 14535/2024), por meio do qual encaminhou os relatórios e documentos produzidos pela FIPE referentes à análise dos parâmetros da revisão quadrienal dos contratos de concessão.

Os estudos foram divididos em:

- Fase 0: Plano de Trabalho
- Fase 1: Revisão do Custo Médio Ponderado de Capital
- Fase 2: Atualização dos Parâmetros Técnicos
- Fase 3: Verificação dos estudos de reequilíbrio econômico-financeiro
- Fase 4: Finalização - Consolidação e Recomendações

Além dos produtos oriundos dos estudos da FIPE acima descritos, na Peça 7 - TC 14535/2024, constam diversas planilhas e atas de reunião que subsidiaram os trabalhos.

Na sequência, os autos foram remetidos à análise da Secretaria de Controle Externo desta E. Corte para produção de seus trabalhos.

Antes da finalização dos relatórios da Auditoria deste Tribunal, a SPTrans, em 02 de abril de 2025, solicitou o sobrestamento do feito nos seguintes termos (Peça 15 - TC 14535/2024):

Face à atual realidade orçamentária e financeira do município, e com o objetivo de assegurar o equilíbrio econômico-financeiro dos sistemas que

integram o grupo local de articulação regional e o grupo de distribuição, a Secretaria de Mobilidade Urbana e Transporte – SMT, em conjunto com a São Paulo Transportes – SPTrans, está adequando determinados elementos da revisão ordinária dos contratos de concessão apresentada a esta Colenda Corte de Contas, que culminará na consolidação de novos resultados. Dessa forma, servimo-nos do presente para requerer o sobrestamento do feito para que esta Secretaria, em conjunto com a SPTrans, apresente os novos relatórios e documentos produzidos que serão novamente disponibilizados para apreciação deste Tribunal.

Diante da solicitação da Origem, considerando que as adequações solicitadas também foram fruto das interações com as áreas técnicas deste Tribunal, os autos foram remetidos à Secretaria de Controle Externo para manifestação. Em retorno, a Coordenadoria V exarou o seguinte entendimento (Peça 21 - TC 14535/2024):

- os mencionados "relatórios e documentos produzidos pela FIPE - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, verificador independente contratado pelo Poder Concedente para análise dos parâmetros referentes à revisão quadrienal dos referidos contratos de concessão" (fl. 1, doc. 1) foram encaminhados a esta Auditoria no âmbito do TC/014535/2024, que trata do acompanhamento da execução do Contrato nº 02/SMT.SETRAM/2024, celebrado pela SMT com a FIPE;

- referido processo de fiscalização tem por objetivo verificar se o citado contrato está sendo executado de acordo com os termos pactuados e a legislação aplicável, em especial no que se refere à aplicabilidade dos produtos entregues pela FIPE ao processo de Revisão Ordinária dos 32 contratos de Transporte Coletivo de Passageiros, não se confundindo com o procedimento de controle preventivo de desestatizações, regulamentado por esta Corte por meio da Instrução Normativa nº 02/2022;

- essa avaliação preventiva do mérito da formalização de termos aditivos para eventual reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos, só será iniciada por este Tribunal quando a Origem, nos termos do inciso III do art. 2º-A da IN nº

02/2022, encaminhar as informações e documentos estabelecidos nos artigos 4º e 11 da mencionada norma, o que, até o presente momento, não ocorreu;

- os resultados do acompanhamento realizado no TC/014535/2024 servirão como subsídio, juntamente com o material a ser apresentado pela Origem, para as futuras análises a serem realizadas sobre os aditamentos relativos à revisão quadrienal dos contratos de transporte.

Em peça 17, em despacho proferido por este Relator, foi determinada a inclusão da SMT como interessada no feito; bem como o sobrestamento dos atos processuais até o envio das informações definitivas pela Origem.

Todavia, ante as informações prestadas pela D. Auditoria, este Relator, na 3362ª Sessão Ordinária, de 09 de abril de 2025, emitiu o seguinte despacho contendo **ALERTA** à Origem, no seguinte sentido (Peça 24 - TC 14535/2024):

(...) **Do exposto, proponho a emissão de ALERTA à Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana e Transporte – SMT e à São Paulo Transportes - SPTRANS quanto à obrigatoriedade de apresentar os novos resultados com a maior brevidade possível**, sob pena de responsabilização. Oficie-se a SMT e a SPTRANS do resultado da decisão alcançada em Plenário.

Em 24 de abril de 2025, a Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana e Transporte - SMT protocolou nesta Corte novas versões dos relatórios da FIPE, consubstanciados em novas versões das Fases 1, 2, 3 e 4 (Peças 35 a 40 do TC 14535/2024).

Em peças 47, 48 e 49 (TC 14535/2024), a SPTrans e a Secretaria de Governo Municipal manifestaram ciência do alerta observado à peça 24.

Diante das novas versões do estudo elaborado pela FIPE e apresentado pela SMT, este Relator proferiu despacho em peça 50 (TC 14535/2024), em 14 de maio de 2025, AUTORIZANDO a retomada do Acompanhamento da Execução do Contrato nº 02/SMT.SETRAM/2024, remetendo-se, na sequência, os autos à Secretaria de Controle Externo para prosseguimento.

Retomado o regular prosseguimento do feito, a Coordenadoria V da Secretaria de Controle Externo emitiu o Relatório Preliminar de

Acompanhamento de Execução Contratual em 14 de junho de 2025 (peça 77 - TC 14535/2024), contendo propostas de determinações e recomendações à Origem.

Na sequência, a Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana e Transporte - SMT protocolou perante esta E. Corte documentos que, de acordo com a própria Origem, serviriam a demonstrar o atendimento da Revisão Quadrienal aos termos da Instrução Normativa nº 02/2022. Tais documentos se encontram nas peças 1, 2, 4 e 5 de um novo processo, que foi autuado com o nº TC 8091/2025.

Em 18 de junho de 2025, este Conselheiro Relator remeteu os autos à Secretaria de Controle Externo para "*análise e autuação de procedimento nos termos da Instrução Normativa nº 02/2022*" (peça 6 - TC 8091/2025).

A SCE, então, autuou o procedimento como "*Acompanhamento Prévio de Desestatização: Minuta de Termos de Aditamento aos Contratos de Concessão do Serviço de Transporte Coletivo Público de Passageiros, na cidade de São Paulo - revisão quadrienal*", na forma do disposto pela Ordem de Serviço em peças 8 e 9 (TC 8091/2025).

Em paralelo, a SCE, no âmbito do TC 14535/2024, apresentou o Relatório Preliminar de Acompanhamento de Execução Contratual (peça 77) no qual elenca quinze Achados de Auditoria:

> **3.1.** Não foram identificados os desequilíbrios decorrentes de horas não ofertadas pelas Concessionárias no período de outubro/2019 a maio/2024, equivalente a 129,9 milhões de horas monitoradas a menor em relação à média mensal contida no edital, estimando-se potencial desequilíbrio de R$ 2,4 bilhões em favor do Poder Concedente no triênio 2022 a 2024, em infringência às Cláusulas 9.1.1, 9.2.3 e 9.19.15 dos Contratos de Concessão por parte da SMT/SPTrans e Cláusulas 8.4.13 e 8.4.16 do Contrato 0224-SMT.SETRAM-FIPE por parte da Fipe.
>
> **3.2.** Não foram identificados os desequilíbrios decorrentes de quilometragem não ofertada pelas Concessionárias no período de outubro/2019 a maio/2024 correspondente a 673,1 milhões de quilômetros no período de outubro/2019 a maio/2024, e também potencial desequilíbrio para o período residual

equivalente a 756,1 milhões de quilômetros a maior em relação à média mensal monitorada no triênio 2022 a 2024, em infringência às Cláusula 9.1.1, 9.2.3 e 9.19.15 dos Contratos de Concessão por parte da SMT/SPTrans e Cláusulas 8.4.13 e 8.4.16 do Contrato 0224-SMT.SETRAM-FIPE por parte da Fipe.

3.3. Alteração injustificada do Fator de Utilização de Motoristas (FUT) em infringência às Cláusula 9.1.1, 9.2.3 e 9.19.15 dos Contratos de Concessão por parte da SMT/SPTrans e Cláusulas 8.4.13 e 8.4.16 do Contrato 0224-SMT.SETRAM-FIPE por parte da Fipe.

3.4. Revisão dos parâmetros de utilização e de preços sem projeção da demanda, em infringência à subcláusula 9.2.1 c/c subcláusula 9.2.3.

3.5. Inconsistência na modelagem dos custos de mão de obra, decorrente da aplicação indevida de salários noturnos em atividades predominantemente diurnas, resultando em uma superestimação de R$ 1,3 bilhão nas despesas com pessoal por ano.

3.6. Inconsistência na projeção de despesas relativas a desequilíbrios pretéritos em razão da adoção de taxa de desconto nula, com impacto financeiro negativo estimado em R$ 541 milhões para o Poder Concedente.

3.7. Seleção inadequada do Treasury Inflation-Protected Securities (TIPS) como proxy da Taxa Livre de Risco (rf), considerando que esses papéis apresentam riscos superiores a alternativas disponíveis no mercado, o que leva à superestimação do Custo Médio Ponderado de Capital (CMPC).

3.8. Utilização de fator "– 1,3%" para definição da revisão do parâmetro de preço de combustível sem justificativa em infringência à Cláusula 9.1 dos contratos de concessão.

3.9. Desconformidade do cálculo da variação acumulada dos custos de mão de obra com as cláusulas 8.2.1 e 8.6 do Termo de Contrato – desconsideração do menor dos percentuais (Salariômetro da Fipe ou convenção coletiva) em cada ano.

3.10. Contrariedade do cálculo/desequilíbrio relacionado à diferença de preço do diesel com as cláusulas 8.1 e 8.6 do Termo de Contrato.

3.11. Sugestão (recomendação de mudança) de fórmula/regra de remuneração das concessionárias, em desacordo com a cláusula 8.6 do instrumento do contrato.

3.12. Não restou justificado que a média anual apurada do Fator de Acidente

Previdenciário (FAP) possa ser adotada para a atualização e revisão dos parâmetros técnicos visando adequá-los para recompor o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

3.13. Não restou justificado que a média anual de dias de abono, apurada com base em informações relativas a pouco menos da metade dos lotes, possa ser adotada para a atualização e revisão dos parâmetros técnicos.

3.14. O valor de despesas administrativas por veículo patrimonial não restou justificado para que possa ser adotado para a atualização e revisão dos parâmetros técnicos visando adequá-los para recompor o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Outrossim, não ficou demonstrada a adequação do montante de R$ 264,3 milhões (desequilíbrio) apurado a favor das concessionárias.

3.15. As demonstrações contábeis de algumas concessionárias apresentam ressalvas apontadas nos Relatórios de Auditoria Independente, situação que reduz a confiabilidade das informações contábeis para os diversos interessados, dificultando o processo de acompanhamento, análise e fiscalização dos contratos de concessão por parte do Poder Concedente.

Ao final do Relatório Preliminar (peça 77 - TC 14535/2024), a SCE apresentou as seguintes propostas de encaminhamento:

6.1. Propostas de determinação

6.1.1. Determinar à SMT/SPTrans, que adote, no processo de revisão quadrienal, medidas para corrigir a inconsistência contida no estudo da Fipe ao deixar de estimar a demanda de passageiros do sistema de transporte coletivo de passageiros para os próximos 10 anos do contrato previamente à revisão dos parâmetros de utilização e de preços, em desacordo com a subcláusula 9.2.1 c/c subcláusula 9.2.3 (Achados 3.1, 3.2 e 3.4)

6.1.2. Determinar à SMT/SPTrans, que adote, no processo de revisão quadrienal, medidas para corrigir a inconsistência na modelagem de custos de mão de obra, decorrente da aplicação indevida de salários noturnos em atividades predominantemente diurnas, o que resulta em uma superestimação de R$ 1.309.587.146,33 ao ano e das receitas das concessionárias, em desacordo com a Cláusula 3.3 do Contrato de Concessão nº 023/19, com o parágrafo 1º do Art. 6º da LF 8.987/95 e com o princípio da Economicidade da Administração Pública estabelecido no Art. 70 da CF/88. (Achado 3.5)

6.1.3. Determinar à SMT/SPTrans, que adote, no processo de revisão quadrienal, medidas para reestimar os fluxos financeiros relativos aos desequilíbrios passados, corrigindo a metodologia que aplicou taxa de desconto nula (0% ao ano) aos desequilíbrios passados das concessionárias resultando em uma perda de mais de R$ 541 milhões para o Poder Concedente e que está em desacordo com a Cláusula 3.3 do Contrato de Concessão nº 023/19, com o parágrafo 1º do Art. 6º da LF 8.987/95 e com o princípio da Economicidade da Administração Pública estabelecido no Art. 70 da CF/88. (Subitem 3.6)

6.2. Propostas de recomendação

6.2.1. Recomenda-se à SMT/SPTrans a adoção de medidas corretivas para ajustar o Custo Médio Ponderado de Capital (CMPC), de modo que a taxa livre de risco (rf) utilizada no cálculo reflita adequadamente os parâmetros de mercado. Tal adequação permitirá que a Taxa Interna de Retorno (TIR) dos fluxos descontados esteja mais alinhada às premissas do modelo CAPM e ao efetivo risco do negócio, promovendo, assim, uma estimativa mais realista das receitas das concessionárias. (Achado 3.7)

Em 26 de junho de 2025, a SCE, por meio da Coordenadoria V, solicitou documentos complementares (peça 10 - TC 8091/2025) aos inicialmente apresentados pela Origem.

Considerando a tramitação de dois processos até então, este Conselheiro Relator determinou, em 30.06.2025:

Peça 82 - TC 14535/2024

Diante da autuação do processo TC/008091/2025 nos termos da IN nº 02/2022, bem como da similitude fática da matéria, determino o **apensamento do presente àqueles autos.**

Peça 11 - TC 8091/2025

Após o apensamento do processo TC/014535/2024 ao presente, remeter o processo à Unidade Técnica de Ofícios para expedição de ofício à Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana e Transporte - SMT, bem como das pessoas indicadas em peças 75 e 76 (TC 14535/2024), para:

a) Ciência e manifestação, no prazo de 15 dias, acerca do Relatório Preliminar produzido pela Auditoria, com cópia das peças 77 e 78 do TC 14535/2024;

b) Ciência do que foi solicitado pela Auditoria com cópia da peça 10 do TC

8091/2025 para apresentação dos documentos requisitados ou de eventual justificativa, também no prazo de 15 dias.

Oficiada, a Origem apresentou suas considerações em peças 23, 24 (novo parecer da SMT), 25 (resposta da FIPE), 26 (considerações da SPTrans) e 27 (deliberação da SMT), todas no TC 8091/2025.

Nesse ínterim, foi realizada Mesa Técnica em 07.07.2025 para discussão do tema, cujas notas taquigráficas foram acostadas à peça 34 (TC 8091/2025).

Na sequência, os autos foram encaminhados à Secretaria de Controle Externo para prosseguimento da instrução.

Em 22 de agosto de 2025, a Coordenadoria V apresentou Memorando (peça 37 - TC 8091/2025) elencando as principais evidências já constatadas ao longo do trabalho por ela realizado, sendo elas:

1. Não foram identificados os desequilíbrios decorrentes de horas não ofertadas pelas Concessionárias no período de outubro/2019 a maio/2024, no triênio 2022 a 2024.

2. Não foram identificados os desequilíbrios decorrentes de quilometragem não ofertada pelas Concessionárias no período de outubro/2019 a maio/2024, e também potencial desequilíbrio para o período residual de 10 anos.

3. Alteração injustificada do Fator de Utilização de Motoristas (FUT).

4. Revisão dos parâmetros de utilização e de preços sem projeção da demanda.

5. Inconsistência na projeção de despesas relativas a desequilíbrios pretéritos em razão da adoção de taxa de desconto nula, com impacto financeiro negativo estimado para o Poder Concedente.

6. Seleção inadequada do Treasury Inflation-Protected Securities (TIPS) como proxy da Taxa Livre de Risco (rf), considerando que esses papéis apresentam riscos superiores a alternativas disponíveis no mercado, o que leva à superestimação do Custo Médio Ponderado de Capital (CMPC).

7. Utilização de fator "– 1,3%" para definição da revisão do parâmetro de preço de combustível sem justificativa em infringência à Cláusula 9.1 dos contratos de concessão.

8. Desconformidade do cálculo da variação acumulada dos custos de mão de obra – desconsideração do menor dos percentuais (Salariômetro da Fipe ou convenção coletiva) em cada ano.

9. Contrariedade do cálculo/desequilíbrio relacionado à diferença de preço do diesel.

10. Sugestão (recomendação de mudança) de fórmula/regra de remuneração das concessionárias.

11. Não restou justificado que a média anual apurada do Fator de Acidente Previdenciário (FAP) possa ser adotada para a atualização e revisão dos parâmetros técnicos visando adequá-los para recompor o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

12. Não restou justificado que a média anual de dias de abono, apurada com base em informações relativas a pouco menos da metade dos lotes, possa ser adotada para a atualização e revisão dos parâmetros técnicos.

13. O valor de despesas administrativas por veículo patrimonial não restou justificado para que possa ser adotado para a atualização e revisão dos parâmetros técnicos visando adequá-los para recompor o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Outrossim, não ficou demonstrada a adequação do montante de desequilíbrio apurado a favor das concessionárias.

14. Superestimação na remuneração das receitas dos concessionários, decorrente de desvios nos parâmetros recalculados — como horas operadas e produção quilométrica —, bem como da subestimação dos desequilíbrios pretéritos.

15. As demonstrações contábeis de algumas concessionárias apresentam ressalvas apontadas nos Relatórios de Auditoria Independente, situação que reduz a confiabilidade das informações contábeis para os diversos interessados, dificultando o processo de acompanhamento, análise e fiscalização dos contratos de concessão por parte do Poder Concedente.

16. Não foram apresentados esclarecimentos acerca da origem dos recursos e adequação orçamentária, em face das despesas adicionais decorrentes dos novos valores de remuneração e do pagamento de indenizações.

Retornados os autos à Secretaria de Controle Externo para prosseguimento (despacho de peça 38 - TC 8091/2025), a Coordenadoria V apresentou Relatório de Acompanhamento Prévio de Desestatização - Minuta de Termo de Aditamento aos Contratos de Concessão (peças 50/51 - TC 8091/2025), cujos achados de Auditoria transcrevo a seguir:

> **3.1.** Não foram identificados os desequilíbrios decorrentes de 51,8 milhões de horas não ofertadas pelas Concessionárias no período passado de outubro/2019 a maio/2024, cujo montante estimado totalizou R$ 2,1 bilhões em favor do Poder Concedente, em infringência às Cláusulas 9.1.1, 9.2.3 e 9.19.15 dos Contratos de Concessão por parte da SMT/SPTrans e Cláusulas 8.4.13 e 8.4.16 do Contrato 0224-SMT.SETRAM-Fipe por parte da Fipe.
>
> **3.2.** Não foram identificados potenciais desequilíbrios para o período residual, decorrentes do quantitativo de horas mensais planejadas pela SPTrans e validadas pela Fipe (5.190.453 horas) baseadas na OSO-28/junho/2024 e a média mensal de horas operadas no período de janeiro/2022 a maio/2024 (4.153.775 hora), cujo montante estimado totalizou 124,4 milhões de horas em favor do Poder Concedente, em infringência às Cláusulas 9.1.1, 9.2.3 e 9.19.15 dos Contratos de Concessão por parte da SMT/SPTrans e Cláusulas 8.4.13 e 8.4.16 do Contrato 0224-SMT.SETRAM-Fipe por parte da Fipe
>
> **3.3.** Não foram identificados os desequilíbrios equivalentes ao montante de R$ 1,7 bilhão, decorrentes de 673,1 milhões de quilômetros não ofertados em relação ao volume estimado para a Rede de Transição no período passado da concessão - outubro/2019 a maio/2024, em infringência às Cláusulas 9.1.1, 9.2.3 e 9.19.15 dos Contratos de Concessão por parte da SMT/SPTrans e Cláusulas 8.4.13 e 8.4.16 do Contrato 0224-SMT.SETRAM-Fipe por parte da Fipe.
>
> **3.4.** A estimativa de quilometragem operacional para o período futuro residual da concessão (junho/2024 a maio/2034), baseada nas horas planejadas pela SPTrans na OSO de 28/junho/2024 corresponde a um potencial desequilíbrio equivalente a 654,8 milhões de quilômetros a maior em relação à média mensal monitorada no triênio 2022 a 2024, em infringência às Cláusulas 9.1.1, 9.2.3 e 9.19.15 dos Contratos de Concessão por parte da SMT/SPTrans e Cláusulas 8.4.13 e 8.4.16 do Contrato 0224-SMT.SETRAM-Fipe por parte da Fipe.
>
> **3.5.** Inconsistência na projeção de despesas relativas a desequilíbrios pretéritos

em razão da adoção de taxa de desconto nula, com impacto financeiro negativo estimado em R$ 541 milhões para o Poder Concedente.

3.6. Inconsistências quanto à definição da fonte a ser utilizada como base para o reajuste das receitas das Concessionárias

3.7. Considerando os desvios identificados nos parâmetros relativos às horas ofertadas e às quilometragens percorridas, bem como a inclusão dos desequilíbrios pretéritos nos fluxos de caixa residuais, constatou-se uma diferença de R$ 1.129.040.808,30 nas receitas anuais projetadas. Assumindo que a concessão tem um período restante de dez anos, essa diferença acumulada alcança o valor de R$ 11.290.408.082,74.

3.8. Alteração injustificada do Fator de Utilização de Motoristas (FUT) em infringência às Cláusula 9.1.1, 9.2.3 e 9.19.15 dos Contratos de Concessão por parte da SMT/SPTrans e Cláusulas 8.4.13 e 8.4.16 do Contrato 0224-SMT.SETRAM-Fipe por parte da Fipe.

3.9. Revisão dos parâmetros de utilização e de preços sem projeção da demanda, em infringência à subcláusula 9.2.1 c/c subcláusula 9.2.3.

3.10. Seleção inadequada do Treasury Inflation-Protected Securities (TIPS) como proxy da Taxa Livre de Risco (rf), considerando que esses papéis apresentam riscos superiores a alternativas disponíveis no mercado, o que leva à superestimação do Custo Médio Ponderado de Capital (CMPC).

3.11. Utilização de fator "– 1,3%" para definição da revisão do parâmetro de preço de combustível sem justificativa em infringência à Cláusula 9.1 dos contratos de concessão.

3.12. Desconformidade do cálculo da variação acumulada dos custos de mão de obra com as cláusulas 8.2.1 e 8.6 do Termo de Contrato – desconsideração do menor dos percentuais (Salariômetro da Fipe ou convenção coletiva) em cada ano.

3.13. Contrariedade do cálculo do desequilíbrio relacionado à diferença de preço do diesel com as cláusulas 8.1 e 8.6 do Termo de Contrato.

3.14. Alteração da fórmula/regra de remuneração das Concessionárias, em desacordo com a cláusula 8.6 do instrumento do contrato.

3.15. Não restou justificado que a média anual apurada do Fator de Acidente Previdenciário (FAP) possa ser adotada para a atualização e revisão dos parâmetros técnicos visando adequá-los para recompor o equilíbrio econômico-

financeiro dos contratos

3.16. Não restou justificado que a média anual de dias de abono, apurada com base em informações relativas a pouco menos da metade dos lotes, possa ser adotada para a atualização e revisão dos parâmetros técnicos.

3.17. O valor de despesas administrativas por veículo patrimonial não restou justificado para que possa ser adotado para a atualização e revisão dos parâmetros técnicos visando adequálos para recompor o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Outrossim, não ficou demonstrada a adequação do montante de R$ 264,3 milhões (desequilíbrio) apurado a favor das Concessionárias.

3.18. As demonstrações contábeis de algumas Concessionárias apresentam ressalvas apontadas nos Relatórios de Auditoria Independente, situação que reduz a confiabilidade das informações contábeis para os diversos interessados, dificultando o processo de acompanhamento, análise e fiscalização dos contratos de concessão por parte do Poder Concedente.

3.19. Não foram apresentados esclarecimentos acerca da origem dos recursos e adequação orçamentária, em face das despesas adicionais decorrentes dos novos valores de remuneração e do pagamento de indenizações

3.20. Impossibilidade de se auditar as receitas projetadas do lote AR0, uma vez que a planilha atualizada"AR0-R11" não apresenta valores em seu fluxo de caixa residual.

Ao final, a Auditoria sugere as seguintes propostas de encaminhamento (peças 50/51 - TC 8091/2025):

6.1. Propostas de determinação

6.1.1. Determinar à SMT/SPTrans, que adote, no processo de revisão quadrienal, medidas para corrigir a inconsistência contida no estudo da Fipe ao deixar de estimar a demanda de passageiros do sistema de transporte coletivo de passageiros para os próximos 10 anos do contrato previamente à revisão dos parâmetros de utilização e de preços, em desacordo com a subcláusula 9.2.1 c/c subcláusula 9.2.3 (Achados 3.1, 3.2, 3.3 e 3.4)

6.1.2. Determinar que a SPTrans, com a devida validação da SMT e do verificador independente, revise a Ordem de Serviço Operacional (OSO) e todas as premissas de planejamento para o período residual da concessão (junho/2024 a maio/2034), ajustando as metas de horas e quilometragem a patamares

realistas e alinhados com a demanda atual e projetada, evitando a criação de desequilíbrios potenciais como os de 124,4 milhões de horas e 756,1 milhões de quilômetros identificados. (Subitens 3.2 e 3.4)

6.1.3. Determinar à SMT/SPTrans, que adote, no processo de revisão quadrienal, medidas para reestimar os fluxos financeiros, alterando os parâmetros de utilização (horas e quilometragem percorrida) coletados no SIM e incluindo os desequilíbrios passados das Concessionárias, resultando em uma perda de R$ 11.290.408.082,74 para o Poder Concedente e que está em desacordo com a Cláusula 3.3 do Contrato de Concessão nº 023/19, com o parágrafo 1º do Art. 6º da LF 8.987/95 e com o princípio da Economicidade da Administração Pública estabelecido no Art. 70 da CF/88. (Achado 3.7)

6.1.4. Determinar à SMT/SPTrans que corrija, no processo de revisão quadrienal, os valores considerados para os desequilíbrios passados, excluindo o montante arguido à título de "Diferença preço diesel", consoante as razões do apontamento 3.13 desse Relatório de Acompanhamento (desequilíbrio favorável às empresas concessionárias, sobremaneira material) – Achado 3.13

Na sequência, este Conselheiro Relator convocou Mesa Técnica, na forma do disposto pelo art. 2º, I,[2] da Resolução nº 02/2020 deste E. TCMSP, que foi realizada em 15 de setembro de 2025. Na Mesa Técnica, estiveram presentes representantes da SMT, da SPTrans e da FIPE, que apresentaram esclarecimentos, bem como representantes do Gabinete deste Conselheiro Relator, da Secretaria de Controle Externo (Coordenadoria V) e da Assessoria Jurídica, que puderam formular indagações. Além disso, também estiveram presentes na plateia representantes dos Gabinetes dos demais Conselheiros desta Corte. As notas taquigráficas dessa Mesa Técnica foram juntadas na peça 63 - TC 8091/2025.

Em 22.09.2025, a Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana e Transporte - SMT protocolou novo pedido de sobrestamento do feito (peça 58 - TC 8091/2025), fundamentando-o em requerimento da Secretaria da Fazenda

[2] Art. 2º Observado o disposto no "caput" do artigo anterior, a Mesa Técnica poderá ser realizada: I – Por convocação do Relator: (...).

àquela Pasta acerca de compartilhamento de documentos e informações para análise de potenciais impactos da revisão contratual sobre o equilíbrio fiscal da Municipalidade.

O pedido de sobrestamento foi deferido por este Conselheiro Relator em 23.09.2025, em peça 59 - TC 8091/2025.

Na 3387ª Sessão Ordinária, de 22.10.2025, este Conselheiro Relator realizou INFORME acerca da situação, à época, do processo em tela. Ao final, destacou que esta **E. Corte aguardava o pronunciamento da Administração para concluir a análise do pedido de revisão quadrienal** (peça 65 - TC 8091/2025). Foram intimados desse INFORME a E. Câmara Municipal; o Exmo. Prefeito Municipal; a Origem, na figura da Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana e Transporte; e os interessados, na figura das concessionárias dos 32 lotes dos contratos de concessão do transporte público coletivo de passageiros.

Em 02.12.2025, a Origem apresentou novos pareceres da Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana e Transporte e da SPTrans, bem como parecer técnico da Secretaria da Fazenda, nos quais algumas premissas do trabalho realizado pela FIPE foram revisitadas (peças 128 a 135 - TC 8091/2025).

É o relatório.

Passo à decisão.

III - CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Não obstante a necessidade de prosseguimento da instrução do feito, entendo haver premente necessidade de manifestação deste Plenário no presente momento processual, de modo que, no exercício do controle concomitante, esta Corte de Contas contribua para a legalidade, economicidade e eficiência das decisões da Administração Pública Municipal quanto à concessão do serviço de transporte público coletivo de passageiros.

Nesse contexto, cumpre lembrar as atribuições deste Tribunal de Contas do Município no controle dos processos de desestatização. Nos termos do art.

10[3] da Instrução Normativa TCMSP nº 02/2022, cabe a esta Corte emitir alertas à Administração quanto à legalidade, economicidade e legitimidade dos projetos apresentados.

Trata-se de manifestação do controle externo concomitante, cuja realização está prevista nos próprios contratos de concessão quando da revisão ordinária, conforme disposto na Cláusula 9.1.2:

9.1.2. O Poder Concedente comunicará previamente aos órgãos de controle externo sobre a realização da revisão ordinária aqui prevista, para que, se julgando oportuno, possa ser realizado o **controle concomitante** sobre as deliberações.

Nos dizeres do saudoso jurista Hely Lopes Meirelles[4], essa modalidade de controle corresponde àquele "*que acompanha a realização do ato para verificar a regularidade de sua formação*".

O exercício do controle externo não poderá, contudo, prejudicar a atuação da Administração. Não deverá gerar insegurança nos gestores e nos particulares, tampouco retardar a prática de atos essenciais à condução das políticas públicas municipais.

Como apontado no Relatório, após a contratação da FIPE para atuar como verificador independente em 2024, os pareceres definitivos da Administração a respeito do tema foram encaminhados à apreciação desta Corte em 02.12.2025.

Diante de tal cenário, verifico o risco de desequilíbrio orçamentário com o aumento de eventual valor a ser pago às concessionárias pela defasagem temporal da implementação da Revisão Ordinária.

Além disso, veículos de mídia[5] noticiaram, em 06.12.2025, que o atraso na

---

[3] Art. 10. A Subsecretaria de Fiscalização e Controle deverá analisar os documentos e as informações de que trata o art. 9º e remeter a proposta de mérito ao Relator em prazo de até 40 (quarenta) dias a contar da data de seu recebimento, **a fim de que o Tribunal emita eventuais alertas quanto à legalidade, legitimidade e economicidade do projeto de desestatização analisado**.

[4] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 798.

[5] Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2025/12/06/atraso-na-revisao-de-contratos-de-onibus-ameaca-13o-salario-e-capital-paulista-corre-risco-de-greve/amp/>. Acesso em: 06 dez. 2025.

implementação das condições da Revisão Ordinária poderia acarretar situação de greve nos próximos dias em razão dos seguintes fatores: insuficiência de caixa para pagar o 13º salário dos colaboradores; esgotamento de endividamento bancário; e pressão de fornecedores e credores. E, de fato, ontem - 09.12.2025 - iniciou-se, no período da tarde, paralisação no serviço.[6]

Ainda que o atraso, repise-se, não seja imputável a esta Corte de Contas, entendo que este Tribunal deverá conduzir-se, no exercício do controle concomitante, de modo a não aumentar, ainda mais, o tempo de espera pela conclusão da Revisão Ordinária.

Nesse sentido, a decisão ora submetida ao Pleno visa garantir o resultado útil do próprio controle externo concomitante. À guisa do poder geral de cautela previsto no Direito Processual (art. 300 do CPC/15), é dever desta Corte exercer, ainda que cautelarmente, suas atribuições fiscalizatórias, haja vista o tempo transcorrido e a relevância do tema.

Esta Egrégia Corte de Contas já atuou de forma semelhante nos TCs nº 1057/2024 e nº 16772/2023, nos quais o E. Plenário referendou **decisão interlocutória** do Exmo. Conselheiro Relator no sentido de manifestar entendimento pela legalidade da opção veiculada pelo Poder Concedente em relação à prorrogação dos Contratos de Concessão nº 26/SSO/04 e 27/SSO/04, **observados os ajustes daquela Relatoria ao longo da decisão e sem prejuízo da continuidade da instrução processual**.

Por tais motivos, entendo pertinente, com embasamento no poder geral de cautela inerente aos Tribunais de Contas, proferir decisão acautelatória nos termos da Instrução Normativa nº 02/2022 TCMSP a fim de emitir alertas à Administração quanto a alguns pontos da Revisão Ordinária a partir da instrução processual até o momento.

Destaco, por fim, que a presente decisão levará em consideração os trabalhos elaborados pela FIPE e validados pela Administração em abril de 2025 -

[6] Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2025/12/09/greve-de-onibus-em-sao-paulo-nunes-diz-que-vai-abrir-processo-de-caducidade-e-romper-contratos-com-empresas-que-nao-pagarem-13o-rodizio-suspenso/>. Acesso em: 09 dez. 2025.

analisados pela Auditoria desta E. Corte (peça 77 - TC 14535/2024 e peça 50 - TC 8091/2025) - com as alterações promovidas pelos novos documentos protocolados pela Administração em dezembro de 2025 (peças 128 a 135 - TC 8091/2025).

Feitas essas considerações iniciais, passo à análise dos temas de mérito, abordando-os em bloco de acordo com o grau de amadurecimento da instrução de cada um.

IV - DESEQUILÍBRIOS EM RAZÃO DE DIVERGÊNCIAS NA OFERTA DE HORAS E QUILÔMETROS

Até o atual estágio da instrução processual, abordou-se o tema de supostos custos não incorridos pelas concessionárias em razão de horas e quilômetros ofertados a menor. Tanto a FIPE como a Auditoria desta E. Corte se debruçaram sobre essa discussão - correspondente aos Achados nº 3.1 a 3.4 da Auditoria - e que não foram revisitados pelas manifestações posteriores, protocoladas em dezembro/2025, da Secretaria da Fazenda, da SPTrans e da Secretaria de Mobilidade Urbana e Transporte.

Desse modo, permito-me adentrar a questão com o maior grau de detalhamento que o tema exige.

a) Custos não incorridos pelas Concessionárias (horas e quilômetros não ofertados) relacionados ao período passado (outubro/2019 a maio/2024) - Achados de Auditoria nº 3.1 e 3.3

De início, entendo ser necessário tecer alguns esclarecimentos a respeito da remuneração das concessionárias de acordo com os contratos de concessão atualmente vigentes.

A Cláusula Sétima dos contratos estipula que a fórmula da remuneração básica (RB), que estabelece o custo para a execução do serviço, é composta

pelos fatores PA1[7], PA2[8], PA3[9] e PA4[10], que, somados, compõem a RB.

As Cláusulas 7.2 e 7.3 estipulam, ainda, a Remuneração de Referência do Operador (RR) e a Remuneração Final (R), que consideram outros índices de desempenho previstos contratualmente além da Remuneração Básica.

A modelagem da concessão, contudo, foi atenta ao fato de que a apuração desses índices exige informações detalhadas e fidedignas. Por essa razão, a Cláusula 7.6 destacou que tais dados a respeito da realização da operação só poderiam ser obtidos por meio do Sistema de Monitoramento e Gestão Operacional - SMGO. Assim, enquanto não implantado tal sistema, a Remuneração Básica seria obtida por meio de outra fórmula, específica para o que se convencionou chamar de "fase de transição". Transcrevo:

7.6. Considerando que as inovações tecnológicas previstas requerem confiabilidade a ser garantida pelos testes de certificação e homologação, além da implantação, treinamento e respectivas configurações do SMGO, e que tais inovações são importantes instrumentos de medição dos serviços a serem remunerados, no início de operação a concessionária será remunerada de acordo com o estabelecido no Anexo IV – 4.5.1. do Edital.

7.6.1. A fase de transição de remuneração vigorará até a implantação do SMGO, que terá prazo máximo limitado a 48 (quarenta e oito) meses após a assinatura do presente contrato.

7.6.2. Durante a fase de transição da remuneração,não serão aplicadas as cláusulas 7.2 e 7.3 e a Remuneração Básica pelos serviços (RB) será obtida pela seguinte equação, detalhada no Anexo IV – 4.5.1 do Edital:

RB = Tt x (TO/TR) x DR x ΔT + AR + FOS + Arla32 + Noturno, onde:

Tt - Tarifa de remuneração, com base na frota da rede atual sem ar condicionado, detalhada no Anexo IV – 4.5.1 do Edital

TO - Tarifa Ofertada pela Contratada, apresentada no processo licitatório (proposta comercial)

TR - Tarifa de Referência estabelecida no Edital

DR - Demanda Realizada

ΔT - Fator de transição na remuneração

AR = Adicional de custo para veículos com ar condicionado

FO - Variação de custo com a implantação de combustíveis não fósseis

Arla32 - Remuneração do Arla32

Noturno - Remuneração do Serviço Noturno

7.6.3. Durante a fase de transição da remuneração, o descumprimento de viagens será fiscalizado eletronicamente em todos os dias da semana por meio do Sistema Integrado de Monitoramento (SIM).

---

7 Correspondente a custeio de pessoal (motorista e cobrador), incluindo salários e encargos, excluídos benefícios.

8 Correspondente a combustível, lubrificantes e rodagem.

9 Correspondente a peças e acessórios, investimento (frota, garagens, instalações, equipamentos embarcados), administração, pessoal de manutenção e fiscalização, e benefícios.

10 Equivalente ao custo fixo da reserva técnica.

Observo que, em que pese a previsão contratual de que o SMGO seria implantado em até quarenta e oito meses após a assinatura dos contratos de concessão, o sistema ainda não está plenamente funcional. É sabido, por este TCM, que a SPTrans já contratou a empresa vencedora do Pregão Eletrônico nº 35/2023 (TC 199/2024). Contudo, não há notícia de que o SMGO esteja operando.

Dito isso, ainda está vigente a "fase de transição" para remuneração das concessionárias e que, conforme a Cláusula 7.6.3., os dados para tanto são obtidos por meio do Sistema Integrado de Monitoramento - SIM.

Feitas essas considerações, passo à análise do tema dos custos não incorridos pelas concessionárias relativos ao período passado da concessão (outubro/2019 a maio/2024), o primeiro quinquênio.

Achado nº 3.1.

Neste Achado, a Auditoria apontou que não identificou a oferta, pelas concessionárias, de 51,8 milhões de horas no período de outubro/2019 a maio/2024. Tal constatação, voltada especificamente ao **primeiro quinquênio do contrato**, acarretaria em um montante a receber pelo Poder Concedente estimado em R$ 2,1 bilhões.

Em resposta ao apontamento, a FIPE (peça 25 - TC 8091/2025) esclareceu: "*o contrato de concessão incorpora variações da oferta relativas à demanda por meio do a fórmula de remuneração atualmente aplicada nos termos da Cláusula Sétima dos Contratos de Concessão e Anexo 4.5.1, item 2.2 replicado abaixo, por meio do atributo da fórmula ΔT - fator de transição na remuneração. Este fator coteja a demanda de referência do edital, bem como a frota OSO - Ordem de Serviço Operacional com a demanda e frota do momento de pagamento da remuneração. Portanto, variações da frota que ocorrem refletem alterações nas horas dispendidas por dentro da remuneração*". E transcreve o Fator de Transição abaixo:

> **2.2.** O Fator de transição (ΔT) na remuneração será calculado mensalmente, e definido pela seguinte fórmula:
>
> ΔT = Ti / Tn
>
> Sendo:
>
> Ti = Demanda da semana padrão no mês inicial / Frota operacional equivalente no mês inicial
>
> Tn = Demanda da semana padrão no mês n / Frota operacional equivalente no mês n

A FIPE acrescentou que, além da glosa acima mencionada, realizada por meio do Fator de Transição, há também a glosa aplicada a partir do Fator de Cumprimento de Frota - FCF. De acordo com a Fundação (peça 25 - TC 8091/2025), "*já é incorporada glosa pela aplicação do FCF - Fator de Cumprimento de Frota à razão de 50% do resultado deste indicador, o que representa o peso da mão-de-obra nos custos do sistema. A indisponibilidade de frota implica na* [sic] *indisponibilidade de horas de pessoal operacional, o qual justamente é o elemento que baseia a formação de custos de mão-de-obra, de forma que também se incorpora o efeito de horas não ofertadas por esse mecanismo de desconto aplicado à remuneração das concessões. Desta forma, já foram contabilizados os potenciais desequilíbrios citados por tais mecanismos*".

Na Mesa Técnica realizada em 15.09.2025, a FIPE reforçou seu entendimento de que os custos não incorridos pelas concessionárias em razão de horas não ofertadas estariam abarcados pela aplicação da fórmula de transição e, especificamente, o Fator de Transição (ΔT), bem como pela aplicação do Fator de Cumprimento de Frota - FCF. Com esse último, ao descontar a razão de 0,5 (meio) da frota efetivamente descumprida, desconta-se a proporção relativa à mão-de-obra, que corresponde aproximadamente à metade do total da remuneração, conforme se observa da fórmula paramétrica de reajuste anual dos contratos. Descontando-se a mão-de-obra, teve-se o entendimento de que estariam descontados os custos não incorridos pelas concessionárias

devido à não oferta de horas.

Ainda na Mesa Técnica, a FIPE observou que o Fator de Cumprimento de Frota gerou uma economia ao erário de aproximadamente quinhentos milhões de reais decorrentes dos custos não incorridos pelas concessionárias (peça 63 - TC 8091/2025).

A Secretaria da Fazenda, em manifestação posterior (peça 129 - TC 8091/2025) manifesta entendimento no mesmo sentido ao esclarecer que "*A fórmula de Remuneração Básica reflete a frota operacional semanal e o fator de cumprimento de frota. Alterações no planejamento e no cumprimento se traduzem automaticamente em ajustes de remuneração*".

Observo, contudo, que o Fator de Cumprimento de Frota foi instituído pela Portaria SMT nº 87 de 17 de abril de 2020, no qual se previa:

Art. 2º A remuneração da frota em operação das concessionárias se dará conforme as cláusulas contratuais, ora vigentes.

Parágrafo único. A frota em operação, para fins desta Portaria, será considerada a frota programada na OSO – Ordem de Serviço Operacional para o dia útil, multiplicada pelo **fator de cumprimento de frota** do dia.

(...)

Art. 4º No cálculo do Fator de Transição (ΔT, ou "delta T") previsto nos contratos dos operadores, a frota operacional equivalente no mês "n" será a frota programada na OSO para o respectivo dia útil remunerado, multiplicada pelo **fator de cumprimento de frota** do dia e pelo índice de equivalência do dia.

§ 1º Para finais de semana e feriados, será adotada a frota programada na OSO do último dia útil respectivo.

§ 2º O **fator de cumprimento de frota** será calculado pela média simples da medição no pico da manhã e no pico da tarde, considerando-se, para o pico da manhã, as faixas horárias das 4 às 8 horas inclusive, e para o pico da tarde, as faixas horárias das 16 às 19 horas inclusive.

Os termos de aditamento aos contratos de concessão celebrados em 30.09.2021 incorporaram o Fator de Cumprimento de Frota ao cálculo da

remuneração da fase de transição, nos termos transcritos abaixo, sendo que a Portaria SMT nº 87/2020 foi revogada em 01.10.2021:

5.1. A partir da operação de 01/09/2021, no cálculo do Fator de Transição (ΔT, ou "delta T") previsto no Anexo IV-4.5.1 dos contratos dos operadores, a frota operacional equivalente no mês "n" será a frota programada na OSO para o respectivo dia útil remunerado, **multiplicada pelo fator de cumprimento de frota do dia** e pelo índice de equivalência do dia.

5.1.1. Para finais de semana e feriados, será adotada a frota programada na OSO do último dia útil respectivo.

5.1.2. O **fator de cumprimento de frota** será calculado pela média simples da medição no pico da manhã, entrepico e no pico da tarde, considerando-se, para o pico da manhã, as faixas horárias das 4 às 8 horas inclusive, para o entrepico, as faixas horárias das 9 às 15 horas inclusive, e para o pico da tarde, as faixas horárias das 16 às 19 horas inclusive, **sendo que ao fator de cumprimento inicialmente medido será acrescentado metade da diferença entre 1 e o fator de cumprimento inicialmente medido**.

5.1.3. O fator de cumprimento em cada um dos três períodos será inicialmente calculado como a relação entre a frota monitorada e a frota programada na OSO vigente para o respectivo dia e período, limitado ao valor máximo de 1.

5.1.4. A frota monitorada será calculada para cada faixa horária dos períodos, manhã, entrepico e tarde, e apenas a maior frota monitorada entre as faixas horárias do respectivo período será considerada para o cálculo do fator de cumprimento.

Entendo que a fórmula de transição, com o Fator de Transição ("ΔT"), de fato promove reduções na remuneração ao cotejar a frota de fato ofertada com a frota de referência. Ademais, restou evidenciado que o Fator de Cumprimento de Frota promove glosa da frota não ofertada pelo serviço com relação à frota determinada na OSO. Entendo, assim, que foram demonstrados os descontos promovidos na remuneração das concessionárias pelos custos por elas não incorridos quanto à não oferta de horas do serviço.

Contudo, pelo fato de o Fator de Cumprimento de Frota - que promove

reduções específicas à remuneração quanto ao não cumprimento de horas - ter sido implementado somente a partir de abril de 2020, observo que tais glosas não foram realizadas no período de outubro/2019 (início da vigência contratual) a março/2020.

Ainda que o Fator de Transição ("ΔT") também seja apto a promover glosas nesse sentido, é fato que o Fator de Cumprimento de Frota foi considerado essencial pela Origem a fim de promover glosas mais aderentes à realidade quanto aos custos não incorridos pelas concessionárias devido à não oferta de horas.

Desse modo, entendo **ser passível de superação** o apontamento com relação ao período de abril/2020 a maio/2024. Todavia, no exercício do controle concomitante, **cabe emitir ALERTA** à Origem para a necessidade de apurar os custos não incorridos decorrentes de horas não ofertadas pelas concessionárias no período de outubro/2019 até o início da aplicação do Fator do Cumprimento de Frota (meados de abril/2020), de modo a também considerar, nesse período, a aplicação do FCF.

Achado nº 3.3.

No presente Achado, a Auditoria destacou que não identificou, no estudo da FIPE, desequilíbrios relativos a 673,1 milhões de quilômetros não ofertados em relação ao volume estimado para a Rede de Transição no período de outubro/2019 a maio/2024. Trata-se de constatação voltada ao **quinquênio passado**, sendo que, de acordo com a Auditoria, a não oferta de quilômetros na quantia apontada equivale ao montante de R$ 1,7 bilhão.

Em resposta ao citado apontamento, a FIPE (peça 25 - TC 8091/2025) esclareceu que "*foram contabilizadas as quilometragens não desempenhadas nos desequilíbrios passados, conforme a rubrica 'ajuste diesel' e 'ajuste outros custos variáveis', transformando-as na variação de custos variáveis decorrentes, que totalizaram R$ 454,7 milhões e R$ 41,4 milhões, respectivamente, de desequilíbrio a favor do Poder Concedente de outubro/2019 até maio/2024*".

Feita a referência ao "ajuste diesel" e ao "ajuste de outros custos variáveis",

observo que esses custos não incorridos pelas concessionárias foram calculados pela FIPE na Fase 3 de seus estudos, especificamente no trecho a seguir:

- **Ajuste diesel:**

$$Ajuste\ Diesel\ Mensal = km\ mensal\ x\ Fator\ 1\ x\ [Fator\ 2 - 1\ ]$$
$$x\ R\$\ km\ Diesel\ x\ var\ R\$\ diesel\ x\ var\ IPC\ FIPE$$

onde:

- Km monitorada mensal = quilometragem monitorada pelo SIM, sem Serviço Noturno, com eventos inválidos, com km ociosa; é detalhada por tipo de veículo;
- Fator 1 = km OSO ajustada / km monitorada mensal, limitada no mínimo a 1, sendo a km OSO ajustada a quilometragem mensal OSO sem Serviço Noturno, com km ociosa linha a linha, considerando que no período da pandemia, de mar/20 a ago/21, devido à falta de OSO, foi feito ajuste considerando o PMM médio de out/19 e nov/19 multiplicado pela frota OSO PM dia útil;
- Fator 2 = km monitorada mensal / km OSO ajustada, limitada no máximo a 1;
- R$/km diesel = é o custo do diesel por km, a preços de maio/18, detalhado por tipo de veículo e sem ar-condicionado;
- Variação R$ diesel = Valor do diesel ANP do mês / Valor do diesel ANP de maio18;
- Variação IPC-Fipe = índice IPC-Fipe utilizado em maio24 / índice IPC-Fipe da data base respectiva.
- **Ajuste outros custos variáveis:**

$$\text{Ajuste Outros Custos Variáveis} = \text{km monitorada mensal} \times \text{Fator 1} \times [Fator\ 2 - 1] \times \text{R\$ km outros} \times \text{var R\$ diesel} \times \frac{\text{var. IPC Fipe}}{(1 - \%CPRB)}$$

Então, a partir da explicação trazida pela FIPE aos autos em peça 25 (TC 8091/2025), bem como das considerações realizadas na Mesa Técnica de 15.09.2025, entendeu-se que a quilometragem não ofertada pelas concessionárias no período de **outubro/2019 a maio/2024** foi objeto de apuração por parte da FIPE. E tal apuração resultou em um valor de aproximadamente R$ 496,1 milhões (em valores de maio/2024), se somados

os fatores utilizados pela FIPE para tanto, quais sejam o de “ajuste diesel” e de “ajuste de outros custos variáveis”.

Observo que há divergência nos valores apurados pela Auditoria e pela FIPE. A Especializada utilizou como base para suas análises a Rede de Transição estimada no edital e ajustada no período da pandemia, que previa a realização de 80.711.190 quilômetros/mês. A FIPE, por sua vez, utilizou como base de comparação a quilometragem mensal estimada pelas OSOs vigentes, que previam a realização de 66.817.823 quilômetros/mês.

A utilização, pela FIPE, da OSO como parâmetro, e não o Edital, explica-se pelo fato de que o “ΔT - fator de transição na remuneração” já coteja a demanda de referência do edital e a frota da OSO com a demanda e frota do momento de pagamento da remuneração.

A citada diferença de parâmetros acaba por acarretar diferença nos resultados encontrados por cada um. Cabe avaliar qual o parâmetro mais adequado para ser utilizado como base de comparação.

Entendo que, por mais que tenha havido uma estimativa de quilômetros na Rede de Transição definida no Anexo 10.3 do Edital, as Ordens de Serviço Operacionais - OSOs são instrumentos também previstos pelos contratos de concessão aptos a manejar a estimativa de quilometragem, dentre outros fatores, por parte do Poder Concedente no decorrer do longo período de duração contratual.

No período observado (outubro/2019 a maio/2024) houve grandes oscilações na estimativa para o serviço, considerando as adequações que se tornaram necessárias. Citando um exemplo concreto, especificamente para o período da pandemia de covid-19 - compreendido como aquele entre março/2020 e agosto/2021 - não houve novas OSOs.

Dito isso, entendo que a OSO é instrumento apto a auxiliar o Poder Concedente para melhor estimar a oferta do serviço público em questão, considerando as naturais oscilações que ocorrem em contratos de longo prazo como os concessionais.

Então, em que pese a estimativa no Edital de quilometragem superior àquela

verificada nas OSOs de referência, entendo que esse último instrumento se afigura mais adequado para ser utilizado como parâmetro para o cálculo de quilometragens não ofertadas pelas concessionárias. A partir do exposto, observo que esse instrumento permite maior aderência à realidade concreta e à dinamicidade inerente ao serviço.

Desse modo, reputo adequada a metodologia utilizada pela FIPE e considero **passível de superação** o apontamento, considerando que os custos não incorridos pelas concessionárias quando da não oferta da quilometragem apurada está sendo, por meio dessa Revisão Ordinária, **reequilibrado em favor do Poder Concedente**.

b) Potenciais custos não incorridos pelas Concessionárias (horas e quilômetros) relacionados ao período futuro (período residual de 2024 a 2034) - Achados nº 3.2 e 3.4

No Achado nº **3.2.**, a Auditoria apontou que não foram identificados potenciais desequilíbrios para o período residual quanto às horas mensais planejadas pela SPTrans e validadas pela FIPE (5.190.453 horas). Isso porque, de acordo com a Auditoria, as horas mensais para o período residual (2024 a 2034) deveriam ser estimadas considerando a média mensal de horas operadas no período de janeiro/2022 a maio/2024, que resultaram em 4.153.775 horas, e não considerando a OSO de 28 de junho de 2024, como foi feito pela FIPE e SPTrans, que culminou na estimativa de 5.190.453 horas/mês. De acordo com a Auditoria, esse descompasso geraria um desequilíbrio em favor do Poder Concedente por 124,4 milhões de horas estimadas a maior para o período residual.

No Achado **3.4.**, a Auditoria apresenta entendimento semelhante quanto à quilometragem. De acordo com a Auditoria, a quilometragem para o período residual também deveria ser estimada considerando a média mensal de KM realizados no triênio janeiro/2022 a maio/2024, que resultou em 60.517.301 km, e não com base na OSO de 28.06.2024, como foi feito pela FIPE e pela SPTrans, que resultou em 66.817.823 km/mês. Esse descompasso, conforme a Auditoria, geraria um desequilíbrio em favor do Poder Concedente de 654,8

milhões de quilômetros estimados a maior para o período residual.

A FIPE, em sua manifestação (peça 25 - TC 8091/2025), entendeu que: "*Quanto ao período residual, a OSO atualizada para efeito da Revisão Ordinária* ***prevê um determinado nível de oferta que foi planejada para o atendimento adequado da demanda, dentro dos padrões de qualidade especificados****. Esta OSO atualizada e referenciada para o processo de Revisão Ordinária distingue-se do passado, haja vista a dinâmica dos padrões operacionais previstos e planejados. A Revisão Ordinária vem justamente a prover o ajuste remuneratório necessário para neutralizar os efeitos dessas variações, mantendo-se o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos*" (grifos nossos).

Na mesma linha argumentativa a Secretaria da Fazenda, em manifestação posterior (peça 129 - TC 8091/2025), ao afirmar que "*Alterações no planejamento e no cumprimento se traduzem automaticamente em ajustes de remuneração*".

De antemão, observo que a FIPE reputou adequadas as estimativas da OSO de 28 de junho de 2024 para as horas e quilômetros a serem ofertados no período residual, considerando um "determinado nível de oferta que foi planejada para o atendimento adequado da demanda".

Entendo que as estimativas das OSOs seguem um planejamento da Origem quanto ao que se entende por um nível adequado do serviço a fim de atender plenamente os usuários, nos ditames do art. 6º[11] da Lei nº 8.987/1995. Eventual não atendimento, por parte dos concessionários, dessa estimativa deve ser desincentivado por mecanismos contratuais como descontos e sanções.

Reputo que a alternativa colocada pela Auditoria, de que a Origem deveria estimar horas e quilômetros a menor do que as efetivamente estimadas pela OSO de 28.06.2024, pode acabar prejudicando a principal finalidade do

[11] Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

serviço público: atender ao direito fundamental a transporte (CF/88, art. 6º).

A fim de que as concessionárias efetivamente cumpram as horas e quilômetros reputadas como adequadas pelas OSOs, vislumbro a necessidade de se **aprimorar os mecanismos sancionatórios dos contratos de concessão**. Tal apontamento também aparece no Relatório de Auditoria (peça 50 - TC 8091/2025), que indica serem insuficientes as atuais sanções previstas no contrato, a exemplo da G-64, estipulada pelo Regulamento de Sanções e Multas - RESAM.

Apesar disso, destaco que está no escopo do poder-dever da Origem, por meio da SPTrans, rever as Ordens de Serviço Operacionais para atualizar a estimativa de frota, horas e quilômetros conforme as necessidades da edilidade. Como restou esclarecido na Mesa Técnica realizada em 15.09.2025, a SPTrans possui acesso aos dados de demanda realizada diariamente, e os utiliza para efetuar reprogramações de frota. Tais adequações estão de acordo, aliás, com a mutabilidade inerente aos contratos de concessão.

No presente momento, contudo, entendo ser o caso de reconhecer a OSO de 28 de junho de 2024 como o nível adequado de serviço e, a fim de que sejam cumpridas as suas estimativas, alertar à Origem que aprimore o RESAM - sistemática de penalidades - quanto ao descumprimento de viagens.

Observo que, no TC 6871/2022 - Função Transportes 2021, esse E. Plenário determinou à Origem a revisão do quantitativo de horas e quilômetros operados no transporte público coletivo de passageiros por ocasião da revisão ordinária e recomendou o aprimoramento da sistemática de aplicação de penalidades proporcionais à gravidade dos descumprimentos de viagens.

Considerando o exposto até o momento, entendo como **passíveis de superação** os Achados da Auditoria nº 3.2. e 3.4. dos presentes autos. Contudo, **emito ALERTA** à Origem para que aprimore a sistemática de aplicação de penalidades proporcionais dos descumprimentos de viagens, implementando gradação das sanções conforme reincidência também para o descumprimento de viagens.

V - FORMA DE REMUNERAÇÃO PELOS DESEQUILÍBRIOS PRETÉRITOS

Na Fase 3, a FIPE demonstra que diversos fatores de desequilíbrio econômico-financeiro são favoráveis ao Poder Concedente:

Portanto, de maneira resumida, abaixo são apresentados os valores de desequilíbrio total e por item, agregando todos os 32 lotes, tanto em valor corrente, como na data-base de maio de 2024 (valor reajustado pelo IPC-Fipe), os quais foram objeto de validação pela Fipe. Os valores negativos significam que o desequilíbrio é a favor do Poder Concedente, enquanto os valores positivos representam crédito dos Concessionários. O valor líquido desses débitos e créditos resultam em saldo, para cada lote de concessão, que será liquidado ao longo do prazo residual do contrato (10 anos), mensalmente, com reajuste anual pelo IPC-Fipe a fim de se manter o valor real calculado.

Nas planilhas apresentadas pela FIPE, constata-se valores a receber pelo Poder Concedente na ordem de R$ 1 bilhão.

Para que se proceda ao recebimento de tais valores pelo Poder Concedente, a FIPE destacou que se trata de escolher uma das formas previstas nas Cláusulas 9.15 e 9.16[12] do Contrato, sendo a escolha uma prerrogativa do Poder Concedente. Contudo, a Fundação faz a sua recomendação:

É possível observar ainda que o desequilíbrio aferido para o passado resultou a favor do Poder Concedente, independentemente do lote, com destaque para o Grupo Distribuidor, em função da questão salarial incorrida. Logo, a revisão em tela reequilibra o Poder Concedente em sua totalidade nesta rubrica salarial, bem como nos demais itens elencados e identificados no processo de revisão.

Como mecanismo de reequilíbrio para os desequilíbrios passados aferidos foi **adotada a premissa de parcelamento do valor devido nos 10 anos**

[12] 9.15. O reequilíbrio, quando cabível, poderá ser concedido através dos procedimentos exarados a seguir: 9.15.1. Revisão dos parâmetros indicados nas fórmulas de remuneração da Cláusula Sétima. 9.15.2. Alteração do prazo deste contrato. 9.15.3. Indenização. 9.15.4. Alteração de serviços, volume e cronograma de investimentos. 9.15.5. Associação das formas anteriores. 9.16. Caberá ao Poder Concedente a prerrogativa de escolher a forma pela qual será implementada a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

residuais do contrato, em parcelas mensais, a serem corrigidas pela inflação, alternativa recomendada pela Fipe, dentre as formas de reequilíbrio que constituem prerrogativa do Poder Concedente, como reproduzido da Cláusula Nona, itens 9.15 e 9.16.

No **Achado nº 3.5**., a Auditoria indica haver inconsistência na projeção de despesas relativas a desequilíbrios pretéritos em razão da adoção de taxa de desconto nula, com impacto financeiro negativo estimado em R$ 541 milhões para o Poder Concedente.

No caso, a Auditoria entende que o fato de a FIPE ter projetado os desequilíbrios a favor do Poder Concedente a valor futuro com uma taxa de desconto de 0% (zero por cento) ao ano viola o princípio da consistência, oriundo da contabilidade. Segundo tal princípio, os mesmos critérios e premissas devem ser aplicados de forma uniforme ao longo do tempo. De tal modo, a Auditoria entende que os desequilíbrios em favor do Poder Concedente devem ser remunerados a partir da TIR.

A Especializada também destacou que não considera suficiente que as obrigações sejam atualizadas apenas até maio/2024 pelo IPC-FIPE, como proposto pela FIPE. Com essa diferença de metodologia, aponta-se um valor de aproximadamente R$ 541 milhões enquanto perda para o Poder Concedente.

Em resposta aos apontamentos da Auditoria desta Corte, a FIPE (peça 25 - TC 8091/2025) informou:

A opção de parcelamento com taxa nula foi uma simulação adotada pela Fipe para demonstrar o impacto econômico-financeiro deste equilíbrio. Entende-se que a forma de reequilíbrio é uma premissa do Poder Concedente, conforme descrito pelo item 9.16 da Cláusula Nona.

(...)

Desta forma, o cálculo da Fipe visa unicamente demonstrar o impacto desses desequilíbrios no tempo, sendo que o mesmo poderia ser pago à vista, ou parcelado com diferentes taxas, inclusive com a possibilidade de adoção do próprio WACC como taxa balizadora. Por essa razão essa parcela foi

calculada de maneira exógena ao modelo, e só ao final adicionado, de forma a manter uma análise isolada sobre a forma de reequilíbrio por parte do Poder Concedente, considerando que este quesito adveio dos desequilíbrios passados na forma de créditos e débitos, sem trafegar pelo fluxo de caixa descontado. Por essa razão, não se aplicou a taxa de desconto.

(...)

Portanto, não há inconsistência na projeção elaborada, mas sim a proposição de uma metodologia de tratamento desses desequilíbrios passados plausível de ser adotada.

A Auditoria (peça 50 - TC 8091/2025) abordou a justificativa da FIPE, de que teria sido calculada uma simulação de parcelamento com taxa nula apenas para ilustrar o impacto econômico-financeiro do reequilíbrio, cuja forma caberia exclusivamente ao Poder Concedente.

Concluiu a Especializada, então, que, "*embora tenha justificado que se trate apenas de uma simulação, o impacto foi incorporado aos relatórios das fases 3 e 4 como resultado oficial. Assim, é fundamental que a modelagem seja conduzida de forma adequada, internalizando os desequilíbrios pretéritos no fluxo de caixa, e não de maneira exógena*".

Da Minuta de Termo Aditivo elaborada pela Origem e acostada à peça 131 - TC 8091/2025, observa-se que houve a decisão do Poder Concedente pela forma de pagamento de tais valores, bem como a taxa escolhida para atualizar os pagamentos no tempo:

CLÁUSULA QUINTA – DA PARCELA ANUAL DE REEQUILÍBRIO

5.1 A CONCESSIONÁRIA deve ao PODER CONCEDENTE a Parcela Anual de Reequilíbrio, correspondente a R$ [•] ([•]).

5.2 A Parcela Anual de Reequilíbrio será diretamente retida e descontada da remuneração da CONCESSIONÁRIA, mensalmente, desde junho de 2024 até o final do CONTRATO.

5.3 A Parcela Anual de Reequilíbrio será reajustada pelo IPC/FIPE todo mês de maio.

Esclarecido, portanto, o apontamento da Auditoria, bem como indicada na

minuta a forma de pagamento e a respectiva taxa incidente ao longo do tempo, entendo por **passível de superação** o Achado nº 3.5.

VI - FATOR PARA DEFINIÇÃO DO PREÇO DE COMBUSTÍVEL

A Auditoria, no **Achado nº 3.11**., indica que o fator "-1,3%" para definição da revisão do parâmetro de preço de combustível foi utilizado pela FIPE sem justificativa, em infringência à Cláusula 9.1. dos contratos de concessão.

A FIPE, por outro lado (peça 25, TC 8091/2025), responde que no Anexo 10.3 - ESTUDO DE VIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA DA CONCESSÃO, que integra os contratos de concessão em comento, prevê uma redução de 1,3% no preço do diesel. A Fundação ainda esclarece:

De acordo com a Verificação Independente realizada pela E&Y, em dezembro de 2014, o ajuste do custo do combustível foi realizado com base no valor de mercado, considerando as notas fiscais fornecidas pelas empresas referentes ao período disponível quando comparado ao valor médio da ANP. A Fipe corrobora o procedimento calculado pela E&Y. Esse fator, como exposto, é um redutor bem documentado no ANEXO 10.3 – ESTUDO DE VIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA DA CONCESSÃO, justificado pelo estudo da E&Y, representando um redutor em função da capacidade de negociação dos operadores decorrente da escala do consumo decorrente do tipo de serviço. Destaca-se ainda que, como citado no relatório, os fatores que não foram alterados são decorrentes de não ter sido vislumbrado necessidade de alteração da metodologia contratual, não infringindo assim a Cláusula 9.1 dos Contratos de Concessão. Esta prática está sendo adotada nos Contratos de Concessão desde sua celebração.

De fato, observa-se do Anexo 10.3 o redutor de 1,3% em relação ao preço do diesel, conforme destacado abaixo:

Custos Variáveis

Correspondem aos insumos cujo consumo está diretamente relacionado à quilometragem produzida. Incluem combustível da frota operacional, óleos e lubrificantes, e rodagem.

Quanto aos custos de consumo de combustível, foram considerados 2 tipos: diesel e energia elétrica (apenas para trólebus), calculados em função da quilometragem percorrida. Na Tabela a seguir encontram-se os índices de consumo e preços envolvidos neste item, baseados naqueles adotados na planilha tarifária de janeiro/17, a preços de maio/17. Como a frota simulada possui ar condicionado, foram usados os índices para veículos com ar condicionado, que consideram aumento de consumo de 17% para veículos tipo Miniônibus e Midiônibus, 15% para Básico e Padron, e 13% para Articulado e Biarticulado.

Tabela. Custos por quilômetro de consumo de combustível

Tipo de veículo	Índice de consumo de combustível - sem ar condicionado (litro/km) (1)	Índice de consumo de combustível - com ar condicionado (litro/km) (1)	Preço por litro de combustível (2) (R$)	R$/KM sem ar condicionado	R$/KM com ar condicionado
	[a]	[b]	[c]	[d = a x c]	[e = b x c]
MICRO E MINIÔNIBUS	0,30	0,35	3,0450	0,9135	1,0688
MIDIÔNIBUS	0,40	0,47	3,0450	1,2180	1,4251
BÁSICO	0,46	0,53	3,0450	1,4007	1,6108
PADRON	0,55	0,63	3,0450	1,6748	1,9260
PADRON 15M	0,65	0,75	3,0450	1,9793	2,2761
ARTICULADO	0,71	0,80	3,0450	2,1620	2,4430
ARTICULADO 21M	0,72	0,81	3,0450	2,1924	2,4774
ARTICULADO 23M	0,75	0,85	3,0450	2,2838	2,5806
BIARTICULADO	0,80	0,90	3,0450	2,4360	2,7527
TRÓLEBUS	2,91	3,28	0,5457	1,5853	1,7913

(1) Para trólebus a unidade é kwatt/hora - valores históricos da SPTrans

(2) Diesel: Pesquisa ANP - preço médio para distribuidoras na cidade de São Paulo EM ABRIL/18 com redução de 1,3% conforme pesquisa da ANP;

32/78

A FIPE esclarece que revisitou o índice e não apontou necessidade de alterações quanto à metodologia em tela.

Tendo a Fundação revisitado o índice de "-1,3%" e concluído que não havia necessidade de alteração, entendo que não há infringência à Cláusula 9.1. dos contratos de concessão.

As Cláusulas 9.1 e 9.1.1.dispõem que:

9.1. A cada quatro anos será efetuada uma revisão ordinária do equilíbrio econômico-financeiro deste contrato, visando adequar preços, índices, plano de investimentos, e quaisquer condições previstas, às modificações que

tenham sido percebidas neste período, a fim de recompor o seu equilíbrio econômico-financeiro.

9.1.1. A revisão quadrienal ocorrerá sobre todos os parâmetros técnicos adotados no Anexo 4.5. do Edital que precedeu à presente contratação.

Das cláusulas acima, entendo não haver a obrigatoriedade de alteração de quaisquer índices. Há disposição contratual no sentido de ser feita a revisão dos parâmetros, o que, de acordo com o exposto pela FIPE em peça 25 (TC 8091/2025), foi realizado - ainda que não tenha acarretado em recomposição do índice.

Desse modo, concluo que restou justificado o apontamento **3.11**, entendendo-o como **passível de superação**.

VII - DESEQUILÍBRIOS PRETÉRITOS COM RELAÇÃO AO PREÇO DO DIESEL

A Auditoria, no Relatório Preliminar de peça 77 - TC 14535/2024, entende que há contrariedade do cálculo relacionado à diferença de preço do diesel com as Cláusulas 8.1 e 8.6 do Termo de Contrato. Conforme o apontado no Relatório de Auditoria, há, nos estudos da FIPE, a premissa de que as concessionárias fariam jus ao recebimento retroativo das diferenças calculadas mês a mês, corrigidas pela variação do IPC, entre o valor pago pelo Poder Concedente e o preço médio do diesel, de cada mês.

A Especializada expõe que a FIPE, na Fase 3 de seus estudos, apresenta cálculos a subsumir que os pagamentos realizados pelo Poder Concedente deveriam ter considerado a variação mensal do preço do diesel, alterando-se, a cada mês, o valor a ser remunerado pelo consumo do combustível; correspondente a um reajuste mensal dessa parcela contratual.

A tese defendida pela FIPE demonstra um desequilíbrio desfavorável ao Poder Concedente no valor de R$ 196.112.209,00, correspondente à rubrica "Diferença preço diesel" na "Tabela 2: Resumo dos Desequilíbrios Passados por categoria", na Fase 3 dos relatórios apresentados pela FIPE.

De acordo com a Auditoria, o entendimento da FIPE viola o disposto

contratualmente, especificamente o previsto pelas Cláusulas 8.1 e 8.6,[13] que estabelecem uma lógica de reajuste anual para a remuneração.

A FIPE (peça 25 - TC 8091/2025), em resposta, argumentou que a variação mês a mês se dá devido à grande variação dos preços do combustível no período de pandemia, e se enquadra na Cláusula 9.8.[14] do Contrato de Concessão. Acrescentou, ainda, que a alteração na metodologia se deu em razão de o desequilíbrio ser extraordinário.

O mesmo teor foi constatado nos argumentos fornecidos pela SMT (peça 24 - TC 8091/2025), com grifos nossos:

Conforme narrados no Parecer SMT/GAB nº 127635271, os fatos ensejadores do desequilíbrio econômico-financeiro das Concessões eram, em parte, imprevisíveis à época das Licitações – como a pandemia da Covid-19 e seus reflexos para o Serviço – **e, em parte, previsíveis, mas de consequências incalculáveis – como a variação extraordinária do preço do diesel**. Em todo caso, retardaram ou impediram a execução dos Contratos de Concessão tal qual formalizados, os quais jamais foram submetidos a ampla e profunda revisão contratual, como feito no bojo desta 1ª Revisão Quadrienal.

O apontamento foi mantido pela Auditoria como **Achado nº 3.13** no Relatório de peça 50 - TC 8091/2025.

Todavia, além do que foi destacado pela SMT e pela FIPE, ressalto que a alteração de metodologia de reajuste do diesel, especificamente, foi objeto de

---

13 8.1. O reajuste de remuneração será anual, sempre no mês de maio.
(...)
8.6. A tarifa de remuneração (Tt) definida no Anexo IV-4.5.1, será reajustada com peso de: 50% da menor variação entre o reajuste médio de convenções coletivas do setor de serviços do Estado de São Paulo no mês de maio apurado pelo Salariômetro da FIPE, e o reajuste definido em Convenção coletiva da categoria trabalhista; 30% da variação do IPC/FIPE; e 20% da variação do preço do diesel S10 apurado pelo Levantamento de Preços da ANP - Agência Nacional de Petróleo, considerando o preço distribuidora - preço médio - para o Município de São Paulo.

14 9.8. Respeitado o disposto nos §§3º e 4º do art. 9º da Lei Federal nº 8.987/95 e alterações, são pré-requisitos essenciais para fundamentar o reequilíbrio econômico-financeiro deste contrato de concessão fatos ou causas que sejam:
9.8.1. Imprevisíveis
9.8.2. Estranhos à vontade do Poder Concedente ou do Concessionário.
9.8.3. Inevitáveis.
9.8.4. Causadores de significativo e irreversível desequilíbrio econômico-financeiro deste contrato.

termo de aditamento aos contratos de concessão.

A partir do Termo de Aditamento nº 3 (ou 4, para alguns dos contratos), assinados em 30 de setembro de 2021, a seguinte cláusula estabeleceu novos parâmetros para o preço do diesel:

2.3. A partir da assinatura do presente aditivo, quando a variação do preço do diesel S10 utilizado para o cálculo do reajuste tiver variação positiva ou negativa acima de 10% em relação à última data base, o percentual que exceder a este limite será aplicado no mês seguinte à Tarifa de Remuneração (Tt), na proporção de seu peso. Excepcionalmente, a diferença existente ao longo do ano de 2021, se houver, será paga a partir da operação do mês de janeiro de 2022.

2.3.1. Na data base do contrato será aplicada a variação do preço do diesel considerando a variação total no período na Tarifa de Remuneração (Tt) da última data base.

Observo, ainda, que a supracitada alteração contratual já foi objeto de questionamento da Auditoria no TC 16171/2019, quando do Relatório de Análise Englobada dos Termos de Aditamento 3 ou 4. Naquela oportunidade, a Auditoria assim entendeu:

4.4. A alteração contratual quanto ao reajuste do preço do diesel S10 não foi devidamente motivada, em infringência ao art. 2º da Lei Municipal nº 14.141/2006 c/c art. 10 da Lei Federal nº 8.987/95, sendo que o seu impacto econômico-financeiro não foi demonstrado. (item 3.3.2.2)

A Origem, em resposta (peça 335 - TC 16171/2019), justificou a alteração contratual em razão da alta volatilidade dos preços do diesel no período pandêmico (grifos nossos):

Primeiramente, é importante relembrar que o mecanismo de variação do preço do diesel foi estabelecido para variações positivas (acima de +10%) e também negativas (abaixo de -10%). Na execução dos contratos, ocorreram ambas as situações de variações positivas e negativas. Nestes termos, embora a diretriz da política da Petrobrás sobre o preço do diesel, de acompanhar a evolução dos preços internacionais, fosse conhecida na época da licitação, em

termos econômicos não se compara a evolução de preços anterior aos contratos com a ocorrida na época dos Termos de Aditamento. **Aumentou muito a volatilidade, periodicidade e a amplitude das variações, sendo por demais evidente que os patamares de risco alteraram-se**. Em apenas 4 meses, de jan/20 a mai/20, houve uma queda de 30% e, nos 17 meses seguintes, houve um aumento de 64%. **O Termo de Aditamento de set/21 foi celebrado nesse ambiente de extrema variação mensal**.

Desse modo, entendo plausível a justificativa do desequilíbrio com relação à variação do preço do diesel a partir do período da pandemia da Covid-19, considerando que a variação extraordinária do preço do insumo configura-se como fato imprevisível para efeitos de aplicação da Cláusula 9.8 dos contratos de concessão. A experiência observada no período fomentou, inclusive, a elaboração do termo de aditamento nº 3, de forma a estipular gatilhos aptos a alterar a sistemática de remuneração relativa ao diesel conforme a oscilação de preço observada em cada período.

Todavia, não observo justificativas aptas a promover o desequilíbrio em tela no período de setembro/2019 (início do contrato) a março/2020 (início da pandemia de Covid-19).

Assim, entendo como **passível de superação** o Achado nº 3.13 da Auditoria e **ALERTO** a Origem que justifique as variações extraordinárias do preço do diesel também no período de setembro/2019 a março/2020 ou, na ausência de justificativas, promova o desconto do período de setembro/2019 a março/2020 do valor do desequilíbrio relativo ao preço do diesel inicialmente calculado pela FIPE.

VIII - DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DAS CONCESSIONÁRIAS

No Achado de Auditoria nº 3.18., indica-se que as demonstrações contábeis de algumas concessionárias apresentam ressalvas apontadas nos Relatórios de Auditoria Independente, situação que reduz a confiabilidade das informações contábeis, dificultando o processo de acompanhamento, análise e fiscalização dos contratos de concessão por parte do Poder Concedente.

A Auditoria desta E. Corte ainda destacou que não realiza exames sobre as

demonstrações contábeis apresentadas pelas concessionárias. Mas, de todo modo, observou relevantes ressalvas apontadas por auditores independentes das demonstrações contábeis de algumas concessionárias.

A FIPE (peça 25, TC 8091/2025), em sua manifestação, ressalta que esse apontamento não possui impacto nos trabalhos por ela realizados. Acrescenta:

(...) a Sptrans informou a Fipe que, a partir das próximas apresentações das Demonstrações Contábeis e dos Relatórios dos Auditores Independentes, será exigido que os sócios-gestores, administradores e responsáveis legais das empresas concessionárias se manifestem formalmente sobre os Relatórios dos Auditores Independentes, especialmente nos casos de ressalvas, parecer adverso, abstenção de opinião ou qualquer outra informação que possa comprometer a confiabilidade das informações contábeis. A Fipe corrobora que tal medida aumenta a robustez do processo de acompanhamento, análise e fiscalização dos contratos de concessão por parte do Poder Concedente.

A Origem, em suas novas manifestações apresentadas em 02.12.2025 (peças 128 a 135 - TC 8091/2025), não tece comentários a respeito do tema.

Apesar disso, entendo que a exigência proposta possui respaldo contratual, considerando que a Cláusula 4.1.1. dispõe que é dever da concessionária "*prestar todas as informações solicitadas pelo Poder Concedente, atendendo às suas determinações, exigências e/ou recomendações*".

Desse modo, **ALERTO** a Origem sobre a necessidade de que, anualmente, no momento das apresentações das Demonstrações Contábeis e dos Relatórios dos Auditores Independentes, exija a manifestação formal dos sócio-gestores, administradores e responsáveis legais das empresas concessionárias, especialmente os casos de ressalvas, parecer adverso, abstenção de opinião ou qualquer outra informação que possa comprometer a confiabilidade das informações contábeis.

IX - DEMANDA

A Auditoria destacou que "*a projeção de fluxo de caixa marginal para o período residual do contrato foi realizada com a revisão de diversos parâmetros de utilização e de preços*", a partir dos estudos elaborados pela

FIPE. Contudo, de acordo com a Auditoria, há infringência das Cláusulas 9.2.1. e 9.2.3. dos contratos de concessão pelo fato de que a FIPE, ao elaborar tais estudos, não teria considerado os impactos na demanda transportada e os critérios de reprogramação da oferta frente à demanda realizada.

Também no entender da Auditoria, a ausência de projeção de demanda compromete a racionalidade e a aderência da reprogramação contratual às necessidades reais do sistema de transporte coletivo.

A esse respeito, a SMT (peça 5 - TC 8091/2025) esclareceu que estão em andamento novos estudos para novas projeções de demanda:

A realização de novos estudos de projeção está em andamento pela Superintendência de Planejamento Operacional, vinculada à Diretoria de Planejamento de Transporte da SPTrans, visando as condições atuais de oferta e demanda e projeções futuras de crescimento da cidade. Tendo em conta a urgência de implementação desta 1ª Revisão Quadrienal, como repisado ao longo deste Parecer, não é possível aguardar a conclusão dos referidos estudos para aperfeiçoar a presente revisão contratual ordinária. Fazer isso seria concorrer para a paralisação do Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros por Ônibus e a oneração do Erário Municipal para além dos valores já devidos pela defasagem desta 1ª Revisão Quadrienal. Assim, com o intuito de garantir tempestividade às medidas aqui apresentadas, propõe-se o aperfeiçoamento desta 1ª Revisão Quadrienal dos Contratos de Concessão até 30 de junho de 2025 e, uma vez concluídos os estudos de projeção de demanda e receita para os próximos anos das Concessões, a instauração de processo de apuração do equilíbrio econômico-financeiro dos Contratos por iniciativa deste Poder Concedente. Havendo impacto à equação contratada, serão tomadas as medidas cabíveis para recompô-la.

A FIPE (peça 25 - TC 8091/2025), quanto a esse apontamento, esclareceu que (grifos nossos):

(...) os dados operacionais ofertados pela equipe de engenharia da SPTrans, que incluem produção quilométrica, horas operadas, e frota, **já têm por base**

uma determinação do nível de serviço que leva em consideração a variação de demanda, além de outros fatores.

(...)

A Fipe recomenda que seja produzido documento pela área de planejamento de transportes da Sptrans explicando a metodologia de dimensionamento da oferta, dando origem à OSO, insumo do processo de revisão ordinária fornecido pela SMT/SPTrans à Fipe para elaboração de seus relatórios. Destaca-se, também, que a fórmula de remuneração atualmente aplicada nos termos da Cláusula Sétima dos Contratos de Concessão e Anexo 4.5.1, item 2.2[15] replicado abaixo, considera os efeitos da demanda por meio do atributo da fórmula ΔT – fator de transição na remuneração. Este fator coteja a demanda de referência do edital, bem como a frota (OSO) com a demanda e frota do momento de pagamento da remuneração.

(...)

Portanto, além dos impactos da demanda transportada se incorporarem por meio desta fórmula, **as OSO's foram atualizadas para efeito da revisão ordinária, em função do replanejamento da oferta**, não havendo a infringência à subcláusula 9.2.1 c/c subcláusula 9.2.3.

A SPTrans (peça 26 - TC 8091/2025) demonstrou que possui conhecimento diário da demanda realizada e, com isso, é capaz de programar a oferta de transporte público por ônibus da forma que considera um serviço adequado, considerando a frota e a taxa de ocupação.

Na Mesa Técnica realizada em 15.09.2025 (peça 63 - TC 8091/2025), além das considerações já realizadas nos autos, o representante da SPTrans também destacou que o Sistema de Monitoramento e Gestão Operacional - SMGO, que está sendo implementado, possui melhores mecanismos de planejamento e, a partir dele, será possível aprimorar o transporte sob demanda.

---

[15] 2.2. O Fator de transição (ΔT) na remuneração será calculado mensalmente, e definido pela seguinte fórmula:
ΔT = Ti / Tn
Sendo:
Ti = Demanda da semana padrão no mês inicial / Frota operacional equivalente no mês inicial
Tn = Demanda da semana padrão no mês n / Frota operacional equivalente no mês n

Após os questionamentos da Secretaria de Controle Externo e da Assessoria deste Gabinete, o representante da SPTrans reiterou, na Mesa Técnica, que a demanda efetivamente realizada - considerados os indivíduos que utilizam o transporte público coletivo de passageiros - é verificada diariamente pela SPTrans por meio de diversas bases de dados, sendo elas o Sistema Integrado de Monitoramento - SIM; algoritmo da própria SPTrans; e sistema de bilhetagem, que é gerido pela SPTrans. Esclareceu, também, que a contratação do estudo de demanda que englobaria a potencial demanda - e não aquela que utiliza diariamente o transporte - não foi feita antes em razão da grande oscilação do comportamento da população em virtude da pandemia e alterações comportamentais posteriores (a exemplo do teletrabalho). Tais oscilações fizeram com que até mesmo o IBGE[16] identificasse inconsistências na realização do Censo 2022, motivo pelo qual a SPTrans então entendeu que seria melhor aguardar uma consolidação de comportamentos para que fosse contratado tal estudo.

Também na Mesa Técnica, o representante da FIPE esclareceu que a demanda de referência do Edital sofreu oscilações e chegou a apresentar queda maior que 20% durante o período apontado. Acrescentou, também, que a demanda atual foi considerada na presente Revisão Ordinária, pois foi utilizada como referência a Ordem de Serviço Operacional - OSO mais recente. E a OSO, por promover parâmetros a serem cumpridos de frota, horas e quilômetros, leva em consideração a demanda quando da sua elaboração pela SPTrans.

Vislumbro que tais explicações se mostraram suficientes a evidenciar que a Origem possui acesso diário à demanda realizada ou "catracada", a partir de diversos instrumentos. Assim, entendo que a Revisão Ordinária proposta no presente momento possui bases sólidas frente à demanda realizada.

Diante de tal apontamento, **ALERTO** a Origem para que informe ao TCM quando da contratação do estudo de demanda.

16 Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-08/ibge-estima-percentual-de-inconsistencias-dos-dados-do-censo-2022>.

X - DESPESAS ADMINISTRATIVAS

No Edital dos contratos de concessão de transporte coletivo, adotou-se o valor mensal de R$ 3.704,01 de despesas administrativas por veículo patrimonial (referência maio/2018). A FIPE, em seus relatórios, atualizou tal valor chegando à monta de R$ 4.209,10 por veículo patrimonial.

A Auditoria (peça 77 - TC 14535/2024) apontou que o número adotado pela FIPE como referência do edital foi de 500 veículos. Porém, de acordo com o Anexo 10.3 do Edital, a referência seria de 477. A nova frota de referência, atualizada para os parâmetros atuais, seria de 440 veículos. Assim, a Auditoria entendeu pela existência de impropriedade na utilização da referência anterior de 500 veículos, bem como a ausência da memória de cálculo para a nova frota de referência de 440 veículos. Ao final, concluiu que não estaria justificado o novo valor de R$ 4.209,10 de despesas administrativas por veículo.

A FIPE, em resposta (peça 25 - TC 8091/2025), apresentou as seguintes considerações (grifos nossos):

A partir da pandemia a FIPE utilizou para despesas administrativas, a referência do Edital, de 500 e 440 veículos, que reflete mais propriamente a proporção utilizada para compensar o efeito da redução da despesa administrativa por causa da redução de frota. A proporção de 500/440 é de 1,136. Assim foi utilizada a variação da frota operacional da fase de transição, pois foi aquela efetivamente praticada no período. A fase de transição previa uma frota operacional de 13.590 veículos. A frota operacional utilizada para fins da Revisão, informada pela Sptrans, foi de 11.991 (considerando frota menor nos lotes D10 e D11, respectivamente de 573 e 508). A relação 13.590/11.991 é de 1,133, o que explica a proporção de 500/440, apesar de uma pequena diferença de arredondamento.

Destaca-se que os 11.911 foram reduzidos por se tirar 9% dos veículos do AR0, que não possuem uma frota reserva propriamente dita, mas que foi considerada como padronização de cálculo, sendo assim a frota utilizada 11.991-241*9%=11.969. Portanto sendo a conta 13.590/11.969=1,136,

arredondando-se para 3 casas decimais.

A referência de 500 veículos foi uma amostra aleatória para se aplicar essa redução de 1,136. Caso aplicado sobre os 477 de referência do Edital essa nova frota seria de 420, resultando em mesmo valor final. Essa proporcionalidade de uma redução de frota de 1,136 é na verdade o parâmetro balizador.

Cabe esclarecer que a revisão deste parâmetro foi tratada em duas vertentes:

• Efeitos supervenientes produzidos a partir do fim da pandemia que acarretou mudança na escala de operação em virtude da redução das frotas operacionais, dimensionados no âmbito dos desequilíbrios passados no valor de R$ 264 milhões a favor das concessões;

• Na composição do fluxo de caixa residual dos lotes, no qual o preço unitário revisado de custos administrativos foi aplicado, haja vista a nova escala de produção.

Entendo que há verossimilhança nas alegações da FIPE a fim de justificar o que se consolidou como o Achado nº 3.17 do Relatório de Auditoria (peça 50 - TC 8091/2025). Desse modo, não vislumbro óbices legais e/ou contratuais ao prosseguimento, pela Administração, da opção veiculada inicialmente pela FIPE e SPTrans a respeito das alterações quanto às despesas administrativas.

XI - CUSTOS DE MÃO DE OBRA

A Auditoria desta E. Corte, no **Achado nº 3.12**, entende que a FIPE, quando do cálculo da variação acumulada dos custos de mão de obra, contrariou as cláusulas 8.2.1. e 8.6. do Contrato ao desconsiderar o menor dos percentuais, dentre Salariômetro da FIPE ou convenção coletiva, a cada ano.

A Auditoria destacou que a FIPE, na Fase 2 de seu trabalho, concluiu da seguinte forma:

Para os custos de mão de obra o Contrato de Concessão especifica que para o reajuste deve ser adotada a menor variação entre o reajuste médio de convenções coletivas do setor de serviços do Estado de São Paulo no mês de maio apurado pelo Salariômetro da FIPE, e o reajuste definido em Convenção

coletiva da categoria trabalhista.

A partir da variação desses índices foi calculado primeiramente a variação do Salariômetro para esse período, conforme segue abaixo.

Por sua vez, ao se calcular a mesma variação para a Convenção coletiva da categoria trabalhista é possível observar o cálculo apresentado abaixo.

Desta forma a menor variação para o período da análise foi a do Salariômetro da Fipe, representando uma variação 3,19% abaixo do reajuste tarifário, representando um fator de adequação da mão de obra de 0,96809 (por ser menor que 1, significa uma redução em termos reais do componente no custo vis-à-vis a fórmula paramétrica de reajuste).

As cláusulas contratuais assim dispõem:

CLÁUSULA OITAVA - DO REAJUSTE DA REMUNERAÇÃO

8.1. O reajuste de remuneração será anual, sempre no mês de maio.

8.1.1. Considerando que os preços encontram-se em maio/2018, caso o início da operação ocorra após maio/2019, haverá a recomposição de preço para maio do ano de início da operação.

8.2. As Parcelas da Remuneração Básica definidas detalhadamente no Anexo IV-4.5 serão reajustadas de acordo com o seguinte critério:

8.2.1. O valor de P1 da Parcela PA1 da remuneração será reajustado pela menor variação entre:

8.2.1.1. Reajuste médio de convenções coletivas do setor de serviços do Estado de São Paulo no mês de maio, apurado pelo Salariômetro da FIPE;

8.2.1.2. Reajuste definido em Convenção coletiva da categoria trabalhista.

[...]

8.6. A tarifa de remuneração (Tt) definida no Anexo IV-4.5.1, será reajustada com peso de: 50% da menor variação entre o reajuste médio de convenções coletivas do setor de serviços do Estado de São Paulo no mês de maio apurado pelo Salariômetro da FIPE, e o reajuste definido em Convenção coletiva da categoria trabalhista; 30% da variação do IPC/FIPE; e 20% da variação do preço do diesel S10 apurado pelo Levantamento de Preços da ANP - Agência Nacional de Petróleo, considerando o preço distribuidora - preço médio - para

o Município de São Paulo.

De acordo com a Auditoria, portanto, a FIPE deveria ter selecionado o menor dos reajustes em cada ano.

Em seus esclarecimentos de peça 25 (TC 8091/2025), a FIPE destacou que entende ser aplicável outra cláusula contratual para os cálculos de preço de mão de obra na revisão quadrienal, qual seja:

9.1.3. Especificamente para o preço da mão de obra, a revisão quadrienal de preço estará limitada à menor variação observada no período entre o reajuste médio das convenções coletivas em São Paulo apurados no mês de maio de cada ano pelo Salariômetro da FIPE, e o reajuste definido em convenção coletiva da categoria trabalhista.

A Fundação acrescentou que, em razão do disposto na Cláusula 9.1.3., o período de análise - no caso, **o período** observado pela revisão ordinária - é o balizador, **e não o ano**, quando se trata do fator de reajuste de mão de obra.

Entendo que há verossimilhança nos esclarecimentos da FIPE, sendo que a Cláusula Nona, de fato, se refere às especificidades da revisão ordinária, enquanto a Cláusula Oitava diz respeito aos reajustes de remuneração ao longo da execução contratual.

Diante disso, não vislumbro óbices legais e/ou contratuais ao prosseguimento, pela Administração, a partir da opção veiculada pelos estudos propostos pela FIPE.

XII - GESTÃO CONTRATUAL

a) Fator de Utilização - FU

Em relação ao Fator de Utilização de Motoristas (FU), a FIPE, em seus relatórios, propõe a alteração de 2,24 (valor adotado no Anexo 4.5 do Edital) para 2,49 a partir da presente revisão ordinária.

A Auditoria, no Achado em questão, aponta impropriedades no fato de a FIPE, para propor a alteração destacada acima, ter utilizado, exclusivamente, informações fornecidas pelas concessionárias via SPTrans. Desse modo, a Auditoria entendeu como inadequado o estudo da FIPE quanto a esse aspecto.

A Secretaria da Fazenda (peça 128 - TC 8091/2025), em manifestação juntada

em 02.12.2025, recomendou que o FU se mantenha em 2,24, conforme originalmente pactuado.

A SPTrans (peça 128 - TC 8091/2025), por sua vez, defendeu que a alteração do FU de 2,24 para 2,49 é tecnicamente mais sustentável e adequada, o que é corroborado por SMT. Todavia, nas planilhas apresentadas por SPTrans/SMT em dezembro de 2025, incorpora-se a sugestão da Secretaria da Fazenda em manter o Fator de Utilização em 2,24.

Como a proposta atual da Administração é a de manter o FU em 2,24 - fator atualmente utilizado - não vislumbro óbices legais e/ou contratuais ao prosseguimento da opção pela manutenção do fator vigente.

b) Fator de Acidente Previdenciário - FAP

No Achado em questão, a Auditoria aponta que a FIPE coletou informações das Concessionárias com dados de 2019 a 2024 para apurar a média anual do Fator de Acidente Previdenciário (FAP) e, assim, propor o fator de ajuste de 1,1208 ou 12,08% para a revisão ordinária em relação ao percentual pré-estabelecido contratualmente. Isso implica alterar o percentual atualmente vigente em 3% para um índice ajustado de 3,36%.

A Auditoria apontou fragilidades nos dados usados pela FIPE para tal apuração, concluindo que não estaria suficientemente justificado que a média anual apurada - a partir dos dados usados pela FIPE - do FAP possa ser adotada para atualização e revisão dos parâmetros técnicos.

A FIPE, em resposta (peça 25 - TC 8091/2025), explicou que a metodologia adotada não se baseou na "população", mas em amostra que foi considerada estatisticamente relevante e robusta para ensejar a revisão do parâmetro analisado.

No Relatório de peça 50 (TC 8091/2025), a Auditoria esclareceu que não entende ser necessário o uso da "totalidade da população", mas sim dados melhor apurados para se chegar à média anual do FAP.

A Secretaria da Fazenda (peça 128 - TC 8091/2025), em manifestação juntada em 02.12.2025, recomendou que o FAP se mantenha em 3%, conforme originalmente pactuado.

A SPTrans (peça 128 - TC 8091/2025), por sua vez, indica que uma auditoria poderia sanar as dúvidas de SF quanto ao percentual adotado. A SMT, contudo, esclareceu que não seria possível a realização da mencionada auditoria nesse momento, em razão de indisponibilidade de tempo e de recursos.

Todavia, nas planilhas apresentadas por SPTrans/SMT em dezembro de 2025, incorpora-se a sugestão da Secretaria da Fazenda em manter o FAP em 3%.

Como a proposta atual da Administração é a de manter o FAP em 3% - fator atualmente utilizado - não vislumbro óbices legais e/ou contratuais ao prosseguimento da opção pela manutenção do fator vigente.

c) Dias de abono

Para atualização dos dias de abono a partir da Revisão Ordinária, a FIPE utilizou a média anual de dias de abono utilizando dados de algumas concessionárias.

A Auditoria (peça 77 - TC 14535/2024) questionou os dados utilizados para tal finalidade, pois algumas das concessionárias não teriam disponibilizado dados e, como a própria FIPE teria elucidado, "*alguns dados que estavam em outros padrões não compatíveis, ou que apresentavam uma distorção muito grande, foram excluídos da amostra*".

A FIPE (peça 25 - TC 8091/2025), esclareceu que a metodologia adotada não se baseou na "população", mas em amostra que foi considerada estatisticamente relevante e robusta para ensejar a revisão do parâmetro analisado.

Em seu Relatório de peça 50 (TC 8091/2025), a Auditoria reitera fragilidades nos dados utilizados pela FIPE e conclui, assim, não ter restado justificado que "*a média anual de dias de abono, apurada com base em informações relativas a pouco menos da metade dos lotes, possa ser adotada para a atualização e revisão dos parâmetros técnicos*".

A Secretaria da Fazenda (peça 128 - TC 8091/2025), em manifestação juntada em 02.12.2025, recomendou que os dias de abono se mantenham em 5, conforme originalmente pactuado.

A SPTrans (peça 128 - TC 8091/2025), por sua vez, indica que uma auditoria poderia sanar as dúvidas de SF quanto ao número ideal de dias de abono a ser adotado. A SMT, contudo, esclareceu que não seria possível a realização da mencionada auditoria nesse momento, em razão de indisponibilidade de tempo e de recursos.

Todavia, nas planilhas apresentadas por SPTrans/SMT em dezembro de 2025, incorpora-se a sugestão da Secretaria da Fazenda em manter os 5 dias de abono atualmente vigentes.

Como a proposta atual da Administração é a de manter os dias de abono em 5 dias - valor atualmente utilizado - não vislumbro óbices legais e/ou contratuais ao prosseguimento da opção pela manutenção dos valores vigentes.

XIII - RESERVA TÉCNICA

Na Fase 2 dos Estudos da FIPE, propõe-se uma alteração no percentual da Reserva Técnica, adicional à frota operacional para cada tipologia de veículo.

De acordo com a Fundação, a fórmula vigente considera um intervalo fixo de 10.000 quilômetros entre revisões dos veículos, mas ignora as inspeções intermediárias, realizadas a cada 5.000 quilômetros.

Assim, a FIPE propõe a alteração do percentual de Reserva Técnica atualmente vigente de 6,2% para um percentual de 8,9%, a fim de incorporar na fórmula as inspeções intermediárias.

A proposta realizada pela FIPE quanto à Reserva Técnica não foi objeto de apontamentos pela Auditoria desta E. Corte.

Contudo, a Secretaria da Fazenda (peça 128 - TC 8091/2025), em dezembro de 2025, entendeu que a inclusão de inspeções intermediárias na fórmula apresenta mudança metodológica relevante, não acompanhada de evidências técnicas.

Por tal motivo, a SF defende a manutenção da Reserva Técnica em 6,2%. Caso não seguida essa recomendação, a própria SF entende que o percentual da Reserva Técnica deve ser limitado a 8% - valor este definido inicialmente

pelos contratos de concessão.[17]

A SPTrans (peça 128 - TC 8091/2025) elaborou manifestação esclarecendo que, para a operacionalização segura e confiável do serviço, é imprescindível que a Reserva Técnica mínima seja de 8%, conforme estabelecido originalmente nos contratos de concessão. Tais considerações foram endossadas pela SMT, também em peça 128 - TC 8091/2025.

Não vislumbro óbices legais e/ou contratuais na escolha, pela Administração, de prosseguir com o entendimento de adotar o percentual de 8% para a Reserva Técnica, considerando que: i) a Auditoria não realizou apontamentos quanto ao tema; ii) o percentual de 8% já era o índice previsto inicialmente nos contratos de concessão; iii) há manifestação técnica da SPTrans no sentido de que esse percentual é o mínimo a garantir as condições essenciais do serviço.

XIV - PREÇO DOS VEÍCULOS

Para a atualização do preço dos veículos a partir da Revisão Ordinária, a FIPE, na Fase 2 de seus estudos, adotou uma metodologia na qual se adotou um percentual de 13,2% como fator de adequação do preço dos veículos. Observo que a proposta da FIPE não foi objeto de apontamento por parte da Auditoria desta E. Corte.

Contudo, a Secretaria da Fazenda (peça 128 - TC 8091/2025), em dezembro/2025, indicou em seu parecer que a proposta da FIPE acarretava um aumento de 10,9% nos preços de veículos em relação aos preços do Edital. E a SF apontou alguns equívocos na planilha utilizada pela FIPE ao abordar o tema "preço de veículos".

Além de apontar alguns equívocos, a SF sugeriu nova metodologia para a atualização dos preços dos veículos com a finalidade de refletir de forma mais precisa a evolução real dos preços entre 2018 e 2024. Uma das diferenças dos estudos realizados pela SF e pela FIPE é que a primeira utilizou a Portaria

[17] A redação inicial dos contratos de concessão previa 8% para Reserva Técnica. O percentual de 6,2% para o mesmo tema foi incorporado aos contratos a partir do Termo de Aditamento assinado e, 30.09.2021, não tendo sido modificado até o período atual.

Conjunta SMT.GAB/SF nº 3/2024 para orientar as aquisições futuras de veículos, considerando que, com tal normativo, o modelo de subvenção dos veículos elétricos passou a definir valores máximos de referência também para veículos a diesel.

Com a nova metodologia proposta pela Secretaria da Fazenda, estimou-se um impacto anual estimado em (-R$ 348 milhões) em relação ao calculado pela FIPE, ou seja, trezentos e quarenta e oito milhões de reais a menos do que o anualmente estipulado anteriormente pela FIPE.

A SPTrans (peça 128 - TC 8091/2025), contudo, questionou a forma de utilização da Portaria Conjunta SMT.GAB/SF nº 3/2024, *in verbis*:

Em sua manifestação, a SF/ASECO apresenta cálculo alternativo de preços de veículos, atribuindo para o período posterior a 2024 os preços dos ônibus a diesel da Portaria Conjunta SMT.GAB/SF nº 3/2024. Tais preços são deflacionados para a data base do fluxo de caixa (maio/18) pela cesta de índices aplicada nos contratos de concessão.

Ocorre que os preços da mencionada Portaria são os próprios preços do Edital, atualizados pelo IPC-FIPE. Ao fazer isso, e sabendo-se que a cesta de índices nesse período foi maior que o IPC-FIPE, artificialmente os preços do Edital são reduzidos abaixo da própria referência, o que é uma distorção, ainda mais sabendo-se que os preços efetivos aumentaram mais que a cesta de índices. Assim, nesse ponto, entendemos que pelo menos deveria ser considerado, ao invés dos preços da Portaria, os preços originais do Edital, sem a distorção de atualização para 2024 por um índice e retorno a 2018 por outro maior. (sem grifos no original)

A SMT acata as sugestões realizadas pela SPTrans, também em peça 128 - TC 8091/2025.

Observo que as alegações da SPTrans, a partir da nova metodologia proposta pela SF para adequação de preço dos veículos é verossímil com a realidade, bem como conserva a modelagem inicial proposta pelo edital. Por tais motivos, não vislumbro óbices no fato de a Administração prosseguir com tal entendimento.

XV - TAXA INTERNA DE RETORNO E CUSTO MÉDIO PONDERADO DE CAPITAL

De acordo com a Cláusula 9.5 dos contratos de concessão, a Taxa Interna de Retorno - TIR inicial do contrato foi definida em **9,85% ao ano**, considerando a vigência contratual inicialmente estabelecida em 20 (vinte) anos.

Todavia, o dispositivo legal que permitia as concessões de transporte coletivo público de passageiros pelo prazo de vinte anos foi declarado inconstitucional pelo Tribunal de Justiça de São Paulo na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2252821-36.2018.8.26.0000. Com isso, tornou a ser válida a previsão original do art. 21, I, da Lei Municipal nº 13.241/2001, que prevê o prazo de 15 (quinze) anos para as concessões em comento.

Posteriormente à citada decisão judicial, realizou-se termo de aditamento em 06.09.2019 alterando o prazo de vinte para quinze anos, bem como modificando a TIR de 9,85% a.a. para 9,1% a.a.

A TIR de **9,1% ao ano** é, portanto, a TIR vigente previamente à realização da revisão ordinária.

Em janeiro de 2025, a Administração apresentou uma primeira versão dos estudos realizados pela FIPE (peça 7 - TC 14535/2024), no qual a Taxa Interna de Retorno proposta pela Fundação era de **11,79% a.a.**

Contudo, em abril de 2025, a Administração informou que estava reavaliando alguns pontos do trabalho, em conjunto com a FIPE e, tão logo, encaminharia nova versão dos estudos a esta E. Corte.

Assim, ao final do mês de abril de 2025, a Origem de fato remeteu a este Tribunal nova versão dos estudos realizados pela FIPE (peças 35/40 - TC 14535/2024), desconsiderando os estudos encaminhados no início do ano. Na nova versão, a Taxa Interna de Retorno então proposta pela FIPE era de **9,88% a.a.**

Em que pese a posterior desconsideração dos estudos da FIPE encaminhados a esta E. Corte em janeiro de 2025, é válida a comparação de algumas bases do estudo que sofreram alterações:

	Estudo FIPE 2024	Estudo FIPE 2025
Rf (Taxa Livre de Risco)	2,01% a.a.	2,01% a.a.
Rp (Risco País)	4,4% a.a. para o Brasil, de acordo com o Prof. Damodaran (dados de jan/24)	3,34% a.a. para o Brasil, de acordo com o Prof. Damodaran (dados de jan/25)
Prêmio de Risco de Mercado	Parâmetro - Brasil / Percentual de 9% a.a. (base jan/24)	Parâmetro - EUA / Percentual de 5,2% a.a. (base jan/25)
Prêmio de Risco do Setor	Parâmetro - países emergentes / 0,7694 (jan/24)	Parâmetro - EUA / 0,8924 (jan/25)
Beta desalavancado	1,954	2,2666
Custo de Capital Próprio	24%	17,14%
Custo Financeiro (TLP)	5,91% + IPCA	5,91% + IPCA
Taxa BNDES	1,25% a.a.	1,25% a.a.
Taxa intermediação	0,5% a.a.	0,5% a.a.
Taxa Agente Financeiro	2% a.a.	2,3% a.a.
Custo de Capital de Terceiros	9,93% a.a., além dos impostos	10,25% a.a., antes dos impostos; e 6,76% a.a. depois dos impostos.
CMPC	**11,79% a.a.**	**9,88% a.a.**

Fonte: Elaboração Gabinete Conselheiro Ricardo Torres.

A respeito do cálculo do Custo Médio Ponderado de Capital, a Auditoria, em análise dos estudos apresentados pela FIPE, entendeu no Relatório Preliminar do TC 14535/2024 que houve uma "*seleção inadequada do Treasury Inflation-Protected Securities (TIPS) como proxy da Taxa Livre de Risco (Rf), considerando que esses papéis apresentam riscos superiores a alternativas disponíveis no mercado, o que leva à superestimação do Custo Médio Ponderado de Capital (CMPC)*".

A Auditoria aponta que a utilização do *TIPS* representa uma alteração relevante em relação ao edital das Concorrências nº 001 a 003/2015, no qual a Taxa Livre de Risco era representada pelo rendimento do *T-Bond*, título do Tesouro Americano.

Utilizando-se o *TIPS* como *proxy* da Taxa Livre de Risco, conforme proposto pela FIPE, tem-se um Custo Médio Ponderado de Capital de 9,88% a.a. Com a utilização do *T-Bond*, por sua vez, na forma proposta pela Auditoria, tem-se um CMPC de **9,43% a.a.**

Reproduzo aqui os apontamentos destacados pela Auditoria:

O principal problema na adoção do TIPS em substituição ao T-Bond reside no fato de que o primeiro incorpora um risco superior ao investidor. Isso se

deve à sua indexação à inflação americana, medida pelo Consumer Price Index (CPI), o que faz com que tanto o valor principal quanto os cupons variem conforme esse índice. Como consequência, o TIPS apresenta maior volatilidade em comparação ao T-Bond, o que o torna inadequado como proxy da taxa livre de risco.

(...)

A análise evidencia que, durante o período examinado, tanto os retornos acumulados quanto a volatilidade dos TIPS foram superiores aos dos T-Bonds. Esse comportamento sugere que o prêmio de risco embutido nos TIPS é mais elevado, reforçando a conclusão de que o TIPS não deveria ser utilizado como representante da taxa livre de risco. Diante disso, a auditoria optou por recalcular o Custo de Capital Próprio (Ke) com base no rendimento real do T-Bond de 10 anos em 2023, estimado em 0,53% ao ano. Esse valor resulta da diferença entre a taxa nominal de 3,88% ao ano e a inflação registrada no mesmo período, de 3,35% ao ano. A fonte para esses dados foi o site do professor Damodaran, também utilizado pela FIPE como base de diversos parâmetros na modelagem apresentada no edital. Com esse ajuste, o Ke foi estimado em 15,66% ao ano, **resultando em um Custo Médio Ponderado de Capital (CMPC) de 9,43% ao ano ao invés de 9,88%** ao ano, conforme consta na Fase 1 revisada (fl. 1 da peça 37).

A FIPE (peça 25, TC 8091/2025), por sua vez, defendeu que a utilização do *TIPS* é metodologicamente mais adequada do que o uso do *T-Bonds*, considerando que o primeiro é prospectivo enquanto o segundo replica um histórico passado.

No Relatório de peça 50 do TC 8091/2025, a Auditoria reforçou seu entendimento quanto à problemática de se adotar o *TIPS* em substituição ao *T-Bonds*.

Todavia, a partir dos documentos protocolados em dezembro de 2025 (peça 128 - TC 8091/2025), a Origem altera seu entendimento inicial - que, até então, acatava a proposta da FIPE de revisão do CMPC para 9,88% a.a. Com a manifestação da Secretaria da Fazenda, entende-se que o mais acertado,

considerando as previsões contratuais vigentes, é manter o CMPC em **9,1% a.a.**

Desse modo, observo em formato de tabela as ponderações acerca da TIR ao longo da instrução processual:

TIR inicial do contrato	TIR vigente desde o 1º TA	TIR proposta pela FIPE jan/25	TIR proposta pela FIPE abr/25	TIR adequada conforme a SCE	TIR proposta pela Origem dez/25
9,85% a.a.	9,1% a.a.	11,79% a.a.	9,88% a.a.	9,43% a.a.	9,1% a.a.

Fonte: Elaboração Gabinete Conselheiro Ricardo Torres.

Considerando que a atual opção da Administração (peça 128 - TC 8091/2025) é a de manter a TIR atualmente vigente em **9,1% a.a.**, bem como que, mesmo com a pluralidade de atores envolvidos no tema, essa opção é a mais conservadora até o momento, não vislumbro óbices legais e/ou contratuais na escolha promovida pela Origem.

XVI - ALTERAÇÕES NA FÓRMULA DE REAJUSTE

Dos estudos apresentados pela FIPE, observa-se da Fase 4 a recomendação à Origem de revisão dos pesos da fórmula paramétrica de reajuste anual.

Atualmente, as cláusulas 8.6 e 8.6.1. dos contratos de concessão assim estabelecem quanto aos reajustes anuais:

8.6. A tarifa de remuneração (Tt) definida no Anexo IV-4.5.1, será reajustada com peso de: 50% da menor variação entre o reajuste médio de convenções coletivas do setor de serviços do Estado de São Paulo no mês de maio apurado pelo Salariômetro da FIPE, e o reajuste definido em Convenção coletiva da categoria trabalhista; 30% da variação do IPC/FIPE; e 20% da variação do preço do diesel S10 apurado pelo Levantamento de Preços da ANP - Agência Nacional de Petróleo, considerando o preço distribuidora - preço médio - para o Município de São Paulo.

8.6.1. Especificamente para o lote ARO, o peso da variação do preço do diesel S10 apurado pelo Levantamento de Preços da ANP - Agência Nacional de Petróleo será de 5%, acrescentando-se na composição do reajuste o peso de

15% da variação da parcela de energia elétrica na composição do IPC/FIPE - 1. Habitação; Subitem 1.1 - Serviços de Utilidade Pública: Energia Elétrica. As fórmulas vigentes então correspondem a:

Fórmula Vigente

Reajuste Contratual = 50% Δ MO + 30% Δ IPC Fipe + 20% Δ ANP

Com exceção do lote AR0, no qual a fórmula se diferencia, sendo essa:

Reajuste Contratual AR0 = 50% Δ MO + 30% Δ IPC Fipe + 5% Δ ANP + 15% Δ Energia

Em seu relatório da Fase 4, a FIPE esclarece que, de acordo com a modelagem inicial, a mão de obra representava 50% dos custos da operação, o combustível 20%, e os outros índices foram condensados em uma cesta de variação representados pelo IPC-Fipe. Contudo, a partir da revisão de parâmetros também promovida pela FIPE nos estudos apresentados, observou-se variação percentual diferente da modelagem inicial, razão pela qual defendeu a modificação da fórmula paramétrica de reajuste. A fórmula revisada, de acordo com a Fundação, seria:

Fórmula Revisada

Portanto, aplicando-se essas variações percentuais sobre as participações dos itens na fórmula paramétrica, tem-se que ela deve ser reajustada para:

Novo Reajuste Contratual = 47,5% Δ MO + 29% Δ IPC Fipe + 23,5% Δ ANP

Já para o lote AR0 tem-se a figura adicional da variação de energia elétrica, que foi somente 0,17% acima da fórmula paramétrica. Aplicando-se a mesma metodologia para essa área, tem-se que as variações da participação de cada item, e sua aplicação na recomendação de nova fórmula paramétrica para o lote seja:

Novo Reajuste Contratual AR0 = 49% Δ MO + 30% Δ IPC Fipe + 6% Δ ANP + 15% Δ Energia

A partir dos novos documentos apresentados pela Origem em 02.12.2025, há

indicação de alteração da fórmula paramétrica de reajuste, ainda que, ao final, não corresponda às alterações propostas inicialmente pela FIPE. É o que se observa da minuta de termo aditivo (peça 131 - TC 8091/2025):

CLÁUSULA TERCEIRA – DO REAJUSTE DA REMUNERAÇÃO BÁSICA

3.1 A fórmula paramétrica de cálculo e reajuste da Remuneração Básica passa a corresponder a partir dessa revisão à seguinte, considerando a atual representatividade dos gastos para a prestação do Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros por Ônibus:

[Reajuste Lote AR0 = X% ΔMO + Y% ΔIPC Fipe + W% ΔANP + Z% ΔEnergia

Reajuste demais Lotes = A% Δ MO + B% Δ IPC Fipe + C% Δ ANP]

No Achado 3.14., a Auditoria desta E. Corte entende que a modificação da fórmula paramétrica de reajuste transcende as definições estabelecidas na contratação original, em desacordo com o disposto nas Cláusulas 8.6. e 8.6.1.

A SMT (peça 5, TC 8091/2025), em seu parecer de junho/2025, entendeu que as novas fórmulas para os reajustes anuais propostas pela FIPE representavam os gastos para prestação do Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros por Ônibus, conforme os dados operacionais fornecidos pela SPTrans, bem como os métodos estatísticos adotados no âmbito dos Contratos.

A FIPE (peça 25, TC 8091/2025), em resposta ao apontamento da Auditoria desta Corte, apontou que não se trata de alterar a fórmula de remuneração:

(...) mas sim de apenas adequar parâmetros do reajuste anual aos novos pesos na estrutura de custos após a revisão ordinária, preservando todo o mecanismo de remuneração. Essa prática é comum a inúmeros contratos de concessão nos diversos setores de infraestrutura (saneamento, energia elétrica, etc.) que se submetem a processos de revisão ordinária, representando a boa técnica de revisão de contratos de concessão, que muitas vezes, explicitamente requerem o ajuste dos pesos das fórmulas paramétricas de reajuste.

A Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana e Transporte (peça 24, TC 8091/2025) reforçou que os atuais coeficientes não representam a estrutura de gastos suportados para execução das Concessões.

Pelo fato de a nova minuta de termo aditivo (peça 131 - TC 8091/2025) apresentada em 02.12.2025 também conter indicativo de alteração da fórmula paramétrica do reajuste de remuneração, observo que os argumentos da Origem, no sentido de os coeficientes atualmente vigentes serem insuficientes para representar a estrutura de gastos do serviço, estão mantidos.

Em que pese a Auditoria ter elencado a necessidade de que as alterações contratuais deveriam respeitar as condições e limites, legais e normativos, para a celebração de aditamentos conforme a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021, entendo que, por se tratar de contratos de concessão, tais limites são mitigados. Nessa linha é o que defendem Rafael Véras, Frederico Turolla e José Egídio Altoé Junior:[18]

Segue-se daí o seguinte questionamento: os limites, previstos na Lei nº 14.133/2021, se aplicam aos contratos de concessão que veiculam a exploração de infraestruturas?

Temos para nós que não, por três ordens de razão: primeiro, porque tais ajustes, como já exposto, por se tratar de contratos de longo prazo, possuem uma cambialidade mais acentuada que não se coaduna com os limites às alterações em contratos de empreitada; (...) terceiro, porque, em regra, por se tratar de pactos celebrados em setores regulados e qualificados como serviços públicos, tais alterações podem advir da determinação de uma agência reguladora setorial, a qual, para equilibrar o subsistema jurídico regulado, não pode estar limitada pelos percentuais destinados aos singelos contratos de empreitada.

Por exemplo, é justificável, sob perspectiva econômica, que os contratos de mera prestação de serviços, os quais não envolvem investimentos significativos, estejam submetidos frequentemente à licitação, para fins de adequação de suas condições aos padrões de mercado. Por outro lado, a necessidade de preservação do vínculo entre a Administração Pública e a

18 VÉRAS, Rafael; TUROLLA, Frederico; ALTOÉ JUNIOR, José Egidio. *Direito e economia da infraestrutura*: entre a incompletude, o consenso e a responsividade. Belo Horizonte: Fórum, 2025, p. 111-112.

concessionária, por prazos longos, há que ter "como contrapartida a possibilidade de adequação desse vínculo às vicissitudes que naturalmente decorrem da passagem do tempo".

Ademais, é imperioso destacar que os contratos de concessão possuem características diversas quando comparados aos contratos administrativos - sendo estes disciplinados somente pela Lei nº 14.133/2021 (anteriormente, pela Lei nº 8.666/1993).

Sobre os contratos de concessão, Augusto Dal Pozzo[19] explica que estes dão forma a uma relação de convergência, podendo ser chamados de "contratos relacionais". Segundo o autor, tais contratos têm como premissa o longo período em que as partes estarão vinculadas e, ainda que cada parte atue de forma sinalagmática, a sua atuação convergente será necessária para manter os ativos públicos, do lado do setor público, e para que os investimentos tenham o retorno previsto, do lado do setor privado.

Enquanto outra característica de tais contratos, Dal Pozzo[20] elenca a multilateralidade. Para o autor, a multilateralidade é observada nas infraestruturas em razão de, das normas que afetam o tema, surgirem "*posições jurídicas e passivas para uma generalidade de sujeitos*", de forma a extrapolar as relações meramente contratuais bilaterais entre parceiro público e parceiro privado.

Além das citadas características dos contratos de concessão, destaca-se a sua incompletude. Dela, decorre outra característica, qual seja, a da mutabilidade.

Acerca da incompletude dos contratos de concessão, Flávio Amaral Garcia[21] explica (grifos nossos):

Mas é preciso reconhecer - e esse é o ponto - que a alocação de riscos *ex ante* **não é capaz de esgotar todas as possibilidades ou mesmo blindar esses contratos dos acontecimentos externos e das imperfeições e incertezas**

19 DAL POZZO, Augusto Neves. *O Direito Administrativo da Infraestrutura*. São Paulo: Contracorrente, 2020, p. 112.

20 DAL POZZO, Augusto Neves. *O Direito Administrativo da Infraestrutura*. São Paulo: Contracorrente, 2020, p. 175.

21 GARCIA, Flávio Amaral. *A mutabilidade nos contratos de concessão no Brasil*. 408f. 2019. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2019, p. 106.

que circundam a sua duradoura execução ou supor, irrealisticamente, que a sua modelagem e estruturação revelem aptidão exaustiva e exauriente. Assim, é sob esse aspecto que o reconhecimento pragmático de que existem inevitáveis incompletudes e lacunas nos contratos de concessão (deliberadas ou súbitas) é útil para a compreensão holística desses ajustes.

O que se está afirmando - e isso será reiteradamente destacado ao longo deste estudo - é que mesmo uma alocação eficiente *ex ante* dos riscos previamente definida no contrato não é exauriente. É preciso que a regulação contratual se ocupe da governação e gestão do contrato para que se maximize, também, a segurança jurídica *ex post*.

Nesse mesmo sentido, Bradson Camelo, Marcos Nóbrega e Ronny Charles de Torres[22] esclarecem que nos contratos de serviços públicos - *in casu*, concessões - como transporte público, eletricidade e saneamento, "*os gerentes desses projetos e as autoridades públicas geralmente esperam uma certa quantidade de adaptações* ex post, *independentemente de quão bem o projeto foi planejado e executado*".

A partir de tais considerações, não vislumbro óbices legais e/ou contratuais na revisão *per se* da fórmula de reajuste, *a priori*, considerando que a Origem afirmou que os coeficientes vigentes não são suficientes para refletir a atual realidade das concessões. A meu ver, as alterações em questão decorrem das incompletudes naturais de tais contratos, que não transmutam o objeto licitado. Contudo, é necessário que a Origem, ao concretizar a alteração da fórmula paramétrica de reajuste, esteja balizada pelos parâmetros legais.

XVII - ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

No Achado nº 3.19, a Auditoria (peça 50 - TC 8091/2025) entendeu ser necessária a apresentação de documentação complementar com a evidenciação das análises dos impactos orçamentários e financeiros decorrentes da presente Revisão Quadrienal, considerando despesas

22 CAMELO, Bradson; NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles. *Análise econômica das licitações e contratos*: de acordo com a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações). 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 202.

adicionais decorrentes de novos valores de remuneração e do pagamento de eventuais indenizações.

Todavia, a Auditoria relatou que não consta dos autos a documentação complementar solicitada acerca da origem dos recursos e adequação orçamentária para a finalidade supracitada.

Após a manifestação da Auditoria, contudo, a Secretaria da Fazenda manifestou-se nos autos (peça 128 - TC 8091/2025) e, de seu parecer, não constou nenhum óbice do ponto de vista orçamentário à assinatura dos termos de aditamento da Revisão Ordinária.

De todo modo, entendo que previamente à assinatura dos termos de aditamento da Revisão Quadrienal, será necessário que a Origem efetue - caso ainda não tenha efetuado - todos os procedimentos legais necessários à realização de despesa a fim de que seja cumprido o disposto no art. 60, *caput*,[23] da Lei Federal nº 4.320/64.

Desse modo, **DETERMINO** à Origem que, previamente à formalização dos termos aditivos da Revisão Quadrienal, efetue - caso ainda não tenha efetuado - todo o rito orçamentário da realização de despesa previsto em lei, de modo a destacar, em procedimento administrativo próprio, a existência de cobertura orçamentária necessária e a eventual suplementação da dotação orçamentária destinada às "Compensações Tarifárias".

XVIII - LOTE AR0

No Achado nº 3.20, a Auditoria (peça 50 - TC 8091/2025) indica que, ao examinar as planilhas enviadas pela SMT, que se encontram na nuvem do e-TCM em um arquivo no formato .zip com o título de "Arquivo em zip que contém os fluxos atualizados do reequilíbrio dos 32 lotes", verificou que a planilha "AR0 - R11" não apresenta os fluxos de caixa residuais atualizados na aba Q9. Diante disso, o trabalho da Auditoria quanto à projeção para o período residual do lote AR0 restou prejudicado.

[23] Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

Ainda que tenham sido apresentadas novas planilhas a partir da manifestação da Origem de 02.12.2025 (peças 128 a 135 - TC 8091/2025), observo que também não constam, dessas novas planilhas juntadas na nuvem do e-TCM, os fluxos de caixa do Lote AR0.

Assim, **DETERMINO** à Origem que apresente a planilha contendo as informações para os fluxos de caixa relativos ao lote AR0 e que aplique ao lote AR0 as mesmas condições aplicadas aos demais lotes e abordadas na presente decisão.

XIX - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante todo o exposto, em decisão com caráter acautelatório, não vislumbro óbices no prosseguimento do feito pela Origem, sem prejuízo, contudo, de emitir alertas à Administração quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade da Revisão Ordinária dos 32 (trinta e dois) contratos de concessão de transporte coletivo de passageiros do Município de São Paulo, conforme os ditames do art. 10, *caput*, da Instrução Normativa nº 02/2022. Desse modo, entendo cabível, no presente momento, emitir o seguinte **ALERTA à Origem** para que:

a) Proceda à apuração dos custos não incorridos decorrentes de horas não ofertadas pelas concessionárias no período de outubro/2019 até o início da aplicação do Fator do Cumprimento de Frota (meados de abril/2020), de modo a também considerar, nesse período, a aplicação do FCF.

b) Aprimore a sistemática de aplicação de penalidades proporcionais dos descumprimentos de viagens, implementando gradação das sanções conforme reincidência também para o descumprimento de viagens.

c) Justifique as variações extraordinárias do preço do diesel também no período de setembro/2019 a março/2020 ou, na ausência de justificativas, promova o desconto do período de setembro/2019 a março/2020 do valor do desequilíbrio relativo ao preço do diesel inicialmente calculado pela FIPE.

d) Informe ao TCM quando da contratação do estudo de demanda.

e) Anualmente, no momento das apresentações das Demonstrações Contábeis e dos Relatórios dos Auditores Independentes, exija a manifestação formal

dos sócio-gestores, administradores e responsáveis legais das empresas concessionárias, especialmente os casos de ressalvas, parecer adverso, abstenção de opinião ou qualquer outra informação que possa comprometer a confiabilidade das informações contábeis.

f) Tome providências para que, o quanto antes, o Sistema de Monitoramento e Gestão Operacional - SMGO entre em funcionamento.

Ademais, cumpre DETERMINAR à Origem que:

a) Previamente à formalização dos termos aditivos da Revisão Quadrienal, efetue - caso ainda não tenha efetuado - todo o rito orçamentário da realização de despesa previsto em lei, de modo a destacar, em procedimento administrativo próprio, a existência de cobertura orçamentária necessária e a eventual suplementação da dotação orçamentária destinada às "Compensações Tarifárias".

b) Apresente a planilha contendo as informações para os fluxos de caixa relativos ao lote AR0 e que aplique ao lote AR0 as mesmas condições aplicadas aos demais lotes e abordadas na presente decisão.

Dê-se ciência da presente decisão e do resultado a ser alcançado em Plenário à Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana e Transporte, na pessoa do Secretário Municipal.**"**

Certifico que, anuindo com o Conselheiro Ricardo Torres, o Conselheiro JOÃO ANTONIO, assim se manifestou:

"

A Administração Pública brasileira passa por profundas transformações nas suas relações contratuais público/privadas, realidade que tem sido marcante no caso do município de São Paulo, em especial por conta da tônica dos últimos governos de fomento à política de desestatização a partir da edição do Plano Municipal de Desestatização (PMD), estabelecido pela Lei 16.703/2017.

Os novos marcos legais, a exemplo da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos; as alterações promovidas na LINDB; a Lei das PPPs e, no âmbito específico do município de São Paulo, a edição da Lei 17731/2022,

que fixa as diretrizes gerais para a prorrogação e relicitação dos contratos de parceria entre o Município de São Paulo e a iniciativa privada – estabelecem, quase sempre, contratações de longa duração.

Tomando como referência a cidade de São Paulo, os contratos de longa duração, sejam eles decorrentes de Concessões Públicas, Parcerias Público Privadas e os próprios contratos estabelecidos com base na Lei 14.133/2021, que admite prorrogações por até 10 anos, além daqueles celebrados com o terceiro setor, consomem a maior parte do orçamento do município destinados às contratações de serviços.

Nesse aspecto, cito como exemplo a Concessão dos Mercados Municipais (no valor de R$ 564 milhões e duração de 25 anos); a Concessão dos Parques (R$ 1,4 bilhões e duração de até 35 anos); a Concessão do Complexo Anhembi (R$ 900 milhões e vigência de 30 anos); Circuito de Compras (R$ 1,55 bilhões e duração de 35 anos); Concessão do Estádio do Pacaembu (4,3 bilhões e duração de 30 anos); Concessão do Serviço Funerário (R$ 7,2 bilhões e vigência de 25 anos); PPP da Habitação (R$ 3,8 bilhões e 20 anos de vigência); Prorrogação da Concessão dos Serviços Divisíveis de Limpeza Pública (R$ 9,8 bilhões e duração de mais 20 anos); PPP CEUs (3,7 bilhões e vigência de 25 anos); PPP da Iluminação Pública, que compreende a modernização e a manutenção do parque iluminação pública e o parque semafórico da cidade (R$ 10,8 bilhões e duração de 20 anos); Concessão do Mobiliário Urbano – abrigos de ônibus e relógios - (R$ 1,2 bilhões e vigência de 20 anos); os contratos de gestão na área da saúde celebrados com as Organizações Sociais, cuja duração em média é de 20 anos e que consomem aproximadamente 10,9 bilhões por ano do orçamento municipal ; e, por fim, os contratos de Concessão do Transporte Público da cidade, que representa R$ 125,7 bilhões, valor equivalente à remuneração dos 32 lotes por 15 anos a valores de junho/2025..

Apenas esses exemplos representam contratações da ordem de 388 bilhões de reais, cuja duração de cada ajuste é de pelo menos 20 anos.

Foi pensando em preservar o erário e o interesse público, em relação aos

contratos de longa duração, que esta Corte de Contas inaugurou um novo mecanismo de fiscalização, tendo como premissa que o tipo de controle de natureza posterior, com a análise das contratações após sua execução, já não responde às necessidades dessa forma de contratação.

Assim, esta Corte determinou à Administração que incluísse a Cláusula de Revisão quadrienal nos contratos de Concessão do Transporte Público, fortalecendo o controle preventivo, na modalidade concomitante, como mecanismo para tornar mais efetivo o controle desses contratos pari passu à sua execução.

Como se percebe, em que pese a veiculação de diversas matérias jornalísticas na data de ontem, relacionando a ausência de pagamento de 13º aos funcionários das empresas de transporte público, a matéria ora em análise não diz respeito às relações contratuais entre empresários e trabalhadores.

Trata-se, na verdade, do fortalecimento do controle de natureza preventiva, por meio de acompanhamento da execução contratual em tempo razoável, visando a realização de ajustes em todos os aspectos contratuais, cujo objetivo é preservar a qualidade dos serviços prestados, o equilíbrio econômico-financeiro da contratação; a repercussão dos avanços tecnológicos no curso da execução contratual, tudo isso buscando assegurar a efetividade de uma política pública essencial na mobilidade da população paulistana.

Importante ressaltar que referido mecanismo de revisão periódica dos contratos de longa duração não é exclusivo da Concessão de Transportes, mas tem sido a prática desta Corte nas novas contratações de longa duração celebradas pelo Município.

No entanto, o que de fato estamos tratando nesta Sessão é, fundamentalmente, o pleito de reequilíbrio econômico-financeiro dos particulares versus a proposta da Administração de recomposição dos valores da contratação, ou seja, aspectos relacionados à composição dos custos do sistema de transportes na cidade; à forma de remuneração dos particulares e o sistema de controle tecnológico que tragam maior efetividade aos serviços prestados, entre outros elementos contratuais, não estão sendo analisados neste momento, reduzindo

assim o escopo do procedimento de revisão quadrienal.

De todo modo, observo que o voto do Conselheiro Relator Ricardo Torres atende à urgência da matéria e reconhece a oportunidade e conveniência dos valores propostos pela Administração Municipal, que atendem, ainda que parcialmente, o pleito das Concessionárias e reconhece, também, a necessidade de seguimento da análise global dos contratos em vigência, pelo que apresento recomendação ao final.

Por todo o exposto, acompanho na íntegra o voto do Conselheiro Ricardo Torres.

Diante da importância social e econômica dos Contratos de Concessão aqui tratados, e por entender, como mencionado anteriormente, que os elementos constantes dos autos foram insuficientes para uma análise detida de todos os aspectos contratuais em sintonia com o que pensa este Tribunal acerca das revisões periódicas em contratos de longa duração, proponho ao Relator a realização, no primeiro semestre de 2026, de Mesa Técnica para tratar do tema, bem como a realização de estudos com vistas à celebração de Termo de Ajuste de Gestão – TAG, capaz de revisar globalmente os principais aspectos dos Contratos de Concessão do Transporte Público da cidade.”

Certifico, afinal, que o Plenário, à unanimidade, referendou as medidas determinadas pelo Conselheiro RICARDO TORRES.

10 – dezembro – 2025

Ramon Dumont Ramos – Coordenador Chefe Processual

/csm

Assinado digitalmente por RAMON DUMONT RAMOS
Data: 11/12/2025 09:49:16 -03:00
Signature powered by e-TCM
Tribunal de Contas do Município de São Paulo