EM TRAMITAÇÃO

TC nº 72-001.872.07-44

INSPEÇÃO. SPTRANS. Verificação da regularidade das apólices de seguro de responsabilidade civil dos veículos das empresas concessionárias do serviço de transporte público. CONHECIDA. Votação unânime.

Legislação citada: Art. 4º, § 3º, Dec. Mun. 42.736/02. Art. 4º, Dec. 53.887/13. Art. 29, II, Lei Mun. 13.241/01.

Relatório e voto englobado TCs 72.001.872.07-44, 72.003.675.06-33

2.752ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDSON SIMÕES.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, tendo em vista que o Ministério Público do Estado de São Paulo encaminhou peças do Inquérito Civil 767/06 (7ª PJ), que serviram para subsidiar o procedimento fiscalizatório deste Tribunal de Contas, tratado no processo TC 72.003.675.06-33, em determinar o arquivamento destes autos.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOÃO ANTONIO – Revisor, MAURÍCIO FARIA e DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda Substituto GUILHERME BUENO DE CAMARGO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 2 de julho de 2014.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

EDSON SIMÕES
Relator

RELATÓRIO

No **TC 1.872.07-44** autuou-se a documentação enviada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, referente ao Inquérito Civil nº 767/2006 – 7º PJ, visando à adoção de medidas fiscalizatórias sobre os fatos averiguados.

Cuidam os **TCs 3.675.06-68 e 1.872.07-44**, ora relatados de forma englobada, sobre denúncia de irregularidades nas apólices de seguro de responsabilidade civil atinentes ao serviço de transporte público coletivo na cidade de São Paulo.

O **TC 3.675.06-68** consiste em procedimento de Inspeção, tendo por escopo obter esclarecimentos sobre irregularidades nas apólices de seguro de responsabilidade civil objetiva das empresas de transporte coletivo no Município de São Paulo, trazidas ao conhecimento deste Tribunal de Contas, por intermédio de denúncia anônima recebida por meio eletrônico, em 12/06/2006, que alega em síntese:

1º Omissão da Secretaria Municipal de Transportes na verificação da irregularidade das companhias seguradoras leva o Município a pagar indenizações para famílias vítimas de acidentes envolvendo coletivos;

2º Milhares de apólices de seguros de responsabilidade objetiva, que deveriam caucionar os contratos das empresas de transporte público junto à Secretaria de Transportes, estão sendo 'produzidas' por seguradores irregulares perante a SUSEP, muitas delas em processo de liquidação ou falência;

3º Consequências: por se tratarem de apólices sem respaldo técnico, na maior parte dos casos elas negam as indenizações às vítimas de acidentes de trânsito causados por coletivos, gerando inúmeras ações judiciais nas quais a SPTRANS ou a [Secretaria Municipal de Transportes] SMT são qualificadas na condição de corrés.

4º Para evitar tamanho problema bastaria o recebedor das apólices acessar o 'site' www.susep.com.br e verificar se as seguradoras emitentes são habilitadas para operar (ferramenta - emitir certidão de regularidade);"

Os autos foram encaminhados à Subsecretaria de Fiscalização e Controle, onde se aguardou que a Secretaria Municipal de Transportes enviasse todos os documentos solicitados para possibilitar a devida análise da questão, que resultou nas seguintes conclusões lançadas no Relatório de Inspeção:

1 – Quanto às apólices de seguros:

"- Apenas 4 das 15 concessionárias, cujas frotas somavam 2.425 veículos (29,34% do total), dispunham de seguro de responsabilidade civil. Ainda assim, o seguro de uma delas, a Tupi Transportes Urbanos Piratininga Ltda., encontrava-se vencido.

- Pelo menos 1 (uma) das 4 (quatro) seguradoras emitentes de apólices para as concessionárias do transporte público, justamente a responsável pelo maior número de veículos segurados (1.735), a AVS Seguradora (ex-Samcil), apresentava situação de regularidade comprometida em face da SUSEP, estando submetida à condição de procedimento especial, ou seja, sob Direção Fiscal.

- Onze (11) concessionárias, com o total de 5.841 veículos, equivalente a 70,66% do total da frota em operação, não dispunham de seguro de responsabilidade civil, descumprindo a Cláusula Décima Primeira – Do Seguro de Responsabilidade Civil constante dos Contratos de Concessão e o artigo 4º, parágrafo 3º do Decreto Municipal nº 42.736/02.

- Em uma das apólices, a franquia estipulada foi de R$ 10.000,00, possibilitando, s.m.j., que grande parte dos eventuais danos causados a terceiros não sejam cobertos pelo seguro, o que demandaria ações contra o operador para reparação de danos ou, mesmo, ações em face do Poder Público ou da SPTrans.

- Parte das apólices emitidas deixava dúvidas sobre o universo de cobertura dos danos de responsabilidade civil e sobre aspectos técnicos, prejudicando sua confiabilidade, o que não foi esclarecido pela SMT [Secretaria Municipal de Transportes], até o término dos trabalhos realizados em campo."

2 – Quanto às Ações Judiciais:

"Existem diversas demandas judiciais em face da SPTrans, pleiteando-se indenizações por danos material, corporal e moral derivadas de acidentes ocorridos com operadores do Sistema Municipal de Transportes.

Enfatize-se que o operador responde integralmente pelos danos material, corporal e moral, a passageiros e terceiros, na prestação de serviço (Art 4º, § 3º, do Decreto Municipal nº 42.736/02).

No entanto, tendo por base as informações encaminhadas pela SPTrans, não fica evidenciada a disposição dos órgãos públicos municipais de interpor ações de regresso contra os responsáveis diretos pelos danos causados no âmbito da responsabilidade civil.

Também indagada a respeito da existência de ações judiciais de reparo de danos de responsabilidade civil, em trâmite ou julgados, a SMT não se pronunciou até o término dos trabalhos em campo."

Diante do apurado, a Especializada concluiu pela procedência da denúncia, em face do irregular gerenciamento e fiscalização do seguro de responsabilidade civil no âmbito do transporte público municipal por parte da Secretaria Municipal de Transportes. Ressaltou a responsabilidade do administrador público por eventuais desembolsos que venham a ser oriundos da não cobertura ou da insatisfatória cobertura dos danos de responsabilidade civil, nos casos em que o Poder Judiciário decidir pela indenização, considerando-se que, efetivamente, o operador deveria responder integralmente pelos danos material, corporal e moral a passageiros e terceiros.

Por fim, sugeriu que a Origem fosse oficiada para informar: a) Quais são as companhias seguradoras emitentes das apólices de seguro, relacionadas aos permissionários, e se estas estão com sua situação cadastral regularizada junto à SUSEP; e b) Se as apólices emitidas foram analisadas em seus aspectos técnicos pela Secretaria Municipal de Transportes, podendo-se assegurar sua confiabilidade no tocante à amplitude requerida, de cobertura de todo o universo exigido nos termos de permissão e qual o resultado dessa análise.

Em resposta às indagações da Especializada, a Secretaria de Transportes limitou-se a informar a razão social das 05 (cinco) seguradoras emitentes das apólices de seguro dos veículos do Subsistema local (Maxilife Seguradora do Brasil; AVS Seguradora S.A; Companhia Mutual de Seguros; Nobre Seguradora do Brasil S.A; e Preferencial Cia. De Seguros S.A.). No tocante à eventual análise das apólices quantos aos aspectos técnicos, alegou tratar-se de matéria de competência da Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, a quem deveriam ser endereçadas as questões acerca da situação cadastral das seguradoras emitentes das apólices de seguro dos veículos vinculados à frota do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros.

Nessa fase processual, o Ministério Público do Estado de São Paulo enviou, a este Tribunal, para fins de adoção de medidas fiscalizatórias e judiciais cabíveis, ofício apensando cópia integral do Inquérito Civil nº 767/06. Nele se apurou que 78,30% (setenta e oito, vírgula trinta por cento) da frota dos veículos das empresas concessionárias do serviço de transporte público estava circulando sem a cobertura de apólice de Responsabilidade Civil, pondo em risco as garantias mínimas aos usuários, em prejuízo do próprio serviço de transporte coletivo.

O referido expediente foi autuado sob nº TC 1.872.07-44, passando a tramitar junto com o TC 3.675.06-33, no qual a apreciação da matéria já estava em estágio adiantado de instrução.

Assim, diante das explicações da Origem atrás referidas, a Auditoria complementou a análise da situação das apólices de seguro, nos seguintes termos:

1- pesquisando o nome das seguradoras no portal eletrônico da SUSEP, constatou-se que as seguradoras Mutual e Nobre estavam em situação regular, enquanto a AVS encontrava-se irregular e a Maxilife e a

Preferencial sequer constavam como seguradoras nos registros daquela Superintendência;

2- a maioria dos concessionários (70,66% da frota) não dispunha das apólices de seguro de responsabilidade civil, que deveria permanecer vigente durante todo o contrato;

3- ao contrário do que afirma a Origem, alegando não lhe competir fiscalizar as companhias seguradoras, o seguro de responsabilidade civil está previsto expressamente na cláusula 11ª dos contratos de concessão e permissão, tendo por fundamento legal o artigo 4º, parágrafo 3º do Decreto Municipal nº 42.736/02, cabendo ao gestor desses ajustes exigir dos contratados o cumprimento integral do avençado.

4- a Origem nenhuma justificativa apresentou diante da constatação da inércia na interposição de ações de regresso contra os responsáveis diretos pelos danos causados no âmbito da responsabilidade civil. Assim, ficou sem resposta a apuração de "volumosa quantidade de ações judiciais contra a SPTrans (78 ações, no importe total de R$ 6.334.598,11) [seis milhões, trezentos e trinta e quatro mil, quinhentos e noventa e oito reais e onze centavos] constatadas durante as inspeções (novembro de 2006), são um sólido indicativo de que a execução contratual tem sido falha no aspecto referente aos seguros de responsabilidade civil objetiva exigidos pela legislação"; e

5- os quesitos formulados pela Especializada não foram respondidos satisfatoriamente pela Origem.

Uma vez mais a Secretaria de Transportes foi oficiada, desta feita para tomar conhecimento das conclusões alcançadas pela Especializada a fim de manifestar-se a respeito.

Enfrentado a questão, objetivamente, o Secretário salientou, de início, que na sua gestão, de forma transparente e corajosa, decidiu-se tratar todas as não conformidades na execução dos contratos firmados em julho de 2003, com as empresas de transporte coletivo, dentre elas, a ausência, em alguns casos, da apólice de seguro de responsabilidade civil.

A Origem informou, ainda, com suporte na documentação apresentada, que:

1º- Mesmo após a celebração, em março/06, de Termo de Compromisso com as concessionárias de todas as áreas e expedição de diversos ofícios solicitando a imediata regularização da situação pendente, sem qualquer êxito, em resposta a ofícios encaminhados em 22/05/2007, concedendo prazo de 05 dias para apresentação de correspondente apólice de seguro, os concessionários pleitearam prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para solução do impasse, sendo rejeitada tal prorrogação e instaurados os competentes procedimentos administrativos para aplicação de devida penalidade contratual.

2º- Paralelamente, a Administração deu ciência a todos os concessionários que até a regularização dessa inadimplência, caso viesse a ocorrer qualquer sinistro a ser suportado pelas referidas apólices, os valores referentes à remuneração do consórcio inadimplente passariam a ser retidos pela SPTrans.

3º- Nos termos dos contratos de concessão, a remuneração se realiza após 05 (cinco) dias úteis da efetiva prestação dos serviços e, a quantia que pode vir a ser retida pelo Poder Concedente é aproximadamente de R$ 4,7 (quatro milhões e setecentos mil reais) por dia, totalizando R$ 28,2 (vinte e oito milhões e duzentos mil reais) calculando-se cinco dias úteis, um sábado e um domingo.

4º- Os concessionários, por intermédio do Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros de São Paulo – SPURBANUSS, em correspondência de 13/06/2007, informaram que as indenizações decorrentes de eventuais sinistros em razão dos contratos de concessão são assumidas integralmente pelos respectivos concessionários, a teor do artigo 14 da Lei Municipal nº 13.241/01, não recaindo sobre o Poder Público qualquer responsabilidade.

5º- Na mesma correspondência, o Sindicato reitera proposta de serem utilizados os créditos de cinco dias, em poder da Administração Pública, para o caso de eventual sinistro advindo da operação dos serviços de determinada área do subsistema estrutural, exceção feita àquelas que já possuam as apólices.

6º- Oportunamente, seriam encaminhadas a este Tribunal de Contas, informações complementares requeridas à SPTrans, a respeito de ações judiciais derivadas de acidentes envolvendo os concessionários, registrando que, após o trânsito em julgado das demandas, o direito de regresso será exercido pelos órgãos competentes da Prefeitura do Município de São Paulo.

7º- Por fim, esclareceu que não houve infringência ao item 15.5 do instrumento convocatório, uma vez que todas as concessionárias apresentaram, à época da assinatura dos ajustes, as respectivas apólices de seguro de responsabilidade civil.

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle ao finalizar a análise dos documentos trazidos pela Origem, concluiu que permanecem os apontamentos do relatório de inspeção, concernentes às seguintes infringências: a) da cláusula dos contratos de concessão, por não manter apólice de seguro de responsabilidade civil durante a vigência do ajuste; e b) do item 15.5 do edital, por falta de apresentação de apólice na contratação, em alguns casos.

Acrescentou, ao final, a observação de que os quesitos anteriores não restaram respondidos, tampouco foram prestadas as informações no tocante às ações judiciais decorrentes de sinistros.

Oferecida nova oportunidade para a Secretaria Municipal de Transportes prestar as informações faltantes, o órgão limitou-se a fornecer razão social das seguradoras emitentes das apólices de seguro referentes no ano de 2007, ressaltando que, a partir de maio/2007, estava sendo implantado regime específico de controle desse item contratual, iniciando-se pelos veículos que compõem o Subsistema Estrutural e, posteriormente, o Local.

Retornando os autos à Especializada, apurou-se que, em consulta aos registros da SUSEP, das quatro seguradoras mencionadas pela Origem, apenas duas tinham certidão de regularidade perante aquela autarquia federal, motivo pelo qual a Secretaria de Transportes foi instada a manifestar-se a respeito das supervenientes apurações, encaminhando, em resposta, os documentos que julgou pertinentes.

A Auditoria desta Corte, examinando a documentação apresentada pela Pasta de Transportes, demonstrou quais foram as medidas adotadas objetivando sanar as irregularidades retro mencionadas, correspondendo, entretanto, a período posterior ao procedimento de fiscalização, persistindo ilegalidades graves, a exemplo de não existir apólice de seguro de responsabilidade civil para os veículos da área IV, do subsistema estrutural, por não estar prevista a correspondente obrigação no contrato, além de ainda existirem cooperativas que não regularizaram sua situação, mesmo após terem sido notificadas, ratificando sua opinião quanto à procedência da denúncia.

Posteriormente, a Câmara Municipal de São Paulo, por intermédio do Vereador Senival Moura, enviou documento fornecido por uma corretora de Seguros, contendo informações sobre as apólices de seguro vigentes para o Subsistema Local - Permissão, totalizando 3.480 (três mil, quatrocentos e oitenta) operadores, o qual foi devidamente analisado pela Especializada, que concluiu nada alterar o quanto até aqui apurado.

Em razão do parecer sinalizando para a procedência da denúncia, determinou-se à área de Fiscalização que identificasse os contratos com irregularidades na apólice de seguro, bem como informasse se eram objeto de execução contratual em processo apartado, e se nele estava enfocada também a questão das apólices.

Em resposta, a Subsecretaria de Fiscalização e Controle apontou todos os processos autuados nesta Corte de Contas, que têm por objeto a análise da execução contratual referente aos ajustes firmados em 2003, com empresas de transporte público pertinentes aos Subsistemas Local (permissões) e Estrutural (concessões), informando, ao final, que a questão das apólices está enfrentada nos respectivos relatórios, identificada como infringência à cláusula

décima primeira do contrato – Do Seguro de Responsabilidade Civil, item 11.1 e 11.1.1 e ao parágrafo 3º do artigo 4º do Decreto Municipal nº 42.736/02.

A Procuradoria da Fazenda Municipal considerando prescindir de análise axiológica ou de mérito em razão da natureza documental do procedimento de inspeção, opinou pelo seu conhecimento e registro, sem embargo de recomendações e determinações pertinentes.

Encerrando a fase de instrução, a Secretaria Geral ressaltou que a "Origem não aduziu qualquer impugnação ou justificativa para a situação encontrada pela fiscalização no período da inspeção" destacando também a constatação dos Técnicos de que "a desídia na fiscalização dos contratos onera o Erário Público Municipal, e conforme constatado à fl. 203, existem diversas ações indenizatórias ajuizadas em face da SPTrans."

Em conclusão, entendeu "que deva ser apurada a responsabilidade sobre a ocorrência da violação à legislação municipal (Decreto Municipal nº 42.736/02) e aos instrumentos contratuais (Cláusula 11ª)", e opinou "pelo conhecimento da Inspeção realizada".

É o Relatório.

VOTO

TC 3.675/06-33. Secretaria Municipal de Transportes. Inspeção objetivando esclarecimentos acerca de denúncia sobre apólices de seguros de responsabilidade civil objetiva das empresas de transporte público.

TC 1.872/07-44. Ministério Público do Estado de São Paulo. Apuração de supostas irregularidades nas apólices de seguro de responsabilidade civil da frota de veículos do sistema de transporte público coletivo.

O Ministério Público do Estado de São Paulo encaminhou peças do Inquérito Civil nº 767/06 (7ª PJ), encartadas no TC 1.872/07-44, para subsidiar o procedimento fiscalizatório deste Tribunal de Contas sobre o assunto, tratado no TC nº 3.675/06-33.

A Inspeção realizada pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle apurou fatos extremamente graves, consistentes em irregularidades praticadas desde o início da vigência dos contratos celebrados pela Secretaria Municipal de Transportes, em 2003, com os operadores do sistema de transporte público coletivo do Município de São Paulo, tanto do Subsistema Estrutural (Concessão) quanto do Local (Permissão), relacionadas à contratação de apólice de seguro de responsabilidade civil, cuja obrigação contratual prevê a renovação periódica do seguro e em valor reajustado, considerando o valor de R$ 100.000,00 (cem mil reais), estabelecido nos respectivos editais.

Consoante registrado pela Auditoria, há neste Tribunal de Contas "processos de acompanhamento da execução para cada contrato nos dois subsistemas (...) apontando-se, no caso dos contratos de permissão, infringência à Cláusula Décima Primeira - item 11.6 e Cláusula Décima Oitava - item 18.1 e subitem 18.1.1 do contrato, bem como ao artigo 4º, parágrafo 3º, do Decreto Municipal nº 42.736/02" e também os "relatórios de execução contratual referentes aos contratos de concessão apontaram infringência à Cláusula Décima Primeira do Contrato – Do Seguro de Responsabilidade Civil, item 11.1. e 11.1.1, e § 3º do art. 4º do Decreto 42.736/02."

A questão do descumprimento da obrigação contratual deverá ser resolvida em sede de cada processo em que se dá a competente análise da execução contratual, o que não impede, desde logo, que a Prefeitura do Município de São Paulo e a São Paulo Transporte S.A., arcando com a sucumbência em ação de indenização decorrente de sinistro envolvendo os Concessionários e os Permissionários, busquem a recomposição dos prejuízos suportados, quer junto às seguradoras, quer junto ao próprio operador, com amparo no disposto no parágrafo 3º do artigo 4º do Decreto Municipal 42.736/02, posteriormente substituído pelo artigo 4º do Decreto nº 53.887/13.

Diante do exposto e com respaldo nas manifestações da Subsecretaria de Fiscalização e Controle e da Secretaria Geral, cujos fundamentos adoto como razões de decidir, conheço da inspeção realizada, para fins de registro, que atendeu ao seu escopo, uma vez devidamente analisada a questão das irregularidades nas apólices de seguro de responsabilidade civil objetiva das empresas de transporte público coletivo no Município de São Paulo.

Ante essa análise e, considerando o dever legal e contratual do operador de transporte de responder, integralmente, pelos danos a que deu causa, determino à São Paulo Transportes, na condição de fiscal, conforme atribuição expressamente prevista no artigo 29, II da Lei Municipal 13.241/01, para:

1) – sob pena de responsabilidade do agente público, de imediato e com rigor, exigir dos operadores inadimplentes, a regularização das apólices de seguros para os veículos da frota cadastrada, que eventualmente estejam sem cobertura securitária, aplicando-se a multa contratual se descumprida a exigência, valendo-se dos meios gerenciais e legais para que se cumpra a obrigação prevista no contrato; e

2) – proceder a uma ampla avaliação das ações judiciais de indenização nas quais a SPTrans figura ou figurou no polo passivo, tendo como nexo causal acidente ocorrido a partir de 2003, envolvendo os operadores de serviços de transporte público coletivo, de modo a apurar se a São Paulo Transporte denunciou à lide o responsável e a respectiva seguradora, ou, quando condenada, se providenciou o devido ressarcimento ou por via administrativa, ou por ação regressiva, e qual o montante pendente de reembolso por parte dos concessionários e permissionários.

No prazo de 60 (sessenta) dias informar este Tribunal de Contas sobre as medidas adotadas e respectivos resultados, referentes aos itens supra.

Determino, ainda, encaminhamento de cópia do inteiro teor do presente voto e relatório e da decisão a ser alcançada pelo Plenário, para as seguintes autoridades e órgãos:

a) ao Ministério Público do Estado de São Paulo, para ciência, tendo em vista a instauração do Inquérito Civil nº 767/06 (7ª PJ);

b) ao Senhor Prefeito do Município de São Paulo;

c) à Câmara do Município de São Paulo;

d) ao Vereador Senival Moura, para ciência;

e) à Secretaria Municipal de Transportes, na qualidade de signatária dos contratos de transporte público em foco, para acompanhar e auxiliar a São Paulo Transporte S.A. no cumprimento das determinações contidas no Acórdão;

f) à Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos para informar, no prazo de 60 (sessenta) dias sobre: f.1) as ações de reparação de danos ajuizadas em face do Município de São Paulo relativas a ocorrências no sistema de transporte público coletivo; f.2) os valores pagos pela Municipalidade a título de condenação; e f.3) os valores pendentes de reembolso e as providências adotadas junto ao operador responsável pelo sinistro;

g) à Controladoria Geral do Município de São Paulo, para as providências julgadas pertinentes.

Determino, ainda, que os dados apresentados pela SPTrans e pela Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos, em decorrência do quanto deliberado, sejam encaminhados à Subsecretaria de Fiscalização e Controle para a subsidiar a realização de Inspeção a ser instaurada sobre as ações judiciais em comento, os respectivos valores envolvidos, os montantes já desembolsados pelo Erário Municipal e os valores restituídos pelos Concessionários e Permissionários responsáveis, e as respectivas seguradoras.

Determino, por fim, seja trasladada cópia da decisão exarada pelo Pleno para encarte nos processos que tratam do acompanhamento da execução dos contratos celebrados em 2003, referentes ao Subsistema Estrutural (TCs 3.632.06-20 ; 3.633.06-93 ; 3.634.06-56 ; 3.636.06-81 ; 3.637.06-44 ; 3.638.06-07 e 3.639.06-70) e ao Subsistema Local (TCs 2.995.07-20 ; 2.996.07-92 ; 2.997.07-55 ; 2.998.07-18 ; 2.999.07-80 ; 3.003.07-36 ; 3.004.07-07 e 3.005.07-61).