TC nº 72-002.381.04-03

INSPEÇÃO. SMT. Apuração nas execuções dos contratos. Implementação das disposições que disciplinam a acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência física aos veículos de transporte coletivo. CONHECIDA. Votação unânime.

Legislação citada: Lei 7.853/89. Leis Mun. 11.602/94 e 13.257/01. Dec. Mun. 36.071/96 e 36.314/96. Art. 38, § 3º, Dec. 5.296/04.

Acompanha TC 72.000.957.03-36

Relatório e voto englobado TC 72.001.481.07-57

2.745ª Sessão Ordinária

Trânsito em julgado: 10/12/2014

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, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da inspeção analisada, uma vez que foi atingido o objetivo para o qual foi instaurada.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar o envio de ofício ao Secretário Municipal de Transportes, a fim de que adote providências no sentido de que a frota de coletivos municipal esteja totalmente acessível às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, atentando para o prazo final de adequação legalmente previsto, em 03.12.2014, a teor do disposto no § 3º do artigo 38 do Decreto Federal 5.296/2004.

ACORDAM, também, à unanimidade, em determinar o envio de ofício ao Ministério Público do Estado de São Paulo, acompanhado das cópias reprográficas do relatório e voto do Relator e deste Acórdão.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o arquivamento destes autos, uma vez cumpridas as formalidades legais previstas.

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

Presente a Procuradora Chefe da Fazenda MARIA HERMÍNIA PENTEADO PACHECO E SILVA MOCCIA.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 4 de junho de 2014.

ROBERTO BRAGUIM
Vice-Presidente no exercício da Presidência

EDSON SIMÕES
Relator

RELATÓRIO

Relatarei de forma englobada os **TCs 2.381.04 e 1.481.07,** que tratam de inspeções relacionadas com a matéria referente à adaptação ou acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida na frota municipal de ônibus da Capital de São Paulo.

Inicialmente, cumpre esclarecer que, em resposta a questionamento formulado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, no **TC nº 957.03** acompanhante, este Tribunal de Contas exarou Acórdão, datado de 17 de setembro de 2003 e determinou a expedição de ofício ao solicitante respondendo-lhe, que a matéria objeto da indagação [questionava a competência desta Casa para apreciar a acessibilidade de pessoas deficientes ou portadoras de mobilidade reduzida na frota municipal de ônibus da Capital] "é competência extraída diretamente da Constituição Federal por constituir programa de trabalho de governo e como tal enquadrado na modalidade de "fiscalização operacional", além de constar de cláusulas expressas de Editais de licitações em curso, de que decorrerão idênticas cláusulas contratuais, sendo certo que em procedimentos de licitações, como de execuções contratuais, que lhes seguirem são passíveis de acompanhamento pela auditoria deste Tribunal" (fl.76 do T.C. citado).

Em decorrência, este Relator determinou à Subsecretaria de Fiscalização e Controle a realização de inspeção junto à Secretaria Municipal de Transportes com a finalidade de apurar se nas execuções dos contratos oriundos das Concorrências nºs 12 e 13/SMT/2002, estavam sendo, de fato, cumpridas as disposições estatuídas na Lei Federal nº 7.853/89 e nas leis e decretos municipais que disciplinam a acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência física, no sistema de transporte coletivo municipal. (fl. 81 do TC mencionado).

A partir de então foram autuados os **T C.nºs 1.481/07 e 2.381/04.**

Passo, agora, a relatar. o **T.C. nº1.481/07**

Cuidam os autos de inspeção realizada em atendimento a determinação formulada no T.C. nº 2.381/04-, com o objetivo de apurar o cumprimento das medidas de adaptação da frota municipal de ônibus, propiciando a acessibilidade das pessoas deficientes ou portadoras de mobilidade reduzida, em obediência ao disposto na legislação vigente.

A Coordenadoria V, reportando-se ao trabalho elaborado em 21-05-2004, no T.C.nº 2.381.04, no qual apontara o descumprimento pela Secretaria Municipal de Transportes das cláusulas 3.11.4 dos Contratos de Concessão e subitem 4.1.7.2. dos Termos de Permissão, salientou que, em 21/05/2004, existiam 275 (duzentos e setenta e cinco) veículos adaptados, ou seja: que 25%(vinte e cinco por cento) das linhas em operação possuíam veículos adaptados.

Afirmou, que, na tentativa de solucionar a questão, foi firmado entre a SPTRANS e os Consórcios que operavam as linhas de ônibus 1, 2, 3, 5, 6, 7, e 8, um Termo de Compromisso, estabelecendo complementar até 30-07-2006- o cumprimento das aludidas cláusulas que previam que as concessionárias/permissionárias deveriam disponibilizar pelo menos 01 veículo por linha adaptado para o uso das citadas pessoas.

Posteriormente, em 2006, a Coordenadoria V procedeu ao acompanhamento da execução do referido Compromisso, assinalando que do total de 581(quinhentas e oitenta e uma linhas), existiam apenas 483(quatrocentos e oitenta e três) veículos adaptados.

Em novo cotejo verificou que a listagem da Secretaria Municipal de Transportes revelou restar um “déficit” de 177(cento e setenta e sete) veículos não adaptados, sendo que 135(cento e trinta e cinco) deles relativos às cooperativas operadoras sob o regime de Permissão.

Afirmou que “*em diversas linhas não há a disponibilização de veículos adaptados aos sábados e domingos, embora disponibilizados em dias úteis*” E que “*em relação a algumas linhas referem-se ao grande intervalo de tempo entre a passagem dos ônibus adaptados, e a oferta de veículos adaptados somente no período diurno”*

Informou a existência de duas ações civis públicas em andamento ajuizadas pelo Ministério Público do Estado de São, estando uma delas em fase de execução e a outra em fase de instrução.

Ressaltou que, em decorrência do Decreto Federal nº 5.296/04, regulamentador das Leis Federais nº 1.048 e 10.098, ambas de 2000, que consagram a prioridade no atendimento às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, que, por meio de ato normativo da Associação Brasileira de Normas Técnicas, ficou afixado o prazo de 30/01/08, para que todos os ônibus saíssem de fábrica já devidamente adaptados para deficientes e, que todos os

veículos destinados ao transporte coletivo de passageiros deveriam estar totalmente acessíveis até o ano de 2014.

Concluiu que por restarem 177(cento e setenta e sete) linhas com ônibus ainda não adaptados, não se achava estava totalmente cumprida a legislação vigente, bem como as disposições específicas das cláusulas contratos de concessão e de permissão de veículos em vigor. 1 – folhas 475/481

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle endossou o precitado Relatório. 2 – folhas 482/483

Em face da similaridade do assunto tratado nos presentes com aquele objeto do **T.C. nº 2. 381/04-03,** foram ambos reunidos para julgamento em conjunto. 3 – folha 487

Em pronunciamento a respeito da matéria, a Procuradoria da Fazenda Municipal, em face dos elementos que instruem os autos e também o acompanhante, afirmou; "*pode-se afirmar com convicção e segurança que a atual Administração, tem adotado todas as medidas cabíveis e possíveis, de sorte a assegurar o pleno acesso ao transporte público por parte dos portadores de deficiência".*

Justificou-se, aduzindo que:

'**1**- não há como negar a complexidade do assunto, bem como as dificuldades existentes;

2- a Administração Municipal tem agido com tenacidade e afinco, adotando uma série de medidas com o propósito de solucionar os problemas ainda remanescentes;

3- e que, a par de tais esforços, a atual Gestão tem se reunido de forma constante com o Ministério Público Estadual, tudo com o escopo de cumprir a legislação pertinente, bem como as decisões judiciais promovidas;

4-e, que, no caso específico existem problemas de ordem técnica, dadas as especificações dos ônibus a serem entregues, que deverão vir devidamente adaptados de fábrica, sem embargo da viabilidade dos mesmos nas ruas da nossa Cidade, tudo a demonstrar o grau de desafio imposto à Administração Municipal.

Em conclusão, opinou pelo conhecimento para fins de registro da presente Inspeção.4- folhas 494/500

A Secretaria Geral, sob o aspecto da legalidade da matéria enfocada nos autos assim se pronunciou:

1- De acordo com o disposto na Lei Municipal nº 11.602, de 12 de julho de 1994, ficou o Executivo Municipal autorizado a adaptar às necessidades das pessoas deficientes, pelo menos um veículo, em todas as linhas de ônibus da cidade de São Paulo;

2- Que a Administração Pública Municipal, ao longo do tempo, vem se antecipando para dar efetividade à aludida autorização legal, inclusive aos ditames do Decreto Federal nº 5.296 de 2004, que regulamentou as Leis Federais nº 10.048 e 10.098, de 2000.

3- Referindo-se às ações civis públicas interpostas pelo Ministério Público Estadual objetivando tornar efetivo o cumprimento da legislação vigente pelo Executivo Municipal, com base nas informações prestadas pelo Município de São Paulo ao Poder Judiciário, esclareceu que, à época da edição do Decreto Federal nº 5296/04, foi constituído um Grupo de Trabalho integrado por seis Procuradores da República para aferição da implementação dos prazos no mesmo assinalados, esclarecendo ter sido conferido ao INMETRO o dever de fixar regras para a fabricação de veículos acessíveis, entidade essa que repassou à Associação Brasileira de Normas Técnica (ABNT) a obrigação de revisão da norma NBR 14022, que disciplina especificamente a respeito da fabricação de ônibus e trólebus acessíveis às pessoas portadoras de deficiência. (folhas 433/436).

4- Que depois da edição do Decreto Federal nº 5.296 de 2004, as autoridades públicas tinham precária noção do que deveria ser entendido por “veículo acessível” (folha 436), fato que reforçaria a argumentação da Origem acerca da complexidade técnica e jurídica das matérias versadas nos autos.

5- Colhe-se do Relatório da Coordenadoria V (folha 480), que a Associação Brasileira de Normas Técnicas- ABNT, em 30/12/2005, editou normativo estabelecendo padrões e critérios visando propiciar acessibilidade às pessoas portadoras de deficiência, normativo esse que entrou em vigor em 30/01/2006. Ficou fixado, portanto, que todos os ônibus sairão de fábrica já adaptados, a partir de 30/01/2008 (folha 480). E, que de acordo com o “caput” do artigo 39 do referido Decreto, no prazo de 24 meses, a contar da aferição dos programas de avaliação de conformidade pelo INMETRO, todas as concessionárias e permissionárias deverão garantir a acessibilidade da frota dos veículos em circulação.

6- Concluiu que, de fato, não foi cumprido o TERMO DE COMPROMISSO firmado entre a Prefeitura Municipal e as Concessionárias e Permissionárias do Transporte Coletivo na Capital, anteriormente referido, instrumento esse que substituiu o que estava previsto nas cláusulas específicas dos Contratos de Concessão e de Permissão de Transporte Coletivo em vigor.

7- Assinalou, que não obstante a Decisão do Poder Judiciário na Ação Civil Pública atrás mencionada tenha estabelecido como obrigação do Poder Público Municipal a imediata disponibilização de transporte coletivo para as pessoas portadoras de mobilidade reduzida, a Administração

Municipal, com amparo na Lei Municipal nº 11.602/94, vem cumprindo aludida norma de forma gradativa.

8- Concluiu pelo conhecimento da presente Inspeção e expedição de determinação à Origem para que mantenha este Tribunal informado a respeito dos trabalhos e conclusões do "Grupo de Acessibilidade do Transporte - GAT", instituído pela Portaria Inter secretarial SEPED/SMT/SDEMPLA/SMSP nº 02/2005, assim como a respeito das providências adotadas para atendimento do prazo fixado no artigo 39 do Decreto Federal nº 5.296/2004. 5 – folhas 502/507

Passo, agora a relatar o **T. C. nº 2.381-04.**

Os documentos constantes dos autos dão conta de que, uma vez constatado o não descumprimento pela Administração Municipal dos dispositivos da legislação vigente, que disciplinam o direito das pessoas portadoras de deficiência ao transporte coletivo público de passageiros na Capital na execução dos contratos oriundos das Concorrências nºs 12 e 13/SMT/2002, várias reuniões foram realizadas no Ministério Público Estadual entre os representantes da Secretaria Municipal de Transportes e os fabricantes de veículos automotores.

No documento anexado à folha 128 dos autos, há a informação do Representante do Ministério Público de São Paulo, no sentido de que as ações judiciais interpostas em face do Município de São Paulo em tramitação teriam prosseguimento, ante a frustrada tentativa de firmar-se um Compromisso de Ajustamento de Conduta com a Secretaria Municipal de Transportes. Folhas 25, 31,43/46

Em inicial pronunciamento, a Procuradoria da Fazenda Municipal, diante dos fatos expostos e da informação de que as ações judiciais intentadas teriam prosseguimento, manifestou-se no sentido de que estava prejudicado o prosseguimento da presente Inspeção e, que deveria aguardar-se a decisão a ser prolatada em referidos processos. Folhas 150/151

Em posterior manifestação, o Órgão Fazendário anexou aos autos matéria veiculada no Diário Oficial da Cidade de 07-11-2006, noticiando a entrega de 265 (duzentos e sessenta e cinco) ônibus à população, todos novos e modernos (fl. 155) e destacou o empenho efetuado pela Administração Municipal com o propósito de cumprir as medidas necessárias à adaptação da frota municipal de ônibus às necessidade da população portadora de deficiência, na área do transporte público. Folhas 156/169.

A Secretaria Geral perfilhando do entendimento do Órgão Fazendário endossou o empenho que a Administração Municipal não só quanto ao cumprimento da legislação em vigor, mas da inclusão na sociedade civil dos deficientes físicos no sistema a de transporte público da cidade. Folhas 171/179

Reproduzindo o resultado obtido na Inspeção tratada no **TC nº 1.431.07-57,** acompanhante do presente, a Auditoria afirmou que, apesar do

considerável aumento na quantidade de linhas de ônibus acessíveis "*passando de 251(maio/2004) para 797(maio/2007), porém, ainda existem 177 (cento e setenta e sete) linhas em débito, e, portanto, a legislação aplicável e os contratos de concessão e permissão ainda não estão sendo totalmente cumpridos.*

Assim, a SMT, além das medidas que deve adotar para a regularização do assunto, deve atentar quando às ações impetradas pelo Ministério Público, que dependendo das decisões judiciais alcançadas, poderá resultar em relevantes prejuízos por conta da multa imposta pelo Judiciário". 1 - Folhas 182/183

Em conclusivo parecer sobre a matéria, a Procuradoria da Fazenda Municipal reiterou os pareceres anteriormente enunciados, acerca do empenho desenvolvido pela Administração Municipal quanto ao cumprimento da legislação regente da matéria. No respeitante às ações judiciais intentadas pelo Ministério Público junto à 6ª e 4ª Varas da Fazenda Pública, acrescentou que as questões debatidas serão objeto de decisões no âmbito do Poder Judiciário, ao qual a matéria está afeta.

Arrematou seu parecer propugnando pelo conhecimento para fins de registro da presente Inspeção, que atingiu sua finalidade. 2 - Folhas 185/188

A Secretaria Geral alinhou os seguintes argumentos em face do assunto:

1- A Lei Municipal nº 11.602 de 1994 não fixou prazo para a adaptação de pelo menos um veículo em todas as linhas da Cidade de São Paulo para uso das pessoas deficientes, tendo a mesma apenas um conteúdo autorizatório. E que prazo também não foi fixado pelo decreto regulamentador.

2- Acrescentou, que a referida lei municipal antecipou-se, inclusive aos comandos do Decreto Federal nº 5.296 de 2004, regulamentadora das Leis Federais nºs 10.048 e 10.098 de 2000, referentes à promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência de modo geral.

3- E que quando já se encontravam em execução os contratos de concessão e de permissão de uso oriundos das Concorrências nº 12 e 13/SMT/2002, o Decreto Federal nº 5.296/04, referindo-se ás futuras orientações normativas acerca da adaptação dos veículos em operação, referiu-se que seriam elas elaboradas pela ABNT-(Associação Brasileira de Normas Técnicas), as quais somente entrariam em vigor em **30/01/06.**

4- E que, nos contratos de concessão as cláusulas estabelecedoras da obrigação das concessionarias de manterem ao menos um veículo adaptado por linha, as cláusulas foram substituídas por Termo de Compromisso, que restou não integralmente cumprido. E que, nos Termos de Permissão, persistiam as cláusulas originais.

Concluiu se parecer no sentido do conhecimento da Inspeção, propondo a expedição de determinação à Origem para que este Tribunal seja informado sobre os trabalhos e conclusões do Grupo de Acessibilidade de Transporte "GAT", instituído pela Portaria Intersecretarial SEPED/SMT/SEMPLA/SMSP nº 02 de 2005, a respeito das providencias adotadas para o atendimento do prazo fixado no artigo 39 do Decreto Federal nº 5.296/94. 1 - Folhas 193/197

É o relatório.

V O T O

A Constituição Federal de 1988, nas Disposições Transitórias, no artigo 244, estabeleceu de forma cogente que: "A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros, dos edifícios de uso público e veículos de transporte coletivo, atualmente existentes, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência, conforme o disposto no artigo 227 § 2º".

Infere-se de todo o relatado, que o exercício do direito à plena cidadania das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, incluídos os maiores de sessenta anos, as gestantes, lactantes e pessoas com crianças de colo, objeto das Leis Federais nºs 10.048 e 10.098, ambas de 2000, vem se concretizando de forma paulatina.

A Lei Federal n º 10.048/2000 fixou o prazo de 180 dias para que os proprietários de veículos coletivos procedessem às modificações necessárias à acessibilidade, a contar da regulamentação da referida lei. A Lei Federal nº 10.098 /2000, entretanto, não fixou prazo para a acessibilidade, apenas estabeleceu que os aludidos requisitos, nos veículos de transporte coletivo, deveriam submeter-se às normas técnicas especificas.

A fim de regulamentar as leis antes referidas, foi editado o Decreto Federal nº 5.296/04, estabelecendo em seu artigo 38 que: "No prazo de até vinte e quatro meses a contar da data da edição das normas técnicas referidas no § lº, todos os modelos e marcas de veículos de transporte coletivo rodoviário para utilização no País serão fabricados acessíveis e estarão disponíveis para integrar a frota operante de forma a garantir o seu uso por pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida".

No Município de São Paulo, de forma pioneira, o artigo 1º da Lei nº 11.602 de 12/07/94, autorizou o Executivo a manter, pelo menos um veículo adaptado às necessidades das pessoas deficientes físicas, em todas as linhas de ônibus da Capital.

Verifica-se do relatório da Secretaria de Fiscalização e Controle, que a Associação Brasileira de Normas Técnicas editou normativo estabelecendo que, a partir de 30/01/2008, todos os ônibus deveriam sair de fábrica

já adaptados para deficientes. E que, nos termos do precitado Decreto Federal, toda a frota de veículos de transporte coletivo rodoviário e as infraestruturas dos serviços de transporte deveriam estar totalmente acessíveis, até o ano de 2014. (folhas 480 do TC nº 1.481.07-57).

Da leitura dos relatórios produzidos pela Auditoria, consoante relatado, resta patente que a Prefeitura do Município de São Paulo, apesar de ter promovido um significativo aumento na frota acessível total (nos contratos de concessão e de permissão), pois, em dezembro de 2009, a frota cessível representava apenas 26,4% do total da frota patrimonial, e que essa frota , em dezembro de 2013, passou a ser de 64,6%.

Está consignado no relatório elaborado pela Auditoria datado de 09-04-2014, no TC nº 266-14, que cuida de Auditoria Programada-Função de Governo-Transportes, pagina 109, ao tratar da Frota Patrimonial com Acessibilidade que: “Apesar de a quantidade de veículos acessíveis ter aumentado, denota-se que dificilmente ocorrerá o cumprimento do prazo final de adequação (100% da frota em 03-12-2014), previsto no parágrafo 3º do artigo 38 do D. F 5.296/2004”.

E a Especializada, em referido trabalho, no rol das propostas de Recomendações do Exercício dirigidas ao Executivo Municipal, consignou o seguinte: “-6- Tomar providências no sentido de que a frota de veículos do Sistema Municipal de Transporte Coletivo esteja totalmente acessível, atentando para o prazo final de adequação previsto legalmente (subitem 3.2.12.-c.1-4)”.

Em face de todo o exposto, no exercício do controle externo dos atos praticados pela Administração Municipal, entendo que as INSPEÇÕES em análise, se encontram em termos de serem conhecidas pelo Egrégio Plenário, eis que foi atingido o objetivo para o qual foram instauradas.

Determino, em consequência, endossando o proposto pela Auditoria, a expedição de ofício dirigido ao Secretário da Secretaria Municipal de Transportes, a fim de que adote providencias no sentido de a frota de coletivos municipal esteja totalmente acessível às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, atentando para o prazo final de adequação legalmente previsto, em 03- 12-2014, a teor do disposto no § 3º do artigo 38 artigo do Decreto Federal nº.5.296/2004.

Expeça-se, também, ofício dirigido ao Ministério Publico do Estado de São Paulo, acompanhado das cópias reprográficas do presente relatório e voto, assim como da Decisão a ser alcançada pelo Plenário.

Em seguida, uma vez cumpridas as formalidades legais previstas, arquivem – se os T.C.s nºs 2.381/04-, 1.48107 e 957/03.