EM TRAMITAÇÃO

TC nº 72-004.115.06-14

INSPEÇÃO. SPTRANS. Parecer acerca da movimentação financeira derivada da aplicação do Art. 27, § 3º, Lei nº 13.241/01. CONHECIDA. Votação unânime.

Legislação citada: Art. 27, § 3º, Lei 13.241/01. Dec. 53.887/13.

2.745ª 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, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da inspeção realizada, uma vez devidamente analisada a aplicação do § 3º do artigo 27 da Lei Municipal 13.241/2001 e respondidos os quesitos apresentados na exordial.

ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar o envio de ofício à Câmara Municipal de São Paulo, ao Senado Federal, em nome do Senador Antônio Carlos Rodrigues, dando-lhes ciência da íntegra deste Acórdão, com cópia reprográfica de seu inteiro teor, assim como das folhas 15 a 22, 26 a 30, 33 a 39, 42 a 46 e 50 a 53 dos autos.

ACORDAM, também, à unanimidade, em determinar o envio de ofício ao Excelentíssimo Prefeito do Município de São Paulo, com cópia do inteiro teor deste Acórdão, sugerindo-lhe, em resguardo aos interesses municipais, promover a elaboração de projeto de lei que vise à alteração do § 3º do artigo 27 da Lei Municipal 13.241/2001, regulamentada pelo Decreto 53.887/2013, de modo a dar ao citado dispositivo legal efetiva aplicabilidade, com comandos determinados e precisos, permitindo a análise e apuração dos valores envolvidos, suas respectivas fontes e destinos.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o arquivamento destes autos.

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

Cuida o presente processo de procedimento de Inspeção, tendo por finalidade avaliar a situação relativa à movimentação financeira derivada da aplicação do parágrafo 3º do artigo 27 da Lei Municipal nº 13.241/01, que dispõe sobre a organização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo, estabelecendo tal artigo que os valores para custeio das atividades de "Gerenciamento das Receitas e Pagamentos Comuns ao Sistema Integrado e aos Serviços Complementares" e "Fiscalização e Planejamento Operacional" corresponderão a, no máximo, 3,5% (três e meio por cento) das respectivas receitas totais.

A referida Inspeção visa atender ao solicitado pelo Vereador Antonio Carlos Rodrigues, que submeteu a este Tribunal três questões sobre o assunto, a saber:

"1º Partindo do demonstrativo 'Fluxo de Fontes e Uso' – Setembro/06, podemos observar que o total das entradas, considerando 25 milhões de compensações tarifárias, não cobre a remuneração dos operadores. Desta forma, com que recurso são pagas as Operações de Terminais e Comercialização?

2º A taxa de Gerenciamento e Fiscalização, correspondente a 3,5% (três e meio por cento), conforme determina a Lei 13.241/01, está sendo apropriada sobre quais receitas? Não sendo os recursos apropriados, a SPTRANS pode ou não abrir mão deste recurso junto à Conta Sistema?

3º Os custos referentes à Operação de Terminais, Comercialização e Taxa de Gerenciamento e Fiscalização não estão sendo cobertos pela dotação orçamentária 'Gerenciamento de Transportes', regularmente transferidos à SPTRANS?"

A Subsecretaria de Fiscalização e Controle elaborou Relatório de Inspeção, respondendo pormenorizadamente a cada um dos quesitos formulados, apresentando as seguintes constatações:

"A Lei nº 13.241, de 12 de dezembro de 2001, dispõe sobre a organização dos serviços do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo e autoriza o Poder Público a delegar a sua execução, sendo regulamentada pelo Decreto nº 42.736, de 19 de dezembro de 2002.

O parágrafo 3º, artigo 27, da Lei nº 13.241/2001, menciona que os valores para custeio das atividades 'Gerenciamento das Receitas e Pagamentos Comuns ao Sistema Integrado e aos Serviços Complementares' e 'Fiscalização e Planejamento Operacional', corresponderão a, no máximo 3,5% (três e meio por cento) das respectivas receitas totais.

O parágrafo 1º, artigo 22, do Decreto nº 42.736/2002, menciona que a parcela de até 3,5% (três e meio por cento) do montante total arrecadado será destinada à realização de 'gerenciamento das receitas e pagamentos comuns'.

A distribuição do percentual fixado (3,5%) será feita periodicamente por ato do Poder Público (parágrafo 2º do artigo 22).

O montante da receita proveniente da arrecadação tarifária, incluídas as receitas adicionais e extra-tarifárias, será destinado para pagamentos na seguinte ordem (artigo 23 do Decreto nº 42.736/2002):

I- permissionário e concessionário do serviço de operação de transporte coletivo de passageiros;
II- despesas de comercialização;
III- parcela de até 3,5%, referida no parágrafo 1º do artigo 22".

Em seguida, respondeu aos quesitos como segue:

Resposta ao 1º quesito:

"Importante salientar que a execução dos serviços de operação, manutenção e fiscalização dos terminais de ônibus deveria ser efetivada pelos concessionários, que receberiam por estas atividades por meio da própria remuneração, conforme encaminhado no processo de licitação.

No entanto, essas despesas, como no modelo anterior à concessão, continuam sendo contratadas pela SPTrans. Desta forma, a SPTrans depende de recursos do 'Sistema Municipal de Transportes Coletivos' para liquidação dos compromissos assumidos.

Tomando por base o fluxo de caixa realizado até setembro de 2006, verifica-se deficit no Sistema, de forma que somente nos meses de janeiro a abril de 2006 foram transferidos recursos para a SPTrans para cobertura parcial das despesas com terminais, comercialização, gerenciamento e fiscalização,...".

Resposta ao 2º quesito:

"Reiteramos, o comentado no item 3.2, que os déficits financeiros do Sistema Municipal de Transportes Coletivos, relacionados às despesas com terminais, comercialização, gerenciamento e fiscalização estão sendo cobertos com recursos da dotação orçamentária 'Gerenciamento de Transportes' além, também, da aplicação de recursos próprios da SPTrans.

Desta forma, em face da lei, a SPTrans deixa de receber recursos financeiros do Sistema Municipal de Transportes Coletivos, procurando obtê-los através do contrato de prestação de serviços relativos ao gerenciamento do transporte firmado com a SMT/PMSP (portanto subsidiado com recursos públicos).

A SPTrans não pode depender de evento incerto (arrecadação suficiente do Sistema) para receber os recursos necessários para cobertura dos custos inerentes ao gerenciamento e fiscalização do Sistema, de forma que entendemos deva ser encaminhado aos órgãos competentes pedido de revisão do parágrafo 3º, artigo 27, da Lei Municipal nº 13.241/01".

Resposta ao 3º quesito:

"Trata-se, novamente, da mesma situação comentada no item 3.2.

Ou seja, quando da ocorrência de déficits no Sistema Municipal de Transportes Coletivos, relacionados às despesas com terminais, comercialização, gerenciamento e fiscalização, os recursos estão sendo obtidos através da dotação orçamentária 'Gerenciamento de Transportes' além, também, da aplicação de recursos próprios da SPTrans.

O Poder Público vem adotando política social para subsidiar a tarifa. Deve-se salientar, no entanto, que o parágrafo 2º, artigo 27, da Lei Municipal
nº 13.241/01 determina:

'O valor fixado para a tarifa deverá suportar os seguintes custos:

a) remuneração dos operadores;
b) despesas de comercialização;

c) gerenciamento das receitas e pagamentos comuns ao Sistema Integrado e aos Serviços Complementares;

d) fiscalização e planejamento operacional'.

O parágrafo 4º, artigo 27, da citada lei, dispõe:

'As dispensas ou reduções tarifárias de qualquer natureza, além daquelas já vigentes na data da promulgação desta lei, deverão dispor de fontes específicas de recursos'.

Portanto, entendemos inapropriada a utilização da dotação orçamentária 'Gerenciamento de Transporte' para empenho de despesas relativas aos terminais de ônibus, comercialização, fiscalização e gerenciamento não suportadas em face da insuficiência de arrecadação, tendo em vista que se trata de subsídio ao Sistema Municipal de Transportes Coletivos.

Cabe ressaltar que a utilização da dotação orçamentária 'Gerenciamento de Transportes' para cobertura de custos não suportados pelo Sistema Municipal de Transportes, impossibilita a real apuração de subsídios públicos ao Sistema Municipal de Transportes Coletivos".(14.12.2006 - folhas 15 a 23)

A Assessoria Jurídica de Controle Externo assinalou que as informações trazidas pela Auditoria permitem afirmar que o parágrafo 3º do artigo 27 da Lei Municipal nº 13.241/01 não está sendo cumprido, razão pela qual o Assessor Chefe de Controle Externo, antes de manifestação conclusiva, sugeriu o retorno dos autos à Especializada, de modo a precisar as responsabilidades havidas, bem como se as ocorrências mencionadas não implicariam a irregularidade da execução da concessão.(24.01.2007 - folhas 26 a 30)

Em análise complementar, a Auditoria apontou que a questão do referido parágrafo 3º não se constitui em motivo de irregularidade da execução da concessão, embora haja descumprimento de cláusulas contratuais analisadas em processos próprios.(13.04.2007 - folhas 33 a 39)

Retornando os autos à Unidade Jurídica, considerou esta Especializada que, de fato, não há descumprimento da norma, "(...) *pois, na verdade, a previsão legal de que os valores de custeio das atividades previstas nas alíneas 'c' (gerenciamento das receitas e pagamentos comuns ao Sistema Integrado e aos Serviços Complementares) e 'd' (fiscalização e planejamento operacional) do parágrafo 3º, do artigo 27 da Lei nº 13.241/2001, ao determinar que '*corresponderão a, no máximo, 3,5% das receitas totais'*, implica em indeterminação que enseja a ineficácia, não técnica, mas jurídica da norma*".

Concluindo, endossou a observação da Auditoria quanto à necessidade de revisão do texto legal, pois "*a SPTrans não pode depender de evento incerto para administração financeira de seus direitos e obrigações (arrecadação do Sistema Municipal de Transporte Coletivo)*", considerando, por fim,

que a consulta formulada pelo N. Vereador foi devidamente atendida pelo teor do parecer da Auditoria às folhas 15/23.(04.5.2007 - folhas 42 a 46)

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.(28.8.2007 - folha 48)

A Secretaria Geral igualmente entendeu que restaram devidamente atendidos pela auditoria os questionamentos suscitados na inaugural, propondo expedição de ofício ao Nobre Vereador solicitante, com cópia do relatório técnico.(14.3.2008 - folhas 50 a 53)

É o Relatório.

VOTO

Concluiu a Inspeção que o § 3º do artigo 27 da Lei Municipal nº 13.241/2001, prevendo que os valores para custeio de gerenciamento e fiscalização do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros corresponderão a, no máximo, 3,5% das respectivas receitas totais, encerra comando de conteúdo indeterminado, inviabilizando sua efetiva aplicação, uma vez que, "(...) *podem ocorrer situações em que não existirão saldos disponíveis para a apropriação integral das despesas de gerenciamento no limite estabelecido na aludida cláusula*."

Com tais constatações, assinalou a Subsecretaria de Fiscalização e Controle "(...) *que os déficits financeiros do Sistema Municipal de Transportes Coletivos, relacionados às despesas com terminais, comercialização, gerenciamento e fiscalização estão sendo cobertos com recursos da dotação orçamentária 'Gerenciamento de Transportes' além, também, da aplicação de recursos próprios da SPTrans, procedimento que não demonstra o efetivo valor de subsídio ao Sistema*".

Sugeriu, assim, a alteração do § 3º do artigo 27 da citada lei municipal, readequando, posteriormente, a respectiva regulamentação, então tratada pelo Decreto nº 42.736/2002, revogado pelo Decreto nº 53.887/2013, de forma a permitir a apuração do real valor de subsídio ao Sistema Municipal de Transportes Coletivos.

E a Assessoria Jurídica de Controle Externo, por seu turno, seguindo o entendimento da Auditoria, concluiu não haver descumprimento da norma, uma vez que a previsão legal de que os valores de custeio das atividades deverão corresponder, no máximo, 3,5% das receitas totais "(...) *implica em indeterminação que enseja a ineficácia, não técnica, mas jurídica da norma*".

Com isso, endossou a observação da Auditoria quanto à necessidade de revisão do texto legal, uma vez que "*a SPTrans não pode depender*

de evento incerto para administração financeira de seus direitos e obrigações (arrecadação do Sistema Municipal de Transporte Coletivo)". Entendeu, por fim, que a consulta formulada pelo então Vereador Antônio Carlos Rodrigues foi devidamente atendida pelo teor do parecer da Auditoria às folhas 15/23.

A Secretaria Geral, adotando a análise dos órgãos técnicos desta Corte de Contas, assinalou que a Inspeção "(...) *respondeu aos quesitos formulados pelo nobre Vereador,* (...)" ao concluir que as despesas com terminais, comercialização, gerenciamento e fiscalização do Sistema estavam sendo cobertos de forma inapropriada, com recursos da dotação orçamentária "Gerenciamento e Transportes", bem como, com recursos próprios da SPTrans, o que "(...) *impossibilitava conhecer o valor real do subsídio governamental*."

Diante disso, com fundamento nas conclusões alcançadas pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle, pela Assessoria Jurídica de Controle Externo e pela Secretaria Geral, conheço da inspeção realizada, uma vez devidamente analisada a aplicação do § 3º do artigo 27 da Lei Municipal nº 13.241/2001 e respondidos os quesitos apresentados na exordial.

Determino a expedição de ofício à Câmara Municipal, como também ao Senado Federal, em nome do Senador Antônio Carlos Rodrigues, dando-lhes ciência da íntegra da decisão prolatada, com cópia reprográfica de seu inteiro teor, assim como das folhas 15 a 22, 26 a 30, 33 a 39, 42 a 46 e 50 a 53.

Determino, ainda, a expedição de ofício ao Excelentíssimo Prefeito do Município de São Paulo, com cópia do inteiro teor da decisão a ser alcançada pelo Plenário, sugerindo-lhe, em resguardo aos interesses municipais, promover a elaboração de projeto de lei que vise à alteração do § 3º do artigo 27 da Lei 13.241/2001, regulamentada pelo Decreto nº 53.887/2013, de modo a dar ao citado dispositivo legal efetiva aplicabilidade, com comandos determinados e precisos, permitindo a análise e apuração dos valores envolvidos, suas respectivas fontes e destinos.

Após, arquivem-se os autos.