

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 030.283/2012-4 [apensados: TC 032.496/2013-3; TC 016.487/2015-0]

Natureza: Auditoria

Entidade: Superintendência de Seguros Privados (Susep)

Interessado: Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT (09.248.608/0001-04)

Representação legal: Leonardo Capistrano (OAB/CE 19.407, OAB/DF 29.510) e outros, representando a Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT (peças 213, 224 e 258)

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. SEGURO DPVAT. FORMAÇÃO DO PRÊMIO E OPERACIONALIZAÇÃO DO SEGURO. ATIVIDADE PRIVADA. JURISDIÇÃO DO TCU DE SEGUNDA ORDEM, SOBRE O CNSP E A SUSEP. ACHADOS REFERENTES À ESTIMATIVA DAS DESPESAS ADMINISTRATIVAS E DAS PROVISÕES E À POLÍTICA DE CONCILIAÇÃO DA SEGURADORA LÍDER. ESPAÇO PARA REVISÃO DO MODELO. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

1. A operacionalização do Seguro DPVAT – que envolve, basicamente, a arrecadação dos prêmios e o pagamento das indenizações – constitui atividade eminentemente privada, sujeita à regulação e à fiscalização do Estado.
2. Não obstante o caráter compulsório do Seguro DPVAT, a relação estabelecida entre os proprietários de veículos e as seguradoras é de natureza privada. Em consequência, não há como afastar a natureza também privada dos recursos envolvidos nessa relação, notadamente daqueles voltados para a operacionalização do seguro.
3. A parcela do Seguro DPVAT destinada à União se trata de receita pública federal, cuja arrecadação, sob os aspectos administrativos, se insere no rol de objetos passíveis de controle pelo Tribunal de Contas da União.
4. No que tange à parcela da arrecadação voltada à operacionalização do seguro DPVAT, não há jurisdição direta do TCU, e sim de segunda ordem, sendo seu objeto a atuação do Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP e da Superintendência de Seguros Privados – Susep como agentes reguladores e fiscalizadores da atividade, não a atividade em si mesmo considerada, a exemplo do que já ocorre em relação à fiscalização dos serviços públicos delegados a entidades privadas.
5. No que se refere à operacionalização do seguro DPVAT por parte da Seguradora Líder, o TCU deva atuar de forma complementar à ação do CNSP e da Susep, não podendo substituir essas entidades, sob pena de extrapolar a esfera de suas competências.

6. A competência originária do CNSP e da Susep para fiscalizar a atuação da Seguradora Líder não impede a atuação cooperativa e suplementar do TCU, que pode, ainda que de forma indireta, por intermédio de recomendações e, em caso de ilegalidade, de determinações dirigidas às entidades reguladoras, fiscalizar a atividade.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria realizada na Superintendência de Seguros Privados (Susep), no período compreendido entre 10/3/2014 e 12/5/2015, com o objetivo de verificar a conformidade dos atos de regulação e de fiscalização da entidade no que tange à formação e à pertinência dos custos que compõem o prêmio de Seguro de Danos Pessoais por Veículos Automotores de Via Terrestre (DPVAT), conforme determinado no item 9.1 do Acórdão 3.130/2011-TCU-Plenário (TC 005.624/2011-8).

2. O referido Acórdão 3.130/2011-TCU-Plenário foi proferido no âmbito de levantamento realizado na Susep com o intuito de conhecer os aspectos contábeis, financeiros, orçamentários e operacionais relacionados à arrecadação e ao emprego de recursos do Seguro DPVAT.

3. O levantamento, por sua vez, foi autorizado pelo Acórdão 2.920/2010-TCU-Plenário (TC 033.490/2008-0), exarado no bojo de representação efetuada pelo Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, que comunicou a esta Corte de Contas a ocorrência de supostas irregularidades na aplicação dos recursos do seguro em questão.

4. Após análise dos elementos constantes da representação, restaram dúvidas quanto à forma com que os recursos do Seguro DPVAT estariam sendo operacionalizados e quanto aos custos envolvidos nesta atividade, razão pela qual foi autorizada a realização do levantamento que originou esta auditoria.

5. Ao proferir o Acórdão 2.920/2010-TCU-Plenário, o Tribunal ressaltou que, no levantamento, poderiam ser identificados:

“ (...) objetos para futura fiscalização, observando, na oportunidade, a orientação estabelecida pelos Acórdãos deste Tribunal de nº 902/2005, nº 1.861/2005 e nº 523/2008, em especial, relativamente ao DPVAT, o entendimento expresso nas referidas deliberações de que a fiscalização do mencionado seguro é competência da Susep, conforme a legislação de regência”.

6. Em cumprimento ao item 9.1 do Acórdão 3.130/2011-TCU-Plenário, a Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstatais) publicou Portaria de Fiscalização designando servidores para a realização da auditoria determinada (peças 3-5 e 8).

7. Segundo declarado pela equipe de Auditores da SecexEstatais, os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e em observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU, sendo que nenhuma restrição teria sido imposta aos exames.

8. A metodologia utilizada na fiscalização compreendeu entrevistas com a equipe de fiscalização e auditoria da Susep (CGFIS - Coordenação Geral de Fiscalização), entrevistas com a equipe que realiza os cálculos do prêmio de seguro DPVAT (CGPRO - Coordenação Geral do Produto), análise de processos e relatórios de fiscalização, bem como exame de processos de cálculos dos valores de prêmios.

9. Com o objetivo de obter evidências para os achados, a equipe examinou 52 processos autuados pela Susep, entre relatórios de fiscalização, relatórios de cálculo dos valores do prêmio e processos sancionadores, conforme os procedimentos previstos na matriz de planejamento.
10. Após a execução dos trabalhos de campo e o encaminhamento dos achados para comentários dos gestores, a equipe da SecexEstatais elaborou o relatório de auditoria à peça 245.
11. Antes da conclusão da versão final do relatório, a Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT S.A. (Seguradora Líder) requereu sua habilitação como interessada no processo, alegando possuir interesse legítimo para intervir no feito, com fundamento nos artigos 9º, inciso II, e 28, ambos da Lei 9.784/99, da Súmula Vinculante 03 do STF, bem como dos artigos 144, §2º e 146, §3º, do Regimento Interno dessa Corte, e, em especial, nos artigos 1º e 2º, § 2º, da Resolução TCU 036/95 (na redação dada pela Resolução TCU 213/2008) (peça 208).
12. Por entender que a decisão a ser proferida nestes autos é capaz de repercutir na esfera dos direitos subjetivos da requerente, ante seu papel no objeto fiscalizado, e acatando o posicionamento da unidade técnica à peça 209, **deferiu** o pedido de habilitação, fixando o prazo para que a requerente exercesse as prerrogativas processuais previstas no art. 146, §4º do Regimento Interno (peça 210). Em atendimento, a Seguradora juntou manifestação e documentos às peças 222 e 223.
13. Reproduzo a seguir, no essencial e com os ajustes de forma pertinentes, o relatório de auditoria elaborado pela equipe da SecexEstatais, com destaque para a visão geral do objeto, os achados e as propostas de encaminhamento (peça 245):

“2 – INTRODUÇÃO

(...)

2.2 - Visão geral do objeto

O Seguro de Danos Pessoais por Veículos Automotores de Via Terrestre, ou por suas cargas, a pessoas transportadas ou não – Seguro DPVAT é um seguro de responsabilidade civil obrigatório instituído pela Lei Federal 6.194/74, que tem por objetivo cobrir danos pessoais causados por veículos automotores de via terrestre ou por suas cargas, a pessoas transportadas ou não.

A Resolução do Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP 154/2006 consolidou as normas disciplinadoras do Seguro DPVAT e dispôs sobre a transformação dos Convênios DPVAT em Consórcios, administrados por uma seguradora especializada, na qualidade de líder dos consórcios, a partir de 01/01/2008. A mencionada norma, em seu art. 4º, relaciona as categorias de veículos, de forma a separá-las em dois consórcios (consórcio 1- categorias 1, 2, 9 e 10; consórcio 2 - categorias 3 e 4), a saber:

Categoria 1 - automóveis particulares;

Categoria 2 - táxis e carros de aluguel;

Categoria 3 - ônibus, micro-ônibus e lotação com cobrança de frete (urbanos, interurbanos, rurais e interestaduais);

Categoria 4 - micro-ônibus com cobrança de frete, mas com lotação não superior a 10 passageiros e ônibus, micro-ônibus e lotações sem cobrança de frete (urbanos, interurbanos, rurais e interestaduais);

Categoria 9 - motocicletas, motonetas, ciclomotores e similares; e

Categoria 10 - máquinas de terraplanagem e equipamentos móveis em geral, quando licenciados, camionetas tipo ‘pick-up’ de até 1.500 kg de carga, caminhões e outros veículos.

(...)

A Portaria Susep 2.797/2007 concedeu à Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT S.A. autorização para operar com seguros de danos e de pessoas, especializada em seguro DPVAT, e

ratificou sua posição como entidade líder dos consórcios, visando a gerenciá-los. Os consórcios reúnem cerca de 70 seguradoras, incluindo a própria Seguradora Líder DPVAT, cuja estrutura é composta por 60 acionistas, todas sociedades seguradoras que compõem os mencionados consórcios.

Os consórcios supracitados são geridos pela Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT S.A., que tem, em nome das consorciadas, a função de recolher os prêmios, coordenar a emissão dos bilhetes, liquidar os sinistros e pagar as despesas de administração com os recursos dos consórcios. A sociedade tem capital social de R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais), totalmente subscrito e integralizado pelas seguradoras consorciadas que operam o seguro DPVAT.

Toda a arrecadação, constituição de reservas, aplicação de cobertura, pagamento de sinistros e despesa dos consórcios é administrada pela Seguradora Líder, que remunera e aloca proporcionalmente em cada consorciada a parcela que lhe cabe nas receitas e nas despesas, na forma dos regulamentos dos consórcios e das normas legais vigentes.

Nestes termos, os prêmios pagos pelos segurados são recolhidos aos cofres da Seguradora Líder, que, como dito anteriormente, administra os recursos.

Para pleitear a indenização, o interessado deve se encaminhar a qualquer das seguradoras consorciadas, munido da documentação prevista no art. 19 da Resolução CNSP 154/2006, sendo livre a sua escolha quanto a qual seguradora procurar.

Os valores pagos pelo DPVAT foram fixados em 31 de março de 2007, pelo art. 10 da Lei 11.482. Dessa forma, o seguro garante à vítima do acidente, ou ao seu beneficiário, as seguintes indenizações:

- R\$ 13.500,00, por vítima, em caso de morte;
- até R\$ 13.500,00, por vítima, para invalidez permanente, de acordo com a gravidade das sequelas; e
- até R\$ 2.700,00, por vítima, para reembolso de despesas médico-hospitalares.

O prazo para recebimento da indenização ou do reembolso é de, no máximo, 30 dias, nos casos em que a documentação apresentada estiver completa.

A seguradora que receber a documentação a encaminha à Seguradora Líder, que, por sua vez, analisa os documentos e efetua a regulação do sinistro. Caso sejam detectadas falhas no processo, a documentação é devolvida à seguradora consorciada para as correções devidas junto ao segurado. Estando correta a documentação, a Seguradora Líder efetua a liberação do pagamento.

Às seguradoras consorciadas cabe remuneração por este serviço prestado, bem como participação na margem de resultado, calculado pelo percentual de 2% sobre o valor total da arrecadação, distribuído na medida de sua participação no consórcio.

A cada seguradora vinculada ao consórcio cabe o risco pelas operações do seguro DPVAT, na proporção correspondente a sua respectiva quota, participando com esse percentual das receitas e despesas referentes à operação do referido seguro.

Ressalte-se que a adesão ao consórcio supracitado é livre a qualquer seguradora que preencha os requisitos previstos na Resolução CNSP 154/2006, desde que a solicite.

As despesas com a gestão do seguro são pagas de forma centralizada pela Seguradora Líder. As despesas administrativas são pagas diretamente aos fornecedores e prestadores de serviços e as indenizações são pagas diretamente aos segurados.

Os prêmios do Seguro DPVAT são pagos pelos proprietários de veículos automotores por ocasião de seu licenciamento e são arrecadados pela rede bancária em conjunto com a cobrança do Imposto Sobre a Propriedade dos Veículos Automotores – IPVA, nos termos dos art. 1º e 2º do Decreto 2.867/98 e art. 28 da Resolução CNSP 154/2006.

A Lei 11.945/2009 alterou os artigos 3º, 5º e 12 da Lei 6.194/1974 e deu competência ao CNSP

para estabelecer anualmente o valor correspondente ao custo da emissão e da cobrança da apólice ou do bilhete do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres.

Os prêmios tarifários do Seguro DPVAT são estabelecidos por meio de Resoluções emitidas pelo CNSP, após estudo atuarial realizado pela Susep por meio da CGPRO (Coordenação Geral do Produto). Tal estudo baseia-se exclusivamente nos bancos de dados previstos na Circular Susep 360/2008 e nos demonstrativos mensais dos resultados dos consórcios, que são encaminhados pela Seguradora Líder à Susep.

As provisões técnicas são constituídas na forma da Resolução CNSP 153/2006 e são as seguintes: IBNR - provisão de sinistros ocorridos e não avisados, que representa uma sigla derivada de uma expressão estrangeira, cujo significado em inglês é *incurred but not reported*; PDA - provisão de despesas administrativas e PSL - provisão de sinistros a liquidar.

O valor a ser acumulado mensalmente, a título de IBNR, para as categorias do seguro DPVAT, será o equivalente à diferença entre um percentual aplicado sobre os prêmios tarifários arrecadados e o somatório dos sinistros efetivamente pagos; se a diferença for negativa, o valor correspondente deverá ser baixado do IBNR. O percentual aplicado sobre os prêmios tarifários arrecadados é definido pelo CNSP para cada categoria do seguro DPVAT.

A PSL deverá ser constituída para a cobertura dos valores a pagar pelos sinistros avisados até a data base de cálculo, de acordo com a responsabilidade retida, a partir dos recursos originados do respectivo IBNR.

O IBNR deverá ser ajustado considerando a variação mensal da PSL, que deverá ser segregada por sinistros em demanda judicial e sinistros administrativos. Em função disso, na contabilidade da Seguradora Líder, ocorre a segregação em PSL administrativa e PSL judicial.

A data do aviso de sinistro é considerada para constituição da PSL administrativa como sendo a data do efetivo registro por parte da sociedade seguradora.

Para o cálculo da PSL administrativa devem ser considerados os seguintes valores: na cobertura de morte, valor máximo de indenização estabelecido pelo CNSP; para as demais coberturas: o valor acordado entre a sociedade seguradora e o segurado; o valor reclamado pelo segurado, quando aceito pela sociedade seguradora; o valor estimado pela sociedade seguradora, quando não tenha o segurado indicado a avaliação do sinistro; ou o valor igual à metade da soma da indenização reclamada pelo segurado e da estimada pela sociedade seguradora, no caso de divergência de avaliação, limitado ao valor máximo de indenização estabelecido pelo CNSP.

O valor resultante de sentença transitada em julgado é considerado para a constituição da PSL judicial, juntamente com as ações em trânsito, mas, neste caso, são considerados: o valor acordado entre a sociedade seguradora e o segurado; o valor reclamado pelo segurado, quando aceito pela sociedade seguradora; o valor estimado pela sociedade seguradora, quando não tenha o segurado indicado a avaliação do sinistro; ou o valor igual à metade da soma da indenização reclamada pelo segurado e da estimada pela sociedade seguradora, no caso de divergência de avaliação.

Para a definição dos preços dos prêmios, a Susep parte da premissa básica de que o montante dos prêmios puros (total arrecadado excluída a inadimplência e erros/omissões ocorridos na emissão dos bilhetes) arrecadados deve ser suficiente para arcar com os sinistros administrativos que ocorrerão no ano de análise, independente de quando serão pagos, mais os sinistros judiciais que serão pagos no ano de análise, bem como os custos e despesas necessários à operacionalização do sistema (total das despesas administrativas - PDA).

Inicialmente, a Susep, com base nas informações enviadas pela Seguradora Líder, via Formulários de Informações Periódicas e demonstrativos mensais dos resultados dos consórcios, projeta atuarialmente, para o ano seguinte, os sinistros a ocorrer, com fundamento em uma série histórica de sinistros ocorridos. Neste montante, consideram-se tanto os sinistros que ocorrerão e serão avisados no ano (formarão a PSL administrativa e judicial), como aqueles que ocorrerão, mas não serão avisados. Os primeiros irão compor o prêmio puro e os segundos a IBNR (provisão destinada

a arcar com sinistros ocorridos em determinado ano e avisado nos anos posteriores).

Ao valor obtido, a Autarquia acrescenta as despesas administrativas apresentadas pela Seguradora Líder e aprovadas pelo Conselho Diretor da Susep, obtendo, então, o valor total que será necessário ao pagamento das indenizações e das despesas administrativas do Sistema Seguro DPVAT.

Considerando que a parte destinada ao pagamento dos sinistros e das despesas administrativas representa apenas 47,5% (44,0924% + 3,4076%) do total prêmio do Seguro DPVAT no consórcio 1 e 40% (32,3656% + 3,4076%) no consórcio 2, a Susep, por meio de uma regra de três simples, estima a receita total necessária a ser cobrada da sociedade.

O valor obtido é então dividido pelo número total de bilhetes a serem emitidos no ano objeto de análise (calculado com base no número de bilhetes emitidos em anos antecedentes), chegando-se então aos valores unitários dos prêmios.

O valor final é submetido ao Conselho Nacional de Seguros Privados que após análise estabelece o valor definitivo dos prêmios tarifários.

Adicionalmente ao prêmio tarifário do seguro, é cobrado um valor a título de custo da emissão e da cobrança da apólice ou do bilhete do Seguro. Tal valor é determinado a partir de despesas projetadas pela Seguradora Líder e apresentadas à Susep, que emite parecer prévio e encaminha o processo ao CNSP, o qual estabelece o valor final. Os últimos percentuais autorizados são os seguintes, segundo a Resolução CNSP 274/2012:

a) Consórcio 1 - categorias 1, 2, 9 e 10:

a.1) SUS: 45,0%

a.2) Denatran: 5,0%

a.3) Despesas Gerais: 3,4076%

a.4) Margem de Resultado: 2,0%

a.5) Corretagem: 0,5%

a.6) Prêmio puro + IBNR: 44,0924%

b) Consórcio 2 - categorias 3 e 4:

a.1) SUS: 45,0%

a.2) Denatran: 5,0%

a.3) Despesas Gerais: 7,6344%

a.4) Margem de Resultado: 2,0%

a.5) Corretagem: 8,0%

a.6) Prêmio puro + IBNR: 32,3656%

A Superintendência de Seguros Privados – Susep exerce, sobre as atividades da Seguradora Líder, as atribuições de supervisão, regulação e fiscalização, que são implementadas pela CGFIS (Coordenação Geral de Fiscalização).

A Equipe verificou no gráfico constante do parecer prévio das contas do governo – exercício 2012 – Acórdão 1.274/2013-Plenário, com o acréscimo dos dados do ano de 2013, a seguinte evolução nos prêmios arrecadados e no pagamento de indenizações entre 2003 e 2013:

[Gráfico à peça 245, p. 8]

Observa-se, pelo gráfico, o descolamento cada vez maior entre as indenizações pagas e o total da arrecadação dos prêmios. No que tange à formação e à pertinência dos custos que compõem o prêmio de seguro DPVAT, entendemos que será possível explicar, por meio dos achados 5 a 11, o descolamento observado no gráfico anterior.

(...)

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Ausência de manual de procedimentos e supervisão de auditorias nas fiscalizações realizadas pela Coordenação Geral de Fiscalização (CGFIS) na Seguradora Líder.

3.1.1 - Situação encontrada:

A equipe encaminhou para a Susep o Ofício de Requisição 04-134/2014, peça 12, por meio do qual solicitou que a Susep esclarecesse se possui manual de procedimentos de auditorias e de supervisão de auditorias. A Susep respondeu por e-mail, datado de 25/04/2014, peça 52, que inexistia manual de supervisão direta e indireta. Todavia, a área de fiscalização estabelece rotinas de trabalhos no âmbito de suas atribuições.

3.1.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Resposta ao Ofício de Requisição 04-134/2014.

3.1.3 - Causas da ocorrência do achado:

Não adoção de princípios, regras e práticas de governança, gestão e controles internos.

3.1.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Falta de uniformidade e ausência de padrões de auditoria nas fiscalizações realizadas pela CGFIS na Seguradora Líder. (Efeito potencial)

3.1.5 - Critérios:

Resolução CNSP 272/2012, que aprovou o Regimento Interno da Susep, cujo art. 53, *caput*, estabelece que compete à Diretoria de Fiscalização – Difis da entidade, entre outras atribuições, a adoção de princípios, regras e práticas de governança, gestão e controles internos.

3.1.6 - Evidências:

Resposta ao Ofício de Requisição 04-134/2014 (peça 52, p. 1).

3.1.7 - Conclusão da equipe:

A equipe constatou que, nos processos de fiscalização da Seguradora Líder, a falta de padrões e critérios de auditoria demonstra que a Difis da Susep não adota os princípios, regras e práticas de governança, gestão e controles internos, conforme preconiza o art. 53 do Regimento Interno da entidade.

3.1.8 - Proposta de encaminhamento:

Determinar que a Susep elabore, no âmbito da Diretoria de Fiscalização da entidade, manuais de procedimentos e supervisão de auditorias no Seguro DPVAT no prazo de 180 dias a partir da publicação do presente acórdão, remetendo a este Tribunal, no mesmo prazo, o resultado do aludido trabalho.

3.2 - Ausência de relação entre os processos sancionadores abertos e os processos de fiscalização que lhes são correlatos.

3.2.1 - Situação encontrada:

A Coordenação Geral de Fiscalização necessita instaurar processos sancionadores para apurar glosas, gastos irregulares e impropriedades na Seguradora Líder. Tais processos não mantêm relação com os processos de fiscalização que os originaram, o que dificulta o controle processual e a rastreabilidade dos acontecimentos, além da falta de organização para conseguir identificar se tudo o que foi apurado nas fiscalizações foi devidamente convertido em processo sancionador, pois os fatos apurados nos relatórios de fiscalização podem originar vários processos sancionadores e tais processos não mencionam os processos de fiscalização que os originaram.

3.2.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

[Processos sancionadores listados à peça 245, p. 10-11]

3.2.3 - Causas da ocorrência do achado:

Não adoção de princípios, regras e práticas de governança, gestão e controles internos.

3.2.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Dificuldade de rastreabilidade dos acontecimentos. (Efeito real)

Dificuldade para conseguir identificar se tudo o que foi apurado nas fiscalizações foi devidamente convertido em processo sancionador. (Efeito real)

3.2.5 - Critérios:

Resolução CNSP 272/2012, que aprovou o Regimento Interno da Susep, cujo art. 53, *caput*, estabelece que compete à Diretoria de Fiscalização – Difis da entidade, entre outras atribuições, a adoção de princípios, regras e práticas de governança, gestão e controles internos.

3.2.6 - Evidências:

[Processos sancionadores listados à peça 245, p. 12-13]

3.2.7 - Conclusão da equipe:

A equipe constatou que a falta de correlação entre os processos sancionadores e os processos de fiscalização que os originaram demonstra que a Diretoria de Fiscalização da Susep não adota os princípios, regras e práticas de governança, gestão e controles internos, conforme preconiza o art. 53 da Resolução CNSP 272/2012.

3.2.8 - Proposta de encaminhamento:

Determinar que a Susep elabore normativo interno que estabeleça um padrão a ser adotado pela entidade para instituir um vínculo institucional entre os processos sancionadores e os processos de fiscalização que os originaram, sem prejuízo de estabelecer procedimentos internos para evitar que as irregularidades encontradas em processos de fiscalização não sejam objeto de processos sancionadores, se for o caso, no prazo de 180 dias a partir da publicação do acórdão que vier a ser proferido, remetendo a este Tribunal, no mesmo prazo, o resultado do aludido trabalho.

3.3 - Ausência de norma disciplinadora para glosa de valores e exigência de abertura de processos sancionadores para os casos em que a CGFIS (Coordenação Geral de Fiscalização), em processo de fiscalização, constata gastos administrativos irregulares por parte da Seguradora Líder.**3.3.1 - Situação encontrada:**

Até 2011, quando a CGFIS constatava despesas administrativas irregulares por parte da Seguradora Líder, propunha a glosa destes valores para o cálculo do valor do prêmio para o ano seguinte. A CGPRO (Coordenação Geral do Produto), que calcula anualmente o valor do prêmio a ser arcado por todos os proprietários de veículos automotores terrestres, fazia os cálculos do valor do prêmio com a glosa de despesas administrativas proposta pela CGFIS e, também, sem a glosa. O CNSP decidia se a referida glosa era adequada ou não para estabelecer o valor final do Prêmio do Seguro DPVAT. Entretanto, a partir do Parecer 951/2012, peça 91, p. 40/41, datado de 18/12/2012, o Procurador-Chefe, Sr. Bruno Perrut, entendeu (...) que ‘a glosa proposta pela CGFIS à CGPRO (fls. 13/33) não encontra supedâneo legal ou infralegal, carecendo de melhores esclarecimentos acerca da origem normativa da proposta de adoção de tal critério, cuja utilização certamente possui impacto substancial no cálculo atuarial ora em análise’.

Como consequência do mencionado parecer, restou bastante reduzida a efetividade das fiscalizações da Susep na Líder, pois os fiscais, quando constatarem despesas irregulares em relação aos próprios normativos da Susep, necessitam representar para que sejam autuados os respectivos processos sancionadores (normalmente mais de um processo). Estes processos demoram a ser julgados, de maneira que, quando os fiscais retornam para nova fiscalização e encontram as mesmas despesas irregulares sendo executadas no ano seguinte, a Seguradora Líder alega que ainda não ocorreu a decisão da Susep sobre a regularidade da despesa. Em função da mencionada

situação, ocorreram relatos quanto à desmotivação da equipe para fiscalizar a Seguradora Líder, pois está ocorrendo uma significativa redução do ‘empoderamento’ da autarquia. Afinal, este cenário torna praticamente inexpressiva a atuação da SUSEP no controle das referidas despesas, bem como na necessária exclusão destas despesas no cálculo do prêmio.

3.3.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

[Processos de adequação das despesas administrativas listados à peça 245, p. 14-15]

3.3.3 - Causas da ocorrência do achado:

Ausência de norma disciplinadora para a glosa de valores gastos irregularmente pela Seguradora Líder.

3.3.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Redução da efetividade das fiscalizações da Susep na Líder. (Efeito real)

Significativa redução do ‘empoderamento’ da Susep. (Efeito real)

Prejuízo no cálculo do prêmio do DPVAT realizado pela Susep. (Efeito real)

3.3.5 - Critérios:

Resolução CNSP 272/2012, que aprovou o Regimento Interno da Susep, cujo art. 53, *caput*, estabelece que compete à Diretoria de Fiscalização – Difis da entidade, entre outras atribuições, a adoção de princípios, regras e práticas de governança, gestão e controles internos, e aplicar o regime repressivo.

Resolução CNSP 243/2011, art. 2º, *caput*, que estabelece:

A prática das infrações previstas nesta Resolução sujeitará a pessoa natural ou jurídica responsável às seguintes sanções administrativas:

I – advertência;

II – multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais);

III – multa no valor igual à importância segurada ou ressegurada, no caso das operações de seguro, cosseguro ou resseguro sem autorização;

IV – suspensão do exercício de atividade ou profissão abrangida por esta Resolução, pelo prazo de trinta dias até cento e oitenta dias;

V – inabilitação para o exercício de cargo ou função no serviço público ou em empresa pública, sociedades de economia mista e respectivas subsidiárias, entidades de previdência complementar, sociedade de capitalização, instituições financeiras, sociedades seguradoras e resseguradoras, pelo prazo de dois a dez anos; e

VI – cancelamento de registro de corretor de seguros, pessoa natural ou jurídica.

3.3.6 - Evidências:

Processo 15414.003766/2012-01, da CGPRO (Coordenação Geral do Produto), sobre a avaliação de reajuste do prêmio para 2013, p. 40/41 (peça 91).

3.3.7 - Conclusão da equipe:

Entendemos que, quando a CGFIS caracteriza uma despesa administrativa irregular, de acordo com os próprios normativos da Susep, e propõe glosa para o cálculo do valor do prêmio no ano seguinte, não há o mesmo efeito de uma sanção, como nos casos de multas e débito. Ocorre que, no caso do seguro DPVAT, as despesas da Seguradora Líder podem ser livremente repassadas para o valor do Prêmio do seguro, uma vez que a Seguradora Líder detém o monopólio deste seguimento, não podendo os contribuintes sequer deixar de contratá-lo, pois se trata de seguro obrigatório. Por outro lado, considerando que o lucro do consórcio está fixado em uma margem fixa de 2% sobre o valor arrecadado, o aumento das despesas administrativas eleva o lucro das seguradoras, ao contrário do que ocorre no mercado regular de seguros. A lógica é simples: o aumento nas despesas

administrativas eleva o preço dos prêmios, que por sua vez eleva a arrecadação, que eleva o lucro do consórcio. Além desta peculiaridade, dissentimos do Sr. Procurador quanto à necessidade de abrir processo sancionador para a aplicação de glosas, pois estas não representam sanção, segundo a própria Resolução CNSP 243/2011, que regula as sanções administrativas da Susep e, por conseguinte, estabelece quais são os casos de sanção: advertência, multa, suspensão do exercício de atividade ou profissão, inabilitação para o exercício de cargo ou função no serviço público ou em empresa pública, sociedades de economia mista e respectivas subsidiárias, entidades de previdência, sociedade de capitalização, instituições financeiras, sociedades seguradoras e resseguradoras, cancelamento de registro de corretor de seguro. Entretanto, concordamos com o Sr. Procurador quanto à necessidade de se estabelecer norma que torne ágil a ação da Susep para a aplicação das glosas propostas pela CGFIS.

3.3.8 - Proposta de encaminhamento:

Determinar que a Susep estabeleça norma interna que institua procedimento célere e tempestivo para a apreciação das propostas de glosa ou demais sugestões que impactem o cálculo do prêmio do Seguro DPVAT, levadas a efeito pela Coordenação-Geral de Fiscalização Direta da entidade (CGFIS), referentes a irregularidades encontradas na destinação dos recursos públicos daquele seguro, com o objetivo de que tais propostas sejam levadas em consideração no cálculo do valor do prêmio para o ano seguinte, independentemente de qualquer processo sancionador que deva ser aberto em função das irregularidades apuradas, sem prejuízo da ampla defesa e do contraditório, pois, segundo o procedimento atual, as despesas administrativas irregulares se perpetuam ano após ano, sendo arcadas pelo cidadão e contribuindo indevidamente para o aumento do prêmio, no prazo de 180 dias a partir da publicação do presente acórdão, remetendo a este Tribunal, no mesmo prazo, o resultado do aludido trabalho.

3.4 - Adoção de regime contábil misto (caixa e competência) nas demonstrações contábeis da Seguradora Líder e lançamento de valores conflitantes nas Demonstrações Financeiras da referida seguradora.

3.4.1 - Situação encontrada:

A equipe solicitou, por meio do Ofício de Requisição 08-134/2014, peça 16, que a Susep explicitasse qual o regime contábil empregado pela Seguradora Líder. A Susep respondeu, conforme peça 130, p. 3, que o regime é de competência, sendo que a diferença principal dos conceitos utilizados no DPVAT em relação aos demais ramos de seguros está relacionada à constituição da provisão de IBNR, objetivando um maior controle da distribuição de lucros. Por isso, a provisão de IBNR contém também uma possível sobra da arrecadação de prêmios em relação aos sinistros pagos e à variação da PSL. Entretanto, a Susep não conseguiu explicar os lançamentos nas demonstrações contábeis da Seguradora Líder.

Além disso, verificamos, no processo 514.002857/2006-73, peça 115, p. 15 a 24, que as demonstrações da época em que era a FENASEG quem administrava o convênio eram exatamente iguais às apresentadas atualmente pela Seguradora Líder. Em parecer de auditoria externa elaborado pela empresa de auditoria externa *De Loitte* sobre o Convênio DPVAT foram constatados os seguintes aspectos contábeis:

Considerando que constatamos que o Convênio utiliza um regime híbrido, ou seja, regime de caixa para algumas contas, dentre as quais: Prêmios Tarifários, Repasses Obrigatórios para o DENATRAN e FNS, Sinistros Pagos, Honorários de Regulação das Seguradoras e Contribuições FENACOR, e regime de competência para outras contas, dentre as quais: Honorários Advocatícios de Sinistros, Repasses Obrigatórios SUSEP e FUNENSEG, Despesas com Expedientes - Formulários de Bilhetes, Contribuições aos Departamentos Estaduais de Trânsito e Honorários Advocatícios Operacionais e outros, além de Títulos a serem comprados para a Constituição de IBNR do mês, bem como das despesas relacionadas à administração da carteira destes títulos;

Ainda no processo de fiscalização 1514.005112/2012-12, peça 39, p. 23, a equipe de fiscalização apresentou a seguinte manifestação:

Não foram encontradas divergências relevantes entre os registros. Uma dessas diferenças está

relacionada ao fato de o registro contábil da despesa ‘Sinistros Retidos’ acontecer pelo regime de caixa, assim como acontece com a receita de prêmios. A título de observação, para fins de conferência de contas, deve-se levar em consideração a diferença existente entre as contas 313131 - Despesas com Sinistros - Administrativo, sua parte análoga judicial 313132 - despesas com Sinistros - Judicial e a conta 3134 – Ressarcimento.

Uma das consequências da adoção deste regime pela Seguradora Líder é que os próprios técnicos da Susep não conseguem explicar satisfatoriamente os lançamentos das demonstrações contábeis da Seguradora Líder, além de contrariar o artigo 177 da Lei 6.404/76, que determina que a escrituração da companhia seja mantida em registros permanentes, com obediência aos preceitos da legislação comercial e da Lei das S/A e aos princípios de contabilidade geralmente aceitos, devendo observar métodos ou critérios contábeis uniformes no tempo e registrar as mutações patrimoniais segundo o regime de competência.

No exercício de 2012, a Seguradora Líder lançou no item 1, alínea ‘b’, das Notas Explicativas de suas Demonstrações Financeiras, peça 188, p. 2, o valor de R\$ 201.349 mil de despesas administrativas daquele ano. No entanto, no exercício seguinte, as mesmas despesas administrativas referentes ao mesmo ano de 2012 foram lançadas no valor de R\$ 127.041 mil (balanço de 2013, peça 189, p. 3), inexistindo, nas demonstrações, qualquer explicação para o fato.

3.4.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Demonstrações contábeis da Seguradora Líder – 2012

Demonstrações contábeis da Seguradora Líder - 2013

3.4.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiência nos controles da Susep realizados sobre a Seguradora Líder

3.4.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Irregularidade das demonstrações contábeis. (Efeito real)

3.4.5 - Critérios:

Lei 6.404/1976, art. 176, §§4º a 6º; art. 177, *caput*

3.4.6 - Evidências:

Processo 1514.005112/2012-12/2012 - adequação das despesas administrativas da Líder de agosto a outubro de 2012 - volume I, p. 23 (peça 39).

Processo 15414.002857/2006-73 - vol. 1 - fiscalização da SUSEP na FENASEG (Federação Nacional de Seguros Privados), p. 15/24 (peça 115).

Resposta ao Ofício de Requisição 08-134/2014 - TCU, p. 3 (peça 130).

3.4.7 - Conclusão da equipe:

Embora a SUSEP afirme que o regime contábil adotado pela Seguradora Líder seja o de competência, a equipe verificou que esta informação, conforme exposto na situação encontrada, não procede.

3.4.8 - Proposta de encaminhamento:

Determinar que a Susep no prazo de 180 dias a partir da publicação do acórdão que vier a ser proferido, remetendo a este Tribunal, no mesmo prazo, o resultado destas determinações, que:

a) exija da Seguradora Líder a adoção do regime contábil apropriado, conforme estabelecido no art. 177 da Lei 6.404/76; e

b) adote as providências cabíveis para que a Seguradora Líder se ajuste às normas estabelecidas nos §§4º, 5º e 6º do art. 176 da Lei 6.404/76 no que tange à elaboração de suas Demonstrações Financeiras.

3.5 - Despesas administrativas irregulares da Seguradora Líder constatadas pela Susep, que,

após o cálculo atuarial do valor do prêmio, são suportadas por todos os proprietários de veículos automotores terrestres.

3.5.1 - Situação encontrada:

Os relatórios de fiscalização da Susep apresentam críticas quanto às despesas administrativas irregulares da Seguradora Líder. (...). O Relatório de Fiscalização 1514.005112/2012-12, peça 39, p. 34, apresenta o resumo de gastos irregulares apurados nos relatórios anteriores, que foram consolidados no Processo 1514.003673/2012-75, peça 37, p. 34, e no Processo 1514.002295/2012-14, peça 34, p. 30, que mencionou o seguinte:

A Seguradora Líder assumiu, desde a sua criação, despesas inadequadas e/ou sem relação com a atividade de gestão do Seguro DPVAT, as quais foram, indevidamente, repassadas ao prêmio tarifário do referido seguro ou, sob outro ponto de vista, as quais foram, indevidamente, debitadas das respectivas reservas técnicas (se considerarmos que os prêmios tarifários continuassem nos mesmos patamares). Tal fato tem causado prejuízo a toda a coletividade beneficiária do respectivo seguro.

A seguinte tabela foi apresentada no mencionado relatório do Processo 1514.005112/2012-12, propondo a devolução dos valores gastos de forma irregular desde 2008 até o segundo semestre de 2012, que deveriam ser suportados pelas companhias acionistas da Seguradora Líder e não contabilizados como Despesas Administrativas suportadas pelo prêmio tarifário do seguro DPVAT:

[Ver tabela à peça 245, p. 19, que totaliza R\$ 440.644.615,00 de gastos irregulares da Seguradora Líder no período de 2008 até 06/2012]

Cada despesa irregular apurada na tabela acima foi objeto de constatação nos relatórios de fiscalização: 1514.005308/2011-18; 1514.003370/2011-75; 1514.002471/2011-29; 1514.001236/2012-11 (peças 43 a 47). Para o exercício de 2013, nos Relatórios de fiscalização 1514.003248/2013-61, peça 50, p. 9 a 32 e p. 40 a 43, e 1514.001804/2013-64, peça 48, p. 29 a 39, a fiscalização aponta apenas as despesas com sérios indícios de irregularidades e propõe que o Conselho Diretor da SUSEP decida a respeito. Ocorre que, no mercado do seguro DPVAT, as despesas da Seguradora Líder podem ser livremente repassadas para o valor do Prêmio do seguro, uma vez que a Seguradora Líder detém o monopólio deste seguimento, não podendo os contribuintes sequer deixar de contratá-lo, pois se trata de seguro obrigatório. Por outro lado, considerando que o lucro do consórcio está fixado em uma margem fixa de 2% sobre o valor arrecadado, o aumento das despesas administrativas eleva o lucro das seguradoras, ao contrário do que ocorre no mercado regular de seguros. A lógica é simples: o aumento nas despesas administrativas eleva o preço dos prêmios, que por sua vez eleva a arrecadação, que eleva o lucro do consórcio. O valor total apurado de despesas administrativas irregulares e não devolvidas é bastante significativo, totalizando, até o segundo semestre de 2012, R\$ 440.644.615,00, que oneraram os proprietários de veículos automotores terrestres.

Os principais gastos apontados nos relatórios de auditoria da SUSEP na Seguradora Líder foram:

Convênios com a FENACOR e Repasses aos SINCORs (processo 1514.001236/2012-11, peça 45, p. 7 a 11):

(...) ficou constatado que o convênio com a FENACOR representou a continuidade de repasses (sem correlação com serviços prestados) que foram suspensos da legislação, com a publicação da Resolução CNSP 112/2004.

(...) Tal solicitação [de cancelamento dos repasses aos SINCORs] foi motivada pelo fato de os valores destinados aos referidos sindicatos estarem sendo depositados em juízo na época, em virtude de decisão judicial envolvendo uma Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal. Desta forma, os sindicatos não poderiam, de fato, usar as verbas disponibilizadas.

Tal proposta foi acatada pelo CNSP (...). Ocorre que, com um lapso temporal de apenas 2 (dois) meses após a retirada dos repasses fixos da arrecadação do DPVAT aos Sindicatos de Corretores de Seguros, a FENASEG e a FENACOR celebraram, em 03/01/2005, o 'Convênio de Cooperação Técnica', com destinação de verbas fixas à FENACOR, em escala semelhante ao que era

anteriormente, por normatização, repassado aos sindicatos filiados a tal entidade.

Voltando à análise da resposta da Cia. com relação ao convênio com a FENACOR, em atendimento ao Ofício SUSEP/DIFIS/CGFIS/COSU2/Nº 3/12-04, a LÍDER encaminha uma cópia do novo convênio firmado com a entidade.

Após a análise do instrumento formal do convênio em questão, constatamos persistir a falta de critério para a quantificação dos serviços. Apenas é citado (no item 4.1.) que irá ser creditado mensalmente o valor de R\$ 1.379.100,00 (um milhão, trezentos e setenta e nove mil e cem reais), tendo como base os custos médios de mercado das atividades previstas, sem apresentar uma justificativa que respaldasse esses custos.

O montante acordado é compatível com o valor de R\$ 1.366.232,50 (um milhão, trezentos e sessenta e seis mil, duzentos e trinta e dois reais e cinquenta centavos) lançado na conta 3581180003 – ‘Obrigações Decorrentes Convênio FENACOR - Federação Nacional dos Corretores’, referente, segundo a LÍDER, a dezembro de 2011, o que comprova a sua continuidade.

Ainda, conforme disposto nos itens 4.2 e 4.3, a FENACOR poderá firmar termos de adesão com os sindicatos dos corretores de seguros (SINCOR's), para que sejam executadas pelos referidos sindicatos as atividades descritas neste convênio, tendo como contraprestação uma participação no repasse dos recursos conveniados, que serão proporcionais ao montante dos prêmios do seguro DPVAT de sua respectiva UF, sendo retido pela FENACOR um percentual pela coordenação das atividades.

Com relação ao acima exposto, a LÍDER forneceu o instrumento de convênio firmado com o SINCOR-RJ. O item 2.5 de tal documento estabelece que a LÍDER irá creditar mensalmente um valor equivalente a R\$ 76.500,00 (setenta e seis mil e quinhentos reais) àquele sindicato.

Desta forma, constata-se que não houve mudança significativa com relação à essência do convênio. As obrigações das entidades conveniadas continuam sendo subjetivas, sem critérios mínimos para a necessária prestação de contas relacionada a qualquer negócio jurídico.

Além disso, há um pagamento fixo, que é feito todos os meses, sem relação com a produção de serviços mensuráveis (fato incomum a todos os negócios jurídicos celebrados pela LÍDER e analisados pela equipe de fiscalização no decorrer do ano de 2011, com exceção dos que tiveram proposta de glosa para as despesas correspondentes).

Mesmo assim, com o intuito de dar a oportunidade de a seguradora comprovar a execução de serviços mensuráveis com relação ao valor contabilizado para o SINCOR-RJ em janeiro/2012 (já que, conforme afirmado pela Cia no Ofício PRESI 015/2012, o contabilizado para a FENACOR no mesmo período refere-se à competência de dezembro/2012), a equipe de fiscalização solicitou, através do Ofício CGFIS/COSU2/Nº 3/12-06 (fl. 2234), a comprovação dos serviços prestados referentes ao valor contabilizado para o SINCOR-RJ em janeiro/2012.

Em sua resposta (Ofício DIREI 014/2012, fls. 2235/2237), a LÍDER anexa o comprovante de transferência bancária para o referido sindicato e, em outras palavras, afirma ainda não ter a comprovação dos serviços prestados relacionados ao valor pago correspondente ao mês de janeiro/2012. Fica claro então que a seguradora contabilizou e pagou o valor acordado no convênio celebrado com o SINCOR-RJ sem a prévia prestação de contas ou comprovação de qualquer serviço prestado (novamente, fato incomum a todos os negócios jurídicos considerados adequados pela equipe durante as fiscalizações ocorridas em 2011).

Pelo exposto, constata-se que a LÍDER não alterou o convênio com a FENACOR a fim de estabelecer critérios objetivos de quantificação dos serviços prestados. Além disso, procedeu a um aumento do comprometimento de repasses fixos com tais convênios em mais de R\$ 1 milhão para 2012 (...)

(...)

Nota-se então que, para o atendimento e recepção de sinistros DPVAT através de praticamente todos os SINCORs e de centenas de corretores de seguros (o que, conforme levantado em

fiscalização, representa em torno de 800 pontos de atendimento em todo o país, ou cerca de 70% da rede de atendimento divulgada pela LÍDER), houve repasses na ordem de R\$ 149 mil mensais durante o primeiro semestre de 2011 (pouco mais do que um décimo do despendido pela LÍDER no convênio celebrado com a FENACOR e, agora, com o SINCOR/RJ).

Finalmente, constata-se que os serviços comprovadamente prestados nos convênios celebrados entre a CENTAURO e os SINCORs confundem-se com os serviços objetos do convênio celebrado entre a LÍDER e a FENACOR/SINCOR-RJ, mas apenas no primeiro caso há critérios técnicos e objetivos de mensuração dos serviços prestados com relação ao pecuniariamente pago.

Repasses a FUNENSEG e FENACOR (Processo 1514.002471/2011-29 - peça 27, p. 17 a 19)

PARECER SUSEP/DIFIS/CGFIS/COSU2/DIRJ3 N°20/11-Análise dos Convênios com a FUNENSEG e com a FENACOR:

(..) com relação à mensuração dos serviços prestados nos contratos em referência, a seguradora alega que existe critério objetivo, de base histórica, decorrente de várias normas regulamentares expedidas pelo CNSP. A Companhia se refere às Resoluções do CNSP que destinavam percentuais fixos da arrecadação do seguro DPVAT à FUNENSEG e aos Sindicatos dos Corretores de Seguros (SINCORs), os últimos representados, em âmbito nacional, pela FENACOR.

Tal argumentação da companhia nos traz preocupação e mostra que o caso em questão é maior do que a simples falha em contratos celebrados, com ocorrência de falta de critério para a quantificação dos serviços contratados. Na verdade, uma análise realista indica que os convênios celebrados com a FUNENSEG e com a FENACOR representam a continuidade de repasses que foram descontinuados pela legislação.

Importante verificar que a Resolução CNSP n° 112 de 10 de outubro de 2004 retirou totalmente os repasses fixos aos SINCORs e que a Resolução CNSP n° 192 de 16 de dezembro de 2008 retirou totalmente o repasse fixo à FUNENSEG.

(...)

Como afirma a LÍDER na resposta hora analisada, ‘os Convênios seguem os montantes anteriormente praticados’, ou seja, seguem os repasses fixos da arrecadação do seguro obrigatório, os quais foram retirados na normatização que regula o setor.

(...)

Neste sentido, com um lapso temporal de menos de 2 (dois) meses após a retirada dos repasses fixos da arrecadação do DPVAT à FUNENSEG, a LÍDER e a FUNENSEG celebraram, em 05/01/2009, ‘Convênio de Cooperação Técnica’ (fls. 202 a 205), com destinação de verbas fixas à Fundação, em escala semelhante ao que era anteriormente, por normatização, repassado a tal entidade. Fato, portanto, semelhante ao que ocorreu com o convênio celebrado com a FENACOR no ano de 2004.

Desta forma, assim como ocorreu com os sindicatos filiados à FENACOR, de fato, a FUNENSEG não deixou de receber os repasses fixos que foram retirados da normatização do setor, já que tais repasses continuaram a ser feitos sob a guarida do referido convênio.

Com o mesmo raciocínio utilizado no caso do convênio com a Federação dos Sindicatos de Corretores, tais constatações são suficientes para entender a dificuldade de estabelecimento de critério para a quantificação dos serviços objetos do convênio com a FUNENSEG e o motivo pelo qual tal ajuste representa um ônus de valor fixo mensal. Afinal, a afirmativa da LÍDER de que ‘os Convênios seguem os montantes anteriormente praticados’ também se aplica ao caso ora analisado.’

Repasses aos DETRANs (processo 1514.003370/2011-75, peça 32, p. 4 a 7)

No tocante aos convênios firmados com os DETRANs, a LÍDER informa, no item a.5) do Ofício PRESI 005/2012, que convênios celebrados com os Departamentos Estaduais de Trânsito de todo o país seguem um mesmo padrão: o repasse de 1% da arrecadação dos prêmios tarifários dos bilhetes

do seguro DPVAT dos veículos registrados no Banco de Dados de cada DETRAN, tendo como contrapartida o acesso à base de dados de veículos de cada UF, com vistas a permitir um controle efetivo da arrecadação.

Tal fato já havia sido descrito pela equipe no relatório de fiscalização do 1º bimestre de 2011 (processo SUSEP 15414.002471/2011-19 - também apensado aos autos), conforme transcrição abaixo:

‘O Parágrafo 1º do Art. 12 da Lei nº 6.194/1974 vincula o pagamento do bilhete do seguro DPVAT para que os veículos automotores sejam licenciados e possam circular.

§ 1º Conselho Nacional de Trânsito implantará e fiscalizará as medidas de sua competência, garantidoras do não licenciamento e não circulação de veículos automotores de vias terrestres, em via pública ou fora dela, a descoberto do seguro previsto nesta lei.’

O Código Nacional de Trânsito (Lei nº 9.503/1997) estabelece as atribuições dos Departamentos Estaduais de Trânsito, entre as quais estão as relacionadas com o licenciamento anual de veículos e com a fiscalização.

‘Art.22. Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal no âmbito de sua circunscrição:

III – vistoriar, inspecionar quanto às condições de segurança veicular, registrar, emplacar, selar a placa e licenciar veículos, expedindo o Certificado de Registro e o Licenciamento Anual, mediante delegação do órgão federal competente;

IV – estabelecer, em conjunto com as Polícias Militares, as diretrizes para o policamento ostensivo de trânsito;

V – executar a fiscalização de trânsito, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis pelas infrações previstas neste Código, excetuadas aquelas relacionadas nos incisos VI e VII do art. 24, no exercício regular do Poder de Polícia de Trânsito;

VI - aplicar as penalidades por infrações previstas neste Código, com exceção daquelas relacionadas nos incisos VII e VIII do art. 24, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar;’

Além disso, a Resolução CONTRAN nº 664/86 (e alterações posteriores), que dispõe sobre os modelos dos documentos de Registro e Licenciamento de Veículos, ratifica a Resolução CNSP nº 11/85, a qual aprovou a inclusão da cobrança do DPVAT junto ao Documento de Registro e Licenciamento instituído pelo CONTRAN.

A mesma resolução do Conselho Nacional de Trânsito ratifica a necessidade de pagamento do seguro DPVAT para que o veículo esteja apto a circular:

‘Art 10º - O Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo - CRLV somente terá validade (...) após o pagamento do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres- DPVAT (...).

Art 11º Será considerado ‘sem estar devidamente licenciado’ (...) quando portar o mencionado Certificado sem o lançamento da liquidação integral do Seguro Obrigatório DPVAT(...).’

Desta forma, a fiscalização (item ‘b’ do convênio) e o cuidado para que o licenciamento de veículos sob a jurisdição do respectivo DETRAN seja feito em observância à Lei (item ‘a’ do convênio) não dependeria de verba adicional a ser paga sob a guarida do respectivo convênio.

A disponibilização de dados dos veículos licenciados no âmbito da jurisdição do DETRAN (conforme expresso nos itens ‘c’ e ‘d’ do convênio) é uma atribuição que já havia sido demandada pelo DENATRAN, órgão executivo máximo de trânsito da União, conforme expresso no instrumento de convênio (‘... em atendimento ao disposto na Rotina de Intercâmbio de Dados instituída entre a FENASEG e o DENATRAN, e noticiado aos DETRAN's pelo Ofício-Circular DENATRAN/DG/nº 39/88, de 2/8/88.’).

Assim sendo, é possível concluir que as atribuições constantes nos itens 'a', 'b', 'c' e 'd' são obrigações legais e/ou regulamentares que o DETRAN-RJ, como organismo pertencente ao Sistema Nacional de Trânsito, na classe de Órgão Executivo de Trânsito Estadual, tem o dever-poder de implementar, sem previsão legal de recebimento de parcela da arrecadação do seguro DPVAT para tanto.

Através de aditivo, datado de 19/1/2008, ocorreram as seguintes alterações no instrumento de convênio:

- a. A LÍDER foi incluída como partícipe (pelo motivo de a mesma ter sucedido a FENASEG na administração dos consórcios do seguro DPVAT). Entretanto, sem a exclusão da FENASEG;
- b. As atribuições estabelecidas nos itens 'e' e 'f' foram alteradas (permanecendo sem alteração as demais), conforme descrito: 1 - no convênio originalmente firmado, os valores correspondentes a 1% da arrecadação do DPVAT eram pagos diretamente a prestadores de serviço/fornecedores de bens relacionados com projetos aprovados no respectivo convênio; 2 - com o aditivo realizado em 2008, os mesmos valores passaram a ser depositados diretamente em conta corrente do DETRAN-RJ até o dia 15 do mês subsequente à arrecadação respectiva.

Entretanto, a utilização dos recursos do referido convênio continuou tendo as mesmas destinações formais: realização de cursos, seminários, pesquisas, contratação de consultorias, treinamento de recursos humanos, realização de programas de fiscalização, educação, estatística, meio ambiente, aquisição de equipamentos, software, veículos, móveis, utensílios e similares.

Ou seja, os recursos, segundo o instrumento formal do referido convênio, são utilizados para o aparelhamento e para a realização de atividades do próprio DETRAN, de forma variada: recursos humanos, fiscalização, compra de bens, etc. Em contrapartida, o Departamento de Trânsito cumpre com o seu papel legal já comentado.

Extrapolando a análise do convênio celebrado com o DETRAN-RJ para todos os Departamentos de Trânsito das outras Unidades da Federação, o que equivale a 1% da arrecadação total do seguro obrigatório, fica evidente a sobreposição de pagamentos com a qual os proprietários de veículos sujeitos ao Seguro DPVAT têm de arcar quando levam-se em conta alguns aspectos:

- a. Os Departamentos Estaduais de Trânsito são entidades da administração pública de cada Estado ou do Distrito Federal, que têm os seus orçamentos, em última instância, financiados por toda a sociedade em forma dos vários tributos de competência dos Entes Federados;
- b. O DENATRAN, órgão executivo máximo de trânsito da União, já recebe um total de 5% de toda a arrecadação do Seguro Obrigatório, para aplicação em programas destinados à prevenção de acidentes;
- c. Os proprietários de veículos já pagam, a título de custo de emissão de cada bilhete do seguro, o valor de R\$ 4,15 (a partir de 2011) adicional ao prêmio tarifário (o que inclui todas as despesas de impressão/emissão do bilhete, cobrança do seguro, etc.). Tais pagamentos, no exercício de 2010 (quando o valor de emissão era R\$ 3,90), representou quase R\$ 184 milhões (em torno de 3,2% da arrecadação total do prêmio tarifário).

Em vários momentos, em reuniões com Diretores e Gestores da companhia, foi-nos dito que a LÍDER precisa ter uma boa relação com os DETRANs para que a arrecadação do seguro não seja prejudicada, sendo atribuído um peso político às relações com os órgãos estaduais de trânsito, inclusive com relação aos convênios celebrados.

O entendimento desta equipe é de que os DETRANs possuem obrigações legais para com toda a sociedade, no que se refere ao correto licenciamento de veículos, fiscalização e disponibilização de informações para quem administra o Seguro Obrigatório.

Ainda, conforme verificado na fiscalização com escopo no 3º bimestre de 2011, há um convênio celebrado entre a LÍDER e o DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRÂNSITO (DENATRAN) - fls. 2295/2319 -, que tem como objeto a disponibilização da base de dados de cada DETRAN para a LÍDER e a entrega/preenchimento dos bilhetes do seguro DPVAT (através do CRV/CRLV) para

cada proprietário de veículo. Em contrapartida, a LÍDER financia (através dos recursos arrecadados com o seguro obrigatório) o custo anual de emissão dos CRL/CRLV de todos os veículos do país (custo financiado pelo 'custo de emissão do bilhete').

Desta forma a justificativa da LÍDER quanto à vantajosidade dos convênios com os respectivos DETRANs já são objeto do convênio com o DENATRAN. Portanto, há um duplo dispêndio de recursos.

Duplicidade de pagamentos pela mesma prestação de serviços (processo 1514.001236/2012-11, peça 45, p. 41):

Analisando o referido relatório, mês de janeiro/2012 (o qual diz respeito ao valor de R\$ 76.500,00, contabilizado em 24/01/2012) constatamos a existência de 37 sinistros recepcionados e validados (com indicação do respectivo número de sinistro), o que corresponde a uma média de mais de R\$ 2 mil por sinistro recepcionado.

Ainda, todos os sinistros constam como sendo recepcionados pela consorciada CENTAURO. Ou seja, está materializado, de forma contundente, a duplicidade de pagamento pela mesma prestação de serviços, conforme já diagnosticado no parecer CGFIS/COSU2/DIRJ3 N°4/12 (fls. 159/171).

Mesmo que tal duplicidade de pagamento fosse desconsiderada, a análise da resposta da LÍDER comprova que o dispêndio no âmbito do convênio com o SINCOR-RJ está muito acima do praticado no mercado.

O *quadro 3* mostra os valores médios pagos por sinistro DPVAT recepcionado e/ou regulado no mercado. Enquanto a média de mercado fica em torno de R\$ 50,00 a R\$ 68,00 por sinistro recepcionado (ou R\$ 209,40 por sinistro recepcionado e regulado), o valor salta para R\$ 2.067,00 por sinistro no âmbito do convênio celebrado entre a LÍDER e o SINCOR-RJ.

[Quadro à peça 245, p. 26-27]

As despesas administrativas irregulares supramencionadas são as mais relevantes em termos financeiros, havendo outras despesas também injustificadas apontadas pela área de fiscalização da Susep. Essas despesas irregulares da Seguradora Líder, referentes ao exercício de 2013, estão consignadas nos Relatórios de Fiscalização 1514.001804/2013-64 (peça 41, p. 61 a 63) e 1514.003248/2013-61 (peça .50, p. 39 a 42), nas quais verificamos que a equipe de fiscalização aponta algumas despesas com sérios indícios de irregularidades e propõe que o Conselho Diretor da Susep decida a respeito.

Outrossim, foi verificado que a equipe de fiscalização da Susep atém-se sobremaneira à regularidade ou não das despesas administrativas, mas não criticam os critérios utilizados pela Seguradora Líder para a constituição de PSL e INBR, nem se debruçam mais atentamente sobre despesas diretamente relacionadas com o seguro DPVAT, como recepção e regulação, de modo a aferir a sua compatibilidade com os valores de mercado.

3.5.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

[Processos listados à peça 245, p. 27]

3.5.3 - Causas da ocorrência do achado:

Riscos mal gerenciados pelo Conselho Diretor da Susep, que se materializaram.

3.5.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Aumento do valor dos prêmios, que por sua vez eleva a arrecadação, que eleva o lucro do consórcio. (Efeito real)

Aumento da ineficiência da Seguradora Líder (efeito real), pois as despesas da Seguradora Líder podem ser livremente repassadas para o valor do Prêmio do seguro, uma vez que a Seguradora Líder detém o monopólio deste seguimento, não podendo os contribuintes sequer deixar de contratá-lo, pois se trata de seguro obrigatório. Por outro lado, considerando que o lucro do consórcio está fixado em uma margem fixa de 2% sobre o valor arrecadado, o aumento das

despesas administrativas eleva o lucro das seguradoras, ao contrário do que ocorre no mercado regular de seguros. A lógica é simples: o aumento nas despesas administrativas eleva o preço dos prêmios, que por sua vez eleva a arrecadação, que eleva o lucro do consórcio.

3.5.5 - Critérios:

Resolução CNSP 273/2012, art. 7º, *caput*, o qual estabelece que:

Art. 7º As despesas administrativas serão realizadas e controladas em observância aos princípios da eficiência, da razoabilidade, da publicidade e da impessoalidade.

§ 1º A seguradora líder estabelecerá critérios objetivos e transparentes para aquisição de produtos e serviços.

§ 2º As contratações deverão ser feitas, preferencialmente, com o fornecedor ou o prestador do produto ou serviço, observando a sua qualidade e as práticas de mercado.

§ 3º Ficam vedados quaisquer doações e patrocínios que não estejam diretamente relacionados com os objetivos operacionais e institucionais do Seguro DPVAT.

3.5.6 - Evidências:

[Processos listados à peça 245, p. 28-29]

3.5.7 - Conclusão da equipe:

A equipe entende que, ao valor apurado de 2008 até o segundo semestre de 2012 de R\$ 440.644.615,00, devidamente corrigido, deve ser acrescentado os valores comprovadamente irregulares que foram verificados nos exercícios de 2012 e 2013, para que realmente a sociedade tenha ciência do montante efetivamente desperdiçado de recursos. O que fica patente no caso em tela é que as Despesas Administrativas da Seguradora Líder, suportadas pelo prêmio tarifário do seguro DPVAT, podem ser livremente repassadas para o valor do Prêmio do seguro, sem que a Susep, por diversas razões, não consiga efetivamente coibir os gastos irregulares da referida seguradora, que detém o monopólio do Seguro DPVAT, não podendo os contribuintes sequer deixar de contratá-lo, pois se trata de seguro obrigatório. Por outro lado, considerando que o lucro do consórcio está fixado em uma margem fixa de 2% sobre o valor arrecadado, o aumento das despesas administrativas eleva o lucro das seguradoras, ao contrário do que ocorre no mercado regular de seguros. A lógica é simples: o aumento nas despesas administrativas eleva o preço dos prêmios, que por sua vez eleva a arrecadação, que eleva o lucro do consórcio.

Portanto, as despesas administrativas irregulares já ocorreram, e os repasses dos custos já foram arcados por todos os contribuintes do Seguro DPVAT. Além disso, a Líder teve seu lucro inflado pelas despesas administrativas irregulares, conforme exposto (...)

3.5.8 - Proposta de encaminhamento:

Determinar que a SUSEP:

a) faça um levantamento de todas as destinações irregulares (incluindo as administrativas, mas não somente estas) dos recursos públicos do Seguro DPVAT desde a criação da Seguradora Líder (janeiro/2008) até 2014 - estimadas, apenas em relação às despesas administrativas de 2008 a julho de 2012, em R\$ 440.644.615,00 -, de maneira que haja a efetiva glosa dos valores apurados para os próximos exercícios, podendo empregar-se o procedimento célere e tempestivo a ser instaurado segundo a determinação anterior, no prazo de 180 dias a partir da publicação do acórdão que vier a ser proferido, remetendo a este Tribunal, no mesmo prazo, o resultado do aludido trabalho;

b) proceda à integração das ações da CGFIS e da Coordenação-Geral de Produtos (CGPRO) referentes ao Seguro DPVAT, de modo que o cálculo do valor do prêmio levado a efeito pela CGPRO leve em consideração, tempestivamente, as verificações realizadas pela CGFIS em seus trabalhos de fiscalização anual na Seguradora Líder, com a finalidade de evitar que dispêndios irregulares do referido consórcio sejam repassados para o valor do prêmio do exercício seguinte e, por conseguinte, impulsionem os lucros da Seguradora Líder, equivalentes a 2% do valor arrecadado de prêmios do retratado seguro, no prazo de 180 dias a partir da publicação do presente

acórdão, remetendo a este Tribunal, no mesmo prazo, o resultado do aludido trabalho; e

c) execute trabalhos de fiscalização que afirmem a pertinência dos critérios empregados para a constituição da PSL e do IBNR, bem como a adequação dos valores pagos pela Seguradora Líder a título de recepção e regulação em comparação ao mercado, sem prejuízo de realizar outras verificações estritamente relacionadas com os dispêndios concernentes às indenizações pagas e demais despesas afins, de maneira a evitar que o escopo dos trabalhos de fiscalização se atenha apenas às despesas administrativas.

3.6 - Acordos judiciais de caráter antieconômico realizados pela Seguradora Líder.

3.6.1 - Situação encontrada:

O Ministério Público Federal (MPF), por meio do TC 012.629/2011-1, já havia representado ao Tribunal de Contas da União, noticiando a existência de pagamento de indenizações atinentes ao DPVAT em valor superior ao definido pela legislação, nos acordos judiciais firmados com vítimas de acidente de trânsito pela Seguradora Líder, empresa gestora dos recursos do referido seguro obrigatório.

Naquele processo, o MPF deixa consignado que ‘o seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres - DPVAT constitui-se de recursos federais de natureza tributária’, nos termos do Acórdão 1.861/2005 - Plenário - TCU (TC 012.629/2011-1, peça 189, p. 1).

Especificamente, o DPVAT teria natureza de contribuição parafiscal, conforme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) (REsp 68.146/SP e REsp 218.418/SP), do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (Apelação Cível 2003.0001.04685) e do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (ED no Processo 0225013-96.2009.8.26.0100) (TC 012.629/2011-1, peça 189, p. 1).

Logo, caberia à Seguradora Líder tão somente o papel de administradora de recursos públicos, devendo observar, pelo menos, os princípios norteadores da Administração Pública e a legislação vigente, especificamente a Lei 6.194/74, que rege o DPVAT, com especial atenção aos limites superiores de pagamento de indenizações previstos pelo art. 3º da mencionada lei no caso de morte, invalidez permanente e reembolso à vítima de assistência médica (TC 012.629/2011-1, peça 189, p. 2).

No que tange à questão da invalidez, o § 1º daquele artigo estabelece o percentual do valor máximo da cobertura (R\$ 13.500,00) a ser pago de indenização, a depender de a referida invalidez ser total, parcial completa ou incompleta, remetendo ao anexo da mesma lei a especificação dos casos de perda anatômica e lesões sofridas pela vítima, acompanhada dos respectivos percentuais indenizatórios devidos sobre o montante máximo coberto (TC 012.629/2011-1, peça 189, p. 2).

Essa tabela de percentuais de indenização, inclusive, teria caráter cogente, conforme jurisprudência do STJ, órgão do Poder Judiciário que dá a última palavra em matéria de legislação federal, segundo o art. 105, inciso III, da Constituição Federal (REsp 1119614/RS, AgRg no Ag 1320972/GO, AgRg no Resp 1225982/PR, REsp 1101572/RS, AgRg no Ag 1341965/MT) (TC 012.629/2011-1, peça 189, p. 2 e 3).

No entanto, ao arrepio da lei, a Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT S/A estaria realizando acordos judiciais em que se comprometia a pagar valores superiores aos definidos na tabela supramencionada (TC 012.629/2011-1, peça 189, p. 3). Isso constituiria lesão ao patrimônio público, pois essas indenizações suplementares são remuneradas com recursos públicos do seguro DPVAT, financiado compulsoriamente pela generalidade dos proprietários de veículos automotores (TC 012.629/2011-1, peça 1, p. 4).

No caso do Processo 0021725-87.2011.8.13.0433, que tramitava na 5ª Vara Cível da Comarca de Montes Claros, por exemplo, a Seguradora Líder teria firmado um acordo com o segurado, no valor suplementar de R\$ 7.000,00, e efetuado o respectivo pagamento antes da homologação judicial, mesmo tendo aquela seguradora já indenizado administrativamente o autor pelo valor proporcional do dano de R\$ 1.215,00 (TC 012.629/2011-1, peça 1, p. 3 e 56).

Em outro Processo, de número 0089773-35.2010.8.13.0433, também da Comarca de Montes Claros, a Seguradora Líder pôs fim ao litígio ao pagar numerário adicional de R\$ 7.000,00 ao autor, mesmo este já tendo obtido o valor de R\$ 1.890,00 administrativamente, conforme a proporcionalidade da invalidez (TC 012.629/2011-1, peça 1, p. 13).

Já no Processo 0038465-57.2010.8.13.0433, apesar de o autor já ter percebido, em caráter administrativo, R\$ 3.240,00 de seguro DPVAT, de acordo com o grau de invalidez encontrado, a Seguradora Líder ainda pagou mais R\$ 5.000,00 em acordo firmado com o autor para liquidação do feito (TC 012.629/2011-1, peça 1, p. 23).

Em relação ao Processo 0175069-25.2010.8.13.0433, o autor, que teria recebido R\$ 843,75 em solicitação administrativa, acabou sendo beneficiado com mais R\$ 6.500,00, haja vista outra proposta de acordo realizada pela Seguradora Líder (TC 012.629/2011-1, peça 1, p. 31).

No que tange ao Processo 0164451-21.2010.8.13.0433, a Seguradora Líder, que havia pago R\$ 945,00 ao autor em sede administrativa, propôs acordo no valor de R\$ 7.000,00 para dar fim à demanda (TC 012.629/2011-1, peça 1, p. 34 e 42).

Para o Processo 01231924-6.2010.8.13.0433, a mesma medida foi adotada pela Seguradora Líder. À autora, que já havia auferido administrativamente R\$ 1.620,00, foi oferecida, em acordo, a quantia suplementar de R\$ 7.000,00 (TC 012.629/2011-1, peça 189, p. 51).

Podem-se resumir os acordos levados a efeito na Comarca de Montes Claros na tabela abaixo, considerando-se desperdício de recursos públicos o valor a maior pago em relação àquele realizado administrativamente, que seria o devido de acordo com a avaliação da proporcionalidade da invalidez resultante do sinistro ocorrido:

[Tabela à peça 245, p. 32, apontando pagamento suplementar no total de R\$ 39.500,00, que seria o total de desperdício de recursos públicos nos acordos realizados na Comarca de Montes Claros]

Portanto, nos processos citados, foi gasto, em média, um valor cinco vezes maior que o devido, já que, ao efetuar o pagamento proporcional da invalidez resultante do acidente automobilístico, conforme determina a lei, a Seguradora Líder pagou um total de R\$ 9.753,75, mas, nos acordos firmados, acabou despendendo ainda uma quantia suplementar de R\$ 39.500,00, totalizando R\$ 49.253,75.

Primeiramente, recursos públicos são indisponíveis e, portanto, não podem ser negociados por acordo, a não ser, por certo, que ao menos haja alguma legislação amparando a possibilidade dessas transações judiciais, o que inexistente.

Em segundo lugar, acordo pressupõe que ambas as partes cedam um pouco para chegar a um denominador comum, o que não é o caso, haja vista o pagamento final ser muito superior ao realmente devido.

Se esse procedimento de realização de acordos judiciais se estender por todo o país, já que a representação do Ministério Público limitava-se ao Município de Montes Claros, o desperdício de recursos públicos seria vultoso.

Por isso, o Ministério Público recomendou à Susep a adoção de providências referentes à realização de fiscalização nas operações realizadas pela Seguradora Líder que redundassem no pagamento de valores indenizatórios superiores aos previstos em lei e à instauração do respectivo processo sancionador (Processo 15414.002021/2011-36, peça 131, p. 3, 14 e 15).

Como resultado, foi instaurado na Susep o processo 15414.003278/2011-13, no seio do qual foi analisada a conformidade dos acordos judiciais efetuados pela Seguradora Líder (Processo 15414.002021/2011-36, peça 131, p. 29).

A Coordenação Geral de Fiscalização detectou que havia manuais contendo a política de acordos aprovada pela Seguradora Líder, segundo os quais seriam excluídas da possibilidade de formalização de acordo judicial, principalmente, as seguintes situações (Processo 15414.003278/2011-13, peça 191, p. 5; Processo 15414.002021/2011-36, peça 131, p. 30):

- a) Sinistros das categorias 3 e 4 ocorridos antes de 2005, pois estas categorias foram criadas pela Resolução CNSP 109 de 2004, em cujo anexo, no art. 5º, § 1º, ficou consignada a data de 1/1/2005 como marco inicial de sua instauração, havendo, portanto, grande possibilidade de êxito judicial da Seguradora Líder em relação a acidentes anteriores a 2005, neste caso;
- b) Sinistros ocorridos após 15/12/2008 (2ª política de 2010 e 1ª política de 2011), pois, para a Seguradora Líder, haveria baixa probabilidade de vitória em ações concernentes a sinistros anteriores àquela data, haja vista a inexistência de tabela na Lei 6194/74 contendo os parâmetros para pagamento proporcional da indenização no caso de invalidez permanente, que foi inserida por meio da Medida Provisória 451/2008, convertida na Lei 11.945/2009, a partir do dia mencionado;
- c) Ações em que haja sentenças de improcedência em 1ª instância, pois haveria maior possibilidade de a decisão ser mantida no recurso para a justiça de segundo grau;
- d) Ações cuja demandada seja ex-consorciada em regime especial (exceto as seguradoras Sulina e APS) (políticas de 2010 e 2011), pois haveria maior possibilidade de a Seguradora Líder não arcar com o sinistro.

Logo, todos os demais processos que não se enquadrassem nas situações supramencionadas estariam suscetíveis à formalização de acordo.

Em primeiro lugar, há de se criticar os critérios empregados. Afinal, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem adotado jurisprudência francamente favorável à Seguradora Líder.

Por exemplo, em decisão concebida com base no art. 543-C do Código de Processo Civil, que visa a uniformizar jurisprudência sobre recursos repetitivos, vinculando os demais órgãos jurisdicionais, o STJ decidiu que ‘para fins do art. 543-C do CPC: validade da utilização de tabela do CNSP para se estabelecer a proporcionalidade da indenização ao grau de invalidez, na hipótese de sinistro anterior a 16/12/2008, data da entrada em vigor da Medida Provisória 451/08’ (REsp 1303038/RS) (Outros acórdãos do STJ: EDCI no AREsp 309855/SC, AgRg no AREsp 235420/SP, AgRg no AREsp 133661/GO).

Segundo consta do AgRg no AREsp 235420/SP, ‘é possível o pagamento proporcional da indenização do seguro DPVAT ainda que a invalidez parcial permanente tenha ocorrido antes da vigência da Medida Provisória 451/2008. Isso porque a referida norma apenas regulamentou a situação já prevista na Lei 6.194/74, vigente à época dos fatos’.

Já no AgRg no AREsp 133661/GO, ficou consignado que ‘a aferição do grau de invalidez para estabelecer o valor da indenização do seguro obrigatório deve ser observada mesmo para os fatos ocorridos antes da vigência da Medida Provisória n.º 451/2008, pois essa norma apenas regulamentou situação prevista pela Lei n. 6.194/1974. Precedentes.’

Por fim, a Súmula 474 do STJ aduz: ‘a indenização do seguro DPVAT, em caso de invalidez parcial do beneficiário, será paga de forma proporcional ao grau da invalidez’.

Portanto, os sinistros ocorridos antes de 15/12/2008 não deveriam ser objeto de acordo judicial algum, haja vista a possibilidade jurídica real de ganho de causa por parte da Seguradora Líder no Superior Tribunal de Justiça, conforme jurisprudência supramencionada, consolidada ao longo dos anos.

Outrossim, também não há razões para haver acordo judicial nos casos em que houve prescrição. O Código Civil é muito claro em relação às regras prescricionais referentes ao DPVAT:

Art. 206. Prescreve:

(...)

§ 3º Em três anos:

(...)

IX - a pretensão do beneficiário contra o segurador, e a do terceiro prejudicado, no caso de seguro de responsabilidade civil obrigatório.

(...)

Art. 2.028. Serão os da lei anterior os prazos, quando reduzidos por este Código, e se, na data de sua entrada em vigor, já houver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada.

Portanto, sendo 11/1/2003 a data de entrada em vigor do Código Civil, tem-se que, para sinistros ocorridos antes de 11/1/1993, o prazo prescricional é de vinte anos e, para aqueles levados a efeito entre 12/1/1993 e 11/1/2003, três anos a partir da última data. Em relação aos demais casos, o prazo prescricional é de três anos da ocorrência do sinistro.

Além disso, o próprio STJ tem pacificado em sua jurisprudência que ‘a ação de cobrança do seguro obrigatório (DPVAT) prescreve em três anos’, nos termos da Súmula 405.

No AgRg no AREsp 94444/PR e no AgRg no Ag 1334648/MT, todos julgados pelo STJ, resta consignado que ‘o prazo prescricional para propositura da ação de cobrança relacionada ao seguro obrigatório DPVAT é de três anos, conforme disposto no art. 206, § 3º, IX, do novo Código Civil, observada a regra de transição de que trata o artigo 2.028 do aludido diploma legal’.

No AgRg no AREsp 259456/RS, também apreciado pelo STJ, está evidenciado que ‘nas hipóteses do seguro obrigatório, e de acordo com a regra de transição do art. 2.028 do novo Código Civil, se, em 11.1.2003, já houver passado mais de dez anos, o prazo prescricional vintenário do art. 177 do Código Civil de 1916 continua a fluir até o seu término; caso contrário, inicia-se a contagem da prescrição trienal prevista no art. 206, § 3º, IX, do Código Civil de 2002’.

Logo, jamais poderiam ser objeto de acordo judicial débitos já prescritos. No entanto, apesar do exposto, não há hipótese alguma de exclusão de indenizações prescritas da política de acordos judiciais da Seguradora Líder.

Isso pode ter gerado prejuízo superior a R\$ 1 bilhão, conforme verificado no achado ‘pagamento de indenizações prescritas, superiores ao maior valor permitido em lei para sinistros ocorridos de 2007 em diante (R\$ 13.500,00) e indevidas nas categorias 3 e 4 do consórcio 2 para sinistros ocorridos antes de 2005’.

Ademais, os sinistros das categorias 3 e 4 ocorridos após 2005 podem ter resultado exitoso para a Seguradora Líder em ações judiciais, bem como os processos em que haja sentenças desfavoráveis em 1ª instância podem ser revertidos em instâncias superiores, como se observa nos casos em que a jurisprudência do STJ é favorável à Seguradora Líder.

As ações com demandadas que não são ex-consorciadas em regime especial também podem ter resultado favorável à Seguradora Líder.

Desta forma, nenhum dos critérios escolhidos pela Seguradora Líder para a realização de acordos judiciais é razoável. A possibilidade de acordo apenas seria coerente se, de fato, houvesse jurisprudência pacífica em Tribunais Superiores contrária à Seguradora Líder. Em nenhum dos casos citados existe tal jurisprudência.

Se, realmente, para sinistros até 28/12/2006, quando houve o fim da vinculação do valor a ser pago ao salário mínimo (MP 340/2006, convertida na Lei 11.482/2007), havia jurisprudência desfavorável nos tribunais inferiores em relação ao pagamento integral de quarenta salários mínimos de indenização (Processo 15414.002021/2011-36, peça 131, p. 30), no STJ a referida tese não prosperaria, pois o pagamento proporcional à invalidez é, inclusive, tema de súmula daquele Tribunal Superior, como anteriormente citado.

O mesmo vale para sinistros anteriores a 15/12/2008, quando foi implantada a tabela de gradação da invalidez. Se havia processos sem êxito em instâncias inferiores (Processo 15414.002021/2011-36, peça 131, p. 30), este resultado seria muito provavelmente revertido no STJ, o qual entendeu ser a citada tabela aplicável também às situações ocorridas antes daquela data.

Logo, a área de fiscalização da Susep equivocou-se ao admitir que os acordos ocorridos em Montes Claros, apenas por serem anteriores a 15/12/2008, não contariam com qualquer irregularidade (Processo 15414.002021/2011-36, peça 131, p. 31). Afinal, havia real possibilidade de ganho de

causa no STJ por parte da Seguradora Líder, conforme amplamente demonstrado na presente instrução.

Se nos seis processos de Montes Claros, tabelados anteriormente neste relato, já teria havido pagamentos a maior em 404,97% em relação ao devido conforme apreciação administrativa, pode-se supor que, havendo uma generalização do mesmo procedimento por todo o país, o prejuízo seria bastante relevante.

Além disso, conforme a própria fiscalização observou, os dois principais pedidos de autores das ações judiciais são: (i) indenização no valor de 40 salários mínimos; (ii) indenização no valor máximo indenizável (R\$ 13.500,00 ou 40 salários mínimos) em situação de invalidez parcial (Processo 15414.002021/2011-36, peça 131, p. 106).

Este fato acarreta acordos judiciais que, apesar de abaixo do pedido dos autores, acaba sendo bem superior ao apurado administrativamente.

Não bastasse esse desperdício de recursos públicos, ainda há previsão, na política de acordos, de bônus aos escritórios de advocacia que podem chegar a 50% da economia pretensamente obtida, aumentando ainda mais o débito encontrado (Processo 15414.003278/2011-13, peça 191, p. 28 e 32; peça 192, p. 2, 7, 11, 15, 20, 24; peça 193, p. 8 e 13; peça 96, p. 6, 11, 17, 22, 27, 33, 39, 44, 49, 58; peça 97, p. 3, 9, 13, 19, 23, 29, 35, 41, 45; peça 98, p. 9, 15, 21, 25, 31, 34, 48, 55, 64; peça 99, p. 6, 14, 20, 28, 36, 44, 52, 58, 66; peça 100, p. 5; peça 102, p. 5; peça 103, p. 6; peça 103, p. 7 e 12).

Ora, se o pagamento final nos acordos é sempre superior àquele despendido administrativamente, não há de se fazer menção a qualquer economia. Afinal, não é concebível que a referência da economia supostamente gerada seja o pedido dos autores, por não ser considerado paradigma confiável, já que a maioria deles solicita o valor máximo de indenização.

Da mesma forma, não é referência fidedigna para esse fim o valor de R\$ 11.000,00 estabelecido na Provisão de Sinistros a Liquidar (PSL) Judicial relativo, por exemplo, à indenização por invalidez, haja vista ser muito próximo do teto de R\$ 13.500,00 e cabível, portanto, apenas nos casos muito graves, conforme a tabela do anexo da Lei 6.194/74 (Processo 15414.003278/2011-13, peça 97, p. 9, 13, 19, 23, 29, 35, 41, 45; peça 98, p. 9, 15, 21, 25, 31, 34).

Como exemplo, pode-se citar a 2ª campanha de acordos do ano de 2010. Segundo esta, a bonificação para percentual de economia sobre o valor do pedido seria conforme a tabela abaixo (Processo 15414.003278/2011-13, peça 100, p. 6):

[Tabela à peça 245, p. 35]

Ora, no caso de um sinistro cujo pagamento administrativo monta R\$ 2.000,00, mas, em acordo judicial, há uma complementação de R\$ 7.000,00, com pedido na inicial de R\$ 11.500,00 (R\$ 13.500,00 – R\$ 2.000,00) - exemplo este muito próximo aos casos encontrados em Montes Claros – tem-se o prejuízo de R\$ 7.000,00 do pagamento suplementar e ainda do valor do bônus de 20% sobre R\$ 4.500,00, que equivale a R\$ 900,00, haja vista a existência de suposta economia de aproximadamente 39% (R\$ 4.500,00/R\$ 11.500,00).

Desta forma, os escritórios de advocacia estão recebendo bônus não por obter êxito no processo judicial, mas por reconhecer devido um valor menor que o pedido do autor, que, na verdade, é muito superior à real indenização.

Portanto, além dos honorários advocatícios contratuais e dos honorários de sucumbência, previstos no art. 20 e seguintes do Código de Processo Civil, os escritórios ainda fazem jus a esse bônus (Processo 15414.003278/2011-13, peça 100, p. 16), aumentando sobremaneira as despesas com pagamentos de indenização, sem que haja efetiva economia, pois o acordo judicial, ao contrário, aumenta o desperdício de recursos públicos ao reconhecer um pagamento que legalmente não seria devido.

Isso tudo sem contar que ‘para acordos celebrados em processos remunerados por audiências e peças, em fase de conhecimento, o escritório receberá de forma dobrada honorários pela ‘Peça de

Acordo' (Processo 15414.003278/2011-13, peça 100, p. 16).

Como resultado, só em 2013, os escritórios receberam R\$ 268.069.394,01 em honorários advocatícios (demonstrativo financeiro de dezembro de 2013) para encerrar 180.422 ações judiciais, sendo 93.405 destas resolvidas por meio de acordo judicial (51,77%) (Demonstrações Financeiras do exercício de 2013, peça 189).

Tendo em vista o percentual de êxito ser de 29,97%, segundo a Seguradora Líder (Processo 15414.002797/2013-18, peça 194, p. 7), e terem sido julgados 87.017 processos (total de 180.422, excluindo-se 93.405 encerrados por acordo), pode-se inferir que os escritórios foram remunerados com esse valor substancial para ganhar apenas 26.079 ações (remuneração média de R\$ 10.279,13 por ação exitosa).

Não é demais ressaltar que esse índice de êxito seria bem superior caso a Líder recorresse ao STJ, cuja jurisprudência é amplamente favorável à Seguradora. No entanto, esta não costuma submeter suas demandas para a terceira instância judicial, acarretando desperdício de recursos públicos ao reconhecer derrotas na segunda instância e débitos não devidos por meio de acordo judicial (Processo 15414.003278/2011-13, peça 191, p. 6 e 7).

Não se aprofundará o tema por ora, tendo em vista que as constatações serão objeto de outros achados.

Cabe neste momento apenas ressaltar que a bonificação foi sendo modificada com o tempo, passando a remunerar os escritórios por meio de um valor fixo de até R\$ 300,00 para uma economia superior a 50% do valor de alçada, que pode chegar a R\$ 4.500,00, dependendo do Estado da Federação (Processo 15414.003278/2011-13, peça 100, p. 19, 20, 28, 29, 37, 38, 55, 56, 64, 65, 73, 74; peça 101, p. 7, 8, 16, 17, 25, 26, 34, 35, 43, 44, 52, 53, 61, 62, 70; peça 102, p. 1; peça 103, p. 27 e 28).

Isto significa que um acordo apenas abaixo de R\$ 2.250,00 do valor da ação já significaria o recebimento do bônus máximo.

Os próprios parâmetros estabelecidos pela Seguradora Líder para a instituição dos acordos judiciais já evidenciam o potencial desperdício de recursos públicos do emprego deste artifício.

No caso do pedido do autor pelo valor máximo previsto de invalidez para os sinistros ocorridos antes da edição da MP 451/2008, fixou-se que a proposta de acordo poderia atingir 70% do montante máximo indenizável (Processo 15414.003278/2011-13, peça 103, p. 37). O problema é que este valor tão elevado apenas seria devido nos casos de relevante gravidade, que são excepcionais.

Desta forma, o fato de a Seguradora Líder anuir com a liberdade de pagamento até esse teto de 70% a critério dos escritórios de advocacia contribui para a formalização de acordos antieconômicos que acarretam o desperdício de recursos públicos, pois casos menos graves podem receber indenizações muito superiores às legalmente previstas, como ocorreu nos casos apreciados em Montes Claros.

O mesmo se pode afirmar em relação às indenizações de sinistros posteriores à MP 451/2008 já pagas administrativamente, cujo acordo deveria ser levado a efeito conforme a tabela abaixo (Processo 15414.003278/2011-13, peça 103, p. 38 e 39):

[Tabela à peça 245, p. 37]

Ora, a segunda coluna da tabela supra deixa consignada que a Seguradora Líder está autorizando o pagamento de valores muito superiores aos apurados conforme a tabela presente na Lei 6.194/74, já plenamente vigente, haja vista os montantes definidos no quadro acima serem referentes a sinistros ocorridos após a MP 451/2008, a qual justamente inseriu na lei supramencionada a tabela de proporcionalidade de pagamento de indenização em relação ao grau de comprometimento das funções motoras da vítima.

Sendo assim, esses parâmetros estão provocando prejuízos de grande vulto, como se pode observar nos mutirões de acordos já realizados, como, por exemplo, no caso de 14.927 processos resultantes

de acordo em 2010 e 2011, em que, além do valor pago administrativamente, foram despendidos R\$ 117.503.015,21, resultando em um pagamento a maior médio de R\$ 7.871,84 (Processo 15414.003278/2011-13, peça 103, p. 40 e 41).

Em outro ponto do Processo 15414.003278/2011-13, há outra tabela que também evidencia o valor excedente pago por meio de acordo/composição final/conciliação prévia (Processo 15414.003278/2011-13, peça 103, p. 43 a 46; peça 104, p. 3 a 8):

[Tabela à peça 245, p. 37-38]

Esses processos dizem respeito à seleção levada a efeito pela área de fiscalização da Susep para avaliar a adequação dos acordos judiciais de iniciativa da Seguradora Líder.

O problema é que os critérios empregados pela Seguradora Líder para a inclusão de processos nas políticas de acordos judiciais não foram alvo de objeção por parte dos auditores da Susep, que, por conseguinte, acabaram acatando-os tacitamente, apesar, de, conforme demonstrado anteriormente, haver vasta jurisprudência do STJ favorável à Seguradora Líder nos casos destinados à realização de acordo.

Sendo assim, o critério de seleção da amostra respeitou os paradigmas estabelecidos pela Seguradora Líder nas políticas de acordo, de maneira que, dos trinta processos selecionados, dez foram extraídos aleatoriamente do total de acordos para sinistros da categoria 3 ou 4 ocorridos antes de 2005; dez, do total para sinistros ocorridos após 15/12/2008; e dez, do total geral de acordos (Processo 15414.003278/2011-13, peça 191, p. 6).

Como se pode observar na tabela anterior, nos processos em que já teria havido pagamento administrativo, ainda houve, em muitos casos, dispêndio suplementar na seara judicial em montante bem acima do apurado segundo a proporcionalidade da lesão sofrida.

Nos onze casos em que isso ocorreu, o somatório do pagamento administrativo monta R\$ 35.187,75, sendo ainda despendidos mais R\$ 92.177,02 judicialmente, por acordo. Desta forma, tendo sido pagos R\$ 127.364,77 no total, tem-se que, em relação ao valor apurado administrativamente, houve um acréscimo de dispêndio de 261,96% em razão da política de acordos.

Não há dúvida de que acordos os quais gerem um incremento desta monta sobre o pagamento administrativo efetuado não representam qualquer benefício, mas, sim, grande desperdício de recursos públicos.

Outro ponto a destacar diz respeito ao superdimensionamento do valor lançado de PSL, que serve como parâmetro para o cálculo da tarifa de prêmio do DPVAT para os anos seguintes. No entanto, este aspecto será objeto de achado distinto.

Além disso, dos trinta processos selecionados pela fiscalização da Susep, oito já se encontravam prescritos, mas, mesmo assim, a Seguradora Líder formalizou acordo judicial, desperdiçando, só nestas ações prescritas, R\$ 104.888,94 (200707132701, 200900665401, 200902985901, 200925514801, 200913795101, 201027130701, 201031736601, 201107071701).

O tamanho do prejuízo com o pagamento de indenizações prescritas chega a mais de um bilhão de reais, como será melhor detalhado em outro achado.

Em dois dos trinta processos (201100518101 e 200831856601), a Seguradora Líder formalizou um acordo em valor superior ao pedido do autor. No primeiro processo, o pedido do autor restringiu-se ao montante de R\$ 10.125,00, mas foi formalizado acordo no valor de R\$ 12.400,00. No segundo, foram pagos, por acordo, R\$ 16.000,00, sendo o valor da causa 15.727,54 (Processo 15414.003278/2011-13, peça 103, p. 43 a 46; peça 104, p. 3 a 8).

Não é preciso análise mais pormenorizada para concluir que este tipo de acordo é extremamente antieconômico, haja vista a Seguradora Líder ter pago valor maior que o próprio pedido da vítima. O pior é que, no caso do sinistro 200831856601, a sentença de 1ª instância havia estabelecido o pagamento de apenas R\$ 488,50, mas a Seguradora Líder estabeleceu um acordo de R\$ 16.000,00, gerando um prejuízo direto de R\$ 15.511,50 (Processo 15414.003278/2011-13, peça 104, p. 8).

No caso do sinistro 20083876501, o total máximo cabível de indenização seria R\$ 13.500,00, já que o sinistro ocorreu em 29/06/2007. Como já havia recebido R\$ 8.100,00 administrativamente, o maior valor que o autor poderia ganhar por meio de decisão judicial seria R\$ 5.400,00. No entanto, a Seguradora Líder formalizou um acordo no valor de R\$ 8.000,00 (Processo 15414.003278/2011-13, peça 104, p. 8).

Desta forma, houve um acordo judicial que resultou em um pagamento de indenização R\$ 2.600,00 superior ao valor máximo de indenização previsto na própria lei (R\$ 16.100,00 - R\$ 13.500,00).

O mesmo aconteceu em relação ao sinistro 201100518101, que ocorreu em 2009. Com o pagamento administrativo de R\$ 3.375,00, o máximo que poderia ser pago judicialmente para alcançar R\$ 13.500,00 seria R\$ 10.125,00, mas foi despendido por acordo com a Seguradora Líder o valor adicional de R\$ 12.400,00, R\$ 2.275,00 acima do teto legal (Processo 15414.003278/2011-13, peça 104, p. 8).

No que tange ao aludido sinistro, a Seguradora Líder sequer compareceu à audiência na primeira instância, sendo considerada revel.

No caso do sinistro 200934249001, poderia ser argumentado que o sinistro pertence à categoria 3, com veículo e seguradora identificados, tendo o incidente ocorrido antes da inclusão da referida categoria no consórcio 2 do DPVAT, mas esta alegação não foi mencionada pela Líder nem no recurso e nem na contestação, desperdiçando-se R\$ 22.200,00 com o acordo judicial (Processo 15414.003278/2011-13, peça 104, p. 8).

No sinistro 201009219601, também poderia ser alegado que o sinistro pertence à categoria 3, mas ocorreu antes da inclusão da citada categoria no consórcio 2 do DPVAT. No entanto, não se encontrou argumento neste sentido, nem na contestação, nem no recurso, gerando um prejuízo de R\$ 25.800,00 com a formalização do acordo (Processo 15414.003278/2011-13, peça 104, p. 8).

Quanto aos sinistros 201031736601 e 200900665401, ocorreu a mesma situação, com o fator agravante de que o prazo prescricional já havia se esgotado, dado que os sinistros se deram em 1998 e 2004, respectivamente (Processo 15414.003278/2011-13, peça 104, p. 8).

Os sinistros 201009871501, 201013218701 e 201022291601 ocorreram após o estabelecimento da tabela de gradação de invalidez na Lei 6.194/74, mas, mesmo assim, foram objeto de acordo, contrariando a própria diretriz estabelecida pela Seguradora Líder no sentido de que tais sinistros estariam excluídos da política de acordos (Processo 15414.003278/2011-13, peça 104, p. 8).

Portanto, de todo o exposto, pode-se verificar que essa política de acordos é extremamente antieconômica e tem gerado vultoso desperdício de recursos do DPVAT, que são públicos.

Essa sistemática adotada pela Seguradora Líder de realizar acordos judiciais antieconômicos não apenas contribui para inflar o valor total de indenizações pagas, mas também impulsiona o valor da respectiva PSL e, por fim, redundando em aumento do valor do prêmio do DPVAT, onerando toda a sociedade.

Para levantar o montante do desperdício de recursos públicos, será determinado à Susep que apure a diferença entre os valores pagos de indenização do seguro DPVAT administrativamente e aqueles despendidos por acordo judicial desde 2008, tendo em vista os sistemas da Seguradora Líder possibilitarem extrair os dados necessários para levar a efeito o referido mister.

Infelizmente, no caso de sinistros que não tenham sido objeto de apreciação administrativa, a verificação da regularidade dos valores despendidos nos acordos judiciais teria de ser realizada individualmente em cada processo, sendo inviável uma apuração mais abrangente.

No entanto, pode ser determinado que a Susep, nos casos de acordo judicial em que não tenha havido pagamento administrativo, apure o valor total pago a maior em relação ao montante máximo permitido pela legislação - R\$ 13.500,00 - para os sinistros ocorridos de 2007 em diante, o que é possível por meio do banco de dados existente.

Da mesma forma, deve a Susep apurar os valores pagos por acordo judicial para sinistros das categorias 3 e 4 ocorridos antes da criação do consórcio 2 do DPVAT, tarefa esta que pode ser

obtida também pelo banco de dados.

Também será determinado que a Susep apure os valores pagos de indenização do seguro DPVAT por meio de acordo judicial desde 2008 em que o prazo prescricional já tenha decorrido por ocasião da propositura da ação judicial de cobrança.

Outrossim, determinar-se-á que a Susep adote as providências cabíveis no sentido de coibir a adoção de acordos judiciais nos casos envolvendo seguro DPVAT, tendo em vista seu caráter antieconômico.

Por fim, também será determinado que a Susep adote as providências cabíveis no sentido de estabelecer a obrigatoriedade de as demandas judiciais envolvendo o seguro DPVAT serem submetidas ao escrutínio do STJ, haja vista a jurisprudência deste tribunal ser flagrantemente favorável à Seguradora Líder.

3.6.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

[Processos listados à peça 245, p. 40]

3.6.3 - Causas da ocorrência do achado:

Riscos mal gerenciados pela Susep na fiscalização da Seguradora Líder. A Susep, nas fiscalizações realizadas na Seguradora Líder, não aprofundou as avaliações sobre os acordos judiciais realizados.

3.6.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Aumento de preço dos prêmios, que por sua vez eleva a arrecadação, que eleva o lucro do consórcio. (Efeito real)

3.6.5 - Critérios:

Resolução CNSP 153/2006, art. 2º, *caput*, inciso VI; art. 4º; art. 5º.

Resolução CNSP 273/2012, art. 1º, *caput*; art. 2º; art. 7º, *caput*.

3.6.6 - Evidências:

[Processos listados à peça 245, p. 41]

3.6.7 - Conclusão da equipe:

Parte componente do valor do prêmio é constituída pela projeção de despesas com sinistros judiciais, necessárias à solvência do seguro DPVAT.

Ocorre que, no mercado do seguro DPVAT, as despesas decorrentes de sinistros judiciais podem ser livremente repassadas para o valor do Prêmio do seguro, haja vista que a Seguradora Líder detém o monopólio deste seguimento, não podendo os contribuintes sequer deixar de contratá-lo, pois se trata de seguro obrigatório.

Por outro lado, considerando que o lucro do consórcio está fixado em uma margem fixa de 2% sobre o valor arrecadado, o aumento da projeção de despesas com sinistros judiciais eleva o lucro das seguradoras, ao contrário do que ocorre no mercado regular de seguros. A lógica é simples: o aumento nas despesas eleva o preço dos prêmios, que por sua vez eleva a arrecadação, que eleva o lucro do consórcio.

3.6.8 - Proposta de encaminhamento:

Determinar que a Susep no prazo de 180 dias a partir da publicação do presente acórdão, remetendo a este Tribunal, no mesmo prazo, o resultado destas determinações, que:

a) apure a diferença entre os valores pagos de indenização do seguro DPVAT administrativamente e aqueles despendidos por acordo judicial desde 2008, tendo em vista os sistemas da Seguradora Líder possibilitarem extrair os dados necessários para levar a efeito o referido mister;

b) apure, nos casos de acordo judicial formalizado a partir de 2008 em que não tenha havido pagamento administrativo, o valor total pago a maior em relação ao montante máximo permitido pela legislação – R\$ 13.500,00 – para os sinistros ocorridos de 2007 em diante, o que é possível por

meio do banco de dados existente;

c) apure os valores pagos por acordo judicial a partir de 2008 para sinistros das categorias 3 e 4 ocorridos antes da criação do consórcio 2 do DPVAT, tarefa esta que pode ser obtida também pelo banco de dados;

d) apure os valores pagos de indenização do seguro DPVAT por meio de acordo judicial desde 2008 em que o prazo prescricional já tenha decorrido por ocasião da propositura da ação judicial de cobrança;

e) adote as providências cabíveis no sentido de coibir a adoção de acordos judiciais nos casos envolvendo Seguro DPVAT, tendo em vista seu caráter antieconômico; e

f) adote as providências cabíveis no sentido de estabelecer a obrigatoriedade de as demandas judiciais envolvendo o seguro DPVAT serem submetidas ao escrutínio do Superior Tribunal de Justiça, se possível, haja vista a jurisprudência deste Tribunal ser flagrantemente favorável à Seguradora Líder.

3.7 - Pagamentos de valores de honorários advocatícios elevados sem exigência de êxito

3.7.1 - Situação encontrada:

Os escritórios de advocacia receberam em honorários advocatícios, de 2008 a 2013, o montante deveras relevante de R\$ 946.221.152,94. Esse valor tem aumentado a cada ano:

[Tabela à peça 245, p. 42-43, que mostra a evolução do valor de honorários, saindo de R\$ 3.054.705,07 em 2008 para R\$ 268.069.394,01 em 2013, totalizando R\$ 946.221.52,94 em todo o período]

No entanto, apesar desse aumento considerável de recebimento de honorários, o percentual de êxito dos escritórios de advocacia é muito baixo, sendo 21,48% em 2011 (Processo 15414.004347/2011-06, peça 92, p. 44), 32,62% em 2012 (Processo 15414.003766/2012, peça 91, p. 14) e 29,97% em 2013 (Processo 15414.002797/2013, peça 194, p. 7).

A princípio, não seria objeto de maior atenção o aumento de honorários evidenciado na tabela acima, se os pagamentos de indenizações judiciais fossem diminuindo na mesma medida que os honorários aumentassem. Melhor dizendo, se os êxitos resultassem em redução dos valores pagos e consequente aumento, na mesma proporção, dos honorários.

De modo a realizar uma análise mais conservadora, serão empregados os valores de 2009 em diante, dado que o montante de honorários de 2008 é bem inferior ao dos demais exercícios.

De 2009 a 2013, os honorários aumentaram em 141%. No entanto, os valores pagos de indenizações judiciais têm consumido mais que a PSL judicial formada para fazer frente a essas despesas, conforme dados extraídos do item 'Provisões Técnicas' das Notas Explicativas das Demonstrações Financeiras da Seguradora Líder (tabela PSL Sobrepreço, peça 185), mesmo adotando a Seguradora Líder um cálculo muito conservador de PSL, como se pode observar na PSL administrativa, historicamente 48,92% superior ao valor efetivamente pago, conforme a média dos últimos seis anos (tabela PSL Sobrepreço, peça 185). Portanto, não há economia efetiva, mas prejuízo.

Na verdade, a própria política de acordos judiciais acaba contribuindo para essa baixa taxa de êxitos, já que é muito mais rentável ao escritório de advocacia perceber o bônus de um acordo, ainda que antieconômico, a tentar ganhar o feito, com o risco de não conseguir obter a vitória final, como se verifica por meio do faturamento enviado pelos escritórios à Seguradora Líder (Processo 1514.005308/2011-18, peças 195 a 201).

Como já se observou no achado anterior, os escritórios sequer alegam a prescrição dos débitos ou o indevido pagamento de indenizações anteriores a 2005 em relação a sinistros das categorias 3 e 4 do consórcio 2 ou a superação do teto legal de R\$ 13.500,00 no que tange a sinistros ocorridos a partir de 2007, o que torna muito questionável sua atuação.

Além disso, quanto maior for o valor de indenização judicial pago pela Seguradora Líder e maior

for o montante de honorários advocatícios, maior será o numerário despendido do total arrecadado dos contribuintes do Seguro DPVAT, viabilizando o pleito da Líder de aumento do prêmio pago por cada um dos proprietários de veículos automotores.

Por certo, este estado de coisas é muito bom para os escritórios de advocacia, que recebem crescentes honorários e bônus; para a Seguradora Líder, que aumenta seu lucro de 2% sobre o total da arrecadação; e para os acidentados, que recebem uma indenização maior. No entanto, é deveras nocivo para todos os proprietários de veículos, que são obrigados a pagar um valor crescente de prêmio do Seguro DPVAT.

Esta tendência de preferir realizar acordos, cuja política teve início em 2009 (Processo 15414.003278/2011-13, peça 191, p. 5), a obter êxitos nos processos judiciais pode ser visualizada na tabela abaixo, cujos dados foram extraídos das Demonstrações Financeiras da Seguradora Líder:

[Tabela à peça 245, p. 43-44, mostrando o percentual de ações submetidas a acordo em relação ao total de ações finalizadas, passando de 21,69% em 2009 para 51,77% em 2013]

O aumento crescente do percentual de ações que acabam sendo resolvidas por acordo judicial amplia duplamente o desperdício de recursos públicos: a um, porque a indenização paga acaba sendo maior que a devida segundo a legislação, e a dois, porque os honorários advocatícios são muito impulsionados.

Não é demais destacar que, de 2008 a 2013, foram pagos R\$ 946.221.152,94 de honorários advocatícios para remunerar um índice baixo de êxitos, que não passa de 30%.

Sendo assim, entendemos que, dado o volume de ações existente, seria mais coerente e econômico a adoção de uma sistemática de cadastramento de escritórios com a especificação de valor fixo para cada etapa processual e a exigência de obtenção de êxitos, vinculando sua performance à distribuição de processos, de modo que, quanto mais vitorioso for o escritório, em mais ações poderá atuar, sem prejuízo de definir um percentual mínimo de êxito, abaixo do qual o escritório será desligado, nos moldes dos cadastramentos realizados, por exemplo, pelo Banco do Brasil (Edital BB credenciamento de escritórios, peça 202).

Deste modo, determinar-se-á à Susep que adote providências no sentido de suprimir o pagamento de bônus a escritórios de advocacia sem que haja qualquer ganho de causa, bem como intervenha para que a Seguradora Líder adote critérios mais econômicos na escolha desses escritórios, recomendando-se a adoção de cadastramento, nos moldes realizados, por exemplo, pelo Banco do Brasil, haja vista se tratar de dinheiro público.

Como a questão do êxito nas ações judiciais é fundamental para garantir a economicidade no emprego dos recursos do Seguro DPVAT, também será determinado que a Susep adote as providências cabíveis no sentido de fiscalizar o índice de êxitos dos escritórios de advocacia contratados pela Seguradora Líder, estabelecendo critérios mínimos. Afinal, a referida seguradora se beneficia das causas judiciais perdidas, por aumentarem o valor das indenizações e, assim, permitirem o incremento do valor do prêmio, do qual a Seguradora Líder obtém seu lucro.

3.7.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

[Processos listados à peça 245, p. 44]

3.7.3 - Causas da ocorrência do achado:

A Susep, nas fiscalizações realizadas na Seguradora Líder, não aprofundou as avaliações sobre os pagamentos de honorários advocatícios elevados sem a exigência de êxito.

3.7.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Aumento de preço dos prêmios, que por sua vez eleva a arrecadação, que eleva o lucro do consórcio. (Efeito real)

3.7.5 - Critérios:

Resolução CNSP 273/2012, art. 7º, *caput*

3.7.6 - Evidências:

[Processos listados à peça 245, p. 44]

3.7.7 - Conclusão da equipe:

Parte componente do valor do prêmio é constituída pela projeção de despesas que incluem pagamentos de valores de honorários advocatícios elevados e sem exigência de êxito.

Ocorre que, no caso do seguro DPVAT, essas despesas podem ser livremente repassadas para o valor do Prêmio do seguro, haja vista que a Seguradora Líder detém o monopólio deste seguimento, não podendo os contribuintes sequer deixar de contratá-lo, pois se trata de seguro obrigatório.

Por outro lado, considerando que o lucro do consórcio está fixado em uma margem fixa de 2% sobre o valor arrecadado, o aumento da projeção de despesas de honorários advocatícios eleva o lucro das seguradoras, ao contrário do que ocorre no mercado regular de seguros. A lógica é simples: o aumento nas despesas eleva o preço dos prêmios, que por sua vez eleva a arrecadação, que eleva o lucro do consórcio.

3.7.8 - Proposta de encaminhamento:

Determinar que a Susep no prazo de 180 dias a partir da publicação do presente acórdão, remetendo a este Tribunal, no mesmo prazo, o resultado destas determinações, que:

a) adote as providências cabíveis no sentido de suprimir os pagamentos de bônus a escritórios de advocacia sem que haja qualquer ganho de causa, bem como intervenha para que a Seguradora Líder adote critérios mais econômicos na escolha desses escritórios, que receberam, desde 2008, R\$ 946.221.152,94, recomendando-se a adoção de cadastramento, nos moldes realizados, por exemplo, pelo Banco do Brasil, em que se preestabelecem a remuneração pela elaboração de cada peça processual e, principalmente, os índices mínimos de êxito dos escritórios para fins de manutenção de sua contratação, haja vista se tratar de recursos públicos provenientes do recolhimento do prêmio do Seguro DPVAT; e

b) adote as providências cabíveis no sentido de fiscalizar o índice de êxitos dos escritórios de advocacia contratados pela Seguradora Líder, estabelecendo critérios mínimos, pois a referida seguradora se beneficia das causas judiciais perdidas, por aumentarem o valor das indenizações e, assim, permitirem o incremento do valor do prêmio, do qual a Seguradora Líder obtém seu lucro.

3.8 - Lançamento de valor de PSL muito superior ao montante efetivamente despendido de indenização

3.8.1 - Situação encontrada:

Os lançamentos levados a efeito na PSL administrativa, conforme dados presentes no item 'Provisões Técnicas' das Notas Explicativas das Demonstrações Financeiras contidas no site da Seguradora Líder, costumam ser muito superiores aos valores efetivamente pagos.

Consolidando os valores da PSL administrativa de 2008 a 2013 e confrontando-os com o montante despendido em indenizações, encontra-se uma diferença bastante significativa de 48,92% (tabela PSL Sobrepreço, peça 185).

A existência de uma PSL inflada imobiliza no ativo garantidor grande parte do numerário que poderia estar sendo gasto no pagamento de sinistros. Isto acarreta menos recursos disponíveis para arcar com as indenizações, permitindo que a Seguradora Líder pleiteie mais aumentos de tarifa do prêmio do Seguro DPVAT.

No ano de 2008, a diferença entre a PSL e o valor efetivamente indenizado foi de 57,29%; no de 2009, 51,37%; no de 2010, 69,31%; no de 2011, 64,26%; e no de 2012, 56,23% (tabela PSL Sobrepreço, peça 185).

De fato, pelo princípio contábil da prudência, é recomendável que a PSL seja um pouco maior que

o valor de indenização ao fim e ao cabo despendido, mas acima de 50% é muito elevado.

No ano de 2013, a referida diferença caiu para 14,8%, aproximando-se um pouco mais do aceitável. No entanto, tendo em vista os altos valores lançados em anos anteriores, faz-se mister verificar se a redução desse percentual foi circunstancial ou tenderá a permanecer doravante.

Como demonstração de confiança da equipe na contínua regressão da referida diferença, não será descontado da PSL que a equipe calculará adiante esse percentual médio de lançamento excessivo.

No entanto, a equipe descontará do valor de PSL tanto judicial como administrativa os valores prescritos. Não se pode tolerar que seja despendida qualquer quantia para se pagar indenizações já prescritas. Como já ressaltado, trata-se de recursos públicos que devem ser empregados com a maior parcimônia possível.

No caso da PSL administrativa, foi encontrado um valor lançado de débitos prescritos de R\$ 4.485.852,92, pouco relevante se comparado ao montante total de R\$ 347.661.326,46 (1,29%) (tabela PSL, peça 136).

Contudo, na PSL judicial, averiguou-se o lançamento de R\$ 493.002.438,18 de valores já prescritos, o que representa 26,03% do total de R\$ 1.893.730.519,90. Trata-se de montante bastante significativo (tabela PSL, peça 135).

Com base no exposto, determinar-se-á à Susep que proceda ao monitoramento da diferença entre o valor lançado de PSL e o efetivamente pago de indenização, o que pode ser realizado por meio de banco de dados já existente, adotando as providências necessárias caso o percentual ainda esteja elevado.

Também se determinará que a Susep adote providências para que a Seguradora Líder expurgue de sua PSL valores prescritos, por serem indevidos, ou, pelo menos, lance valor pouco relevante, caso adote o princípio da prudência.

Por fim, será determinado que a Susep adote as providências cabíveis para que a Seguradora Líder expurgue de sua PSL valores superiores a R\$ 13.500,00, já que este montante representa a indenização máxima prevista na legislação.

3.8.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

[Processos listados à peça 245, p. 47]

3.8.3 - Causas da ocorrência do achado:

Riscos mal gerenciados pela Susep na fiscalização da Seguradora Líder. A Susep, nas fiscalizações realizadas na Seguradora Líder, não aprofundou as avaliações sobre o valor da PSL e o montante efetivamente despendido de indenização.

3.8.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Aumento de preço dos prêmios, que por sua vez eleva a arrecadação, que eleva o lucro do consórcio. (Efeito potencial).

3.8.5 - Critérios:

Resolução CNSP 273/2012, art. 7º, *caput*.

3.8.6 - Evidências:

[Planilhas listadas à peça 245, p. 48]

3.8.7 - Conclusão da equipe:

Parte componente do valor do prêmio é constituída pela projeção de despesas para a constituição do IBNR e PSL da Seguradora Líder (Prêmio Puro + IBNR), necessários à solvência do seguro DPVAT.

Ocorre que, no mercado do seguro DPVAT, os valores decorrentes da projeção de despesas para a constituição do IBNR e PSL podem ser livremente repassados para o valor do Prêmio do seguro,

haja vista que a Seguradora Líder detém o monopólio deste seguimento, não podendo os contribuintes sequer deixar de contratá-lo, pois se trata de seguro obrigatório.

Por outro lado, considerando que o lucro do consórcio está fixado em uma margem fixa de 2% sobre o valor arrecadado, o aumento da projeção de despesas para a constituição do IBNR e PSL eleva o lucro das seguradoras, ao contrário do que ocorre no mercado regular de seguros. A lógica é simples: o aumento nas despesas eleva o preço dos prêmios, que por sua vez eleva a arrecadação, que eleva o lucro do consórcio.

3.8.8 - Proposta de encaminhamento:

Determinar que a Susep no prazo de 180 dias a partir da publicação do acórdão que vier a ser proferido, remetendo a este Tribunal, no mesmo prazo, o resultado destas determinações, que:

- a) proceda ao monitoramento da diferença entre o valor lançado de PSL e o efetivamente pago de indenização, o que pode ser realizado por meio de banco de dados já existente, adotando as providências necessárias, caso o índice percentual dessa diferença ainda esteja elevado;
- b) adote as providências cabíveis para que a Seguradora Líder expurgue de sua PSL valores prescritos, por serem indevidos, ou, pelo menos, contabilize valor de menor relevância, caso adote o princípio contábil da prudência; e
- c) adote as providências cabíveis para que a Seguradora Líder expurgue de sua PSL valores superiores a R\$ 13.500,00, já que este montante representa a indenização máxima prevista na legislação.

3.9 - Pagamento de indenizações prescritas, superiores ao maior valor permitido em lei para sinistros ocorridos de 2007 em diante (R\$ 13.500,00) e indevidas nas categorias 3 e 4 do consórcio 2 para sinistros ocorridos antes de 2005

3.9.1 - Situação encontrada:

Com base nas informações presentes no banco de dados da Susep, foi possível verificar todos os valores de indenizações pagos desde 2008, de acordo com o ano do sinistro e o ano do respectivo aviso, por meio do emprego de tabelas dinâmicas no aplicativo Excel.

Em relação aos pagamentos administrativos do consórcio 1 do DPVAT, averiguaram-se indenizações pagas prescritas no valor de R\$ 181.487.682,71. Outrossim, verificaram-se pagamentos superiores ao limite legal para sinistros ocorridos após 2007 no montante de R\$ 157.558,29. Expurgados os valores que são ao mesmo tempo prescritos e acima do legalmente permitido (R\$ 13.500,00), para não contabilizá-los em duplicidade, tem-se um prejuízo computado de R\$ 181.631.541,00, que representa 2,68% do total de R\$ 6.788.967.868,67 (Planilha Prescrição Adm. Cons. I, peça 144, p. 2).

Em relação aos pagamentos administrativos do consórcio 2 do DPVAT, averiguaram-se indenizações pagas prescritas no valor de R\$ 3.754.899,86. Outrossim, verificaram-se pagamentos superiores ao limite legal para sinistros ocorridos após 2007 no montante de R\$ 154.482,97. E, ainda, foram encontrados pagamentos indevidos nas categorias 3 e 4 do consórcio 2 para sinistros ocorridos antes de 2005 no valor de R\$ 268.786,35. Expurgados os valores que são ao mesmo tempo prescritos, acima do legalmente permitido e indevidos, para não contabilizá-los em duplicidade, tem-se um prejuízo computado de R\$ 3.900.012,05, que representa 1,90% do total de R\$ 204.792.637,62 (Planilha Prescrição Adm. Cons. II, peça 152).

Em relação aos pagamentos judiciais do consórcio 1 do DPVAT, averiguaram-se indenizações pagas prescritas no valor de R\$ 1.308.270.654,50. Outrossim, verificaram-se pagamentos superiores ao limite legal para sinistros ocorridos após 2007 no montante de R\$ 189.585.086,07. Expurgados os valores que são ao mesmo tempo prescritos e acima do legalmente permitido (R\$ 16.238.155,66), para não contabilizá-los em duplicidade, tem-se um prejuízo computado de R\$ 1.481.617.584,91, que representa 32,43% do total de R\$ 4.568.448.038,55 (Planilha Prescrição Jud. Cons. I, peça 158).

Este é um dado bastante consistente de como a política de acordos tem o potencial de gerar

considerável desperdício de recursos públicos.

Em relação aos pagamentos judiciais do consórcio 2 do DPVAT, averiguaram-se indenizações pagas prescritas no valor de R\$ 26.931.651,43. Outrossim, verificaram-se pagamentos superiores ao limite legal para sinistros ocorridos após 2007 no montante de R\$ 5.978.052,25. E, ainda, foram apurados pagamentos indevidos nas categorias 3 e 4 do consórcio 2 para sinistros ocorridos antes de 2005 no valor de R\$ 19.864.054,31. Expurgados os valores que são ao mesmo tempo prescritos, acima do legalmente permitido e indevidos, para não contabilizá-los em duplicidade, tem-se um prejuízo computado de R\$ 39.086.765,83, que representa 44,20% do total de R\$ 88.425.932,39 (Planilha Prescrição Jud. Cons. II, peça 166).

Mais uma vez, pode-se observar o quanto a política de acordos é temerária na gestão dos recursos públicos do Seguro DPVAT.

Desta forma, determinar-se-á à Susep que adote providências junto à Seguradora Líder no sentido de coibir o pagamento de indenizações indevidas, em especial as judiciais, tendo em vista o vultoso prejuízo encontrado, já que se trata de recursos públicos, provenientes de contribuição de natureza tributária, que onera todos os proprietários de veículos automotores.

3.9.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

[Processos listados à peça 245, p. 49]

3.9.3 - Causas da ocorrência do achado:

Riscos mal gerenciados pela Susep na fiscalização da Seguradora Líder. A Susep, nas fiscalizações realizadas na Seguradora Líder, não aprofundou as avaliações sobre o pagamento de indenizações prescritas, superiores ao maior valor permitido em lei para sinistros ocorridos de 2007 em diante (R\$ 13.500,00) e indevidas nas categorias 3 e 4 do consórcio 2 para sinistros ocorridos antes de 2005.

3.9.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Aumento de preço dos prêmios, que por sua vez eleva a arrecadação, que eleva o lucro do consórcio. (Efeito real)

3.9.5 - Critérios:

Resolução CNSP 273/2012, art. 7º, *caput*

3.9.6 - Evidências:

[Planilhas listadas à peça 245, p. 50]

3.9.7 - Conclusão da equipe:

Parte componente do valor do prêmio é constituída pela projeção de despesas para pagamento de indenizações necessárias à solvência do seguro DPVAT, as quais, em alguns casos, estavam prescritas, eram superiores ao maior valor permitido em lei para sinistros ocorridos de 2007 em diante (R\$ 13.500,00) e indevidas nas categorias 3 e 4 do consórcio 2 para sinistros ocorridos antes de 2005.

Ocorre que, no caso do seguro DPVAT, as despesas decorrentes da projeção de despesas para pagamento de indenizações, que, em alguns casos, estavam prescritas, eram superiores ao maior valor permitido em lei para sinistros ocorridos de 2007 em diante (R\$ 13.500,00) e indevidas nas categorias 3 e 4 do consórcio 2 para sinistros ocorridos antes de 2005, podem ser livremente repassadas para o valor do Prêmio do seguro, haja vista que a Seguradora Líder detém o monopólio deste seguimento, não podendo os contribuintes sequer deixar de contratá-lo, pois se trata de seguro obrigatório.

Por outro lado, considerando que o lucro do consórcio está fixado em uma margem fixa de 2% sobre o valor arrecadado, o aumento da projeção de despesas para pagamento de indenizações e constituição da IBNR e PSL eleva o lucro das seguradoras, ao contrário do que ocorre no mercado regular de seguros. A lógica é simples: o aumento nas despesas eleva o preço dos prêmios, que por

sua vez eleva a arrecadação, que eleva o lucro do consórcio.

3.9.8 - Proposta de encaminhamento:

Determinar que a Susep no prazo de 180 dias a partir da publicação do acórdão que vier a ser proferido, remetendo a este Tribunal, no mesmo prazo, o resultado destas determinações, adote as providências cabíveis junto à Seguradora Líder no sentido de coibir o pagamento de indenizações indevidas, em especial as judiciais, como por exemplo as prescritas, superiores ao maior valor permitido em lei para sinistros ocorridos de 2007 em diante (R\$ 13.500,00) e indevidas nas categorias 3 e 4 do consórcio 2 para sinistros ocorridos antes de 2005, tendo em vista o vultoso prejuízo encontrado de R\$ 1.706.235.903,79, já que se trata de recursos públicos, provenientes de tributo que onera todos os proprietários de veículos automotores.

3.10 - IBNR e PSL superdimensionados

3.10.1 - Situação encontrada:

Segundo informação prestada pela Susep, o IBNR deve ser suficiente para pagar todos os sinistros ainda não avisados, caso o prêmio referente ao DPVAT não seja mais recolhido. Desta forma, calculou-se qual deveria ser o valor do IBNR caso não houvesse mais o referido recolhimento a partir de 1/1/2014, de maneira a avaliar a adequação do montante hoje acumulado.

Para tanto, projetou-se para o futuro, por meio de regressão, os valores de sinistros ocorridos em 2011, 2012 e 2013 que seriam avisados em 2014, 2015 e 2016. Sendo assim, procurou-se estabelecer a equação matemática que melhor descrevesse a evolução dos valores a cada ano, empregando-se, para atingir o referido intento, o programa 'CurveExpert'. Neste programa, são lançados os valores das variáveis existentes, tendo-se, como resposta, o gráfico que melhor exprime a relação entre as variáveis e a respectiva equação, além do erro padrão e do coeficiente de correlação encontrado, os quais aferem a aderência do gráfico ao comportamento real das variáveis.

Não se pode olvidar que sinistros ocorridos em 2010 e anos anteriores já se encontram prescritos em 2014, não sendo mais devidos, pois o prazo prescricional é de três anos, conforme ressaltado em momento anterior.

O método empregado consistiu em somar todos os valores de sinistros avisados em 2013, mas ocorridos em 2012; avisados em 2012, mas ocorridos em 2011; avisados em 2011, mas ocorridos em 2010; e avisados em 2010, mas ocorridos em 2009, computando-se o montante pago nos consórcios I e II e aquele lançado na PSL. Em seguida, com esses quatro valores consolidados, pôde-se estabelecer a equação matemática de regressão e estimar o valor das indenizações de sinistros ocorridos em 2013, mas avisados em 2014.

Em outra planilha, somaram-se todos os valores de sinistros avisados em 2013, mas ocorridos em 2011; avisados em 2012, mas ocorridos em 2010; avisados em 2011, mas ocorridos em 2009; e avisados em 2010, mas ocorridos em 2008, computando-se o montante pago nos consórcios I e II e aquele lançado na PSL. Em seguida, com esses quatro valores consolidados, pôde-se estabelecer a equação matemática de regressão e estimar o valor das indenizações de sinistros ocorridos em 2012, mas avisados em 2014; e ocorridos em 2013, mas avisados em 2015.

Na planilha seguinte, foram somados todos os valores de sinistros avisados em 2013, mas ocorridos em 2010; avisados em 2012, mas ocorridos em 2009; avisados em 2011, mas ocorridos em 2008; e avisados em 2010, mas ocorridos em 2007, computando-se o montante pago nos consórcios I e II e aquele lançado na PSL. Em seguida, com esses quatro valores consolidados, pôde-se estabelecer a equação matemática de regressão e estimar o valor das indenizações de sinistros ocorridos em 2011, mas avisados em 2014; ocorridos em 2012, mas avisados em 2015; e ocorridos em 2013, mas avisados em 2016.

Desta forma, conforme exposto, para se estimarem somas futuras, foram empregados os quatro últimos valores conhecidos de cada uma das categorias escolhidas: aviso ocorrido após um ano, aviso ocorrido após dois anos e aviso ocorrido após três anos. Embora os três valores mais recentes expressem melhor a tendência atual do montante despendido com indenizações, a equipe de auditoria procurou dar a maior consistência possível ao gráfico encontrado, adicionando, assim,

mais um valor, totalizando quatro.

No caso dos sinistros administrativos, os índices de correlação, que medem a aderência do gráfico de regressão à realidade, foram de aproximadamente 100% em todas as simulações realizadas, podendo-se projetar para 2014, com elevado grau de confiabilidade, os valores de R\$ 659.051.520,79 para sinistros ocorridos em 2013, R\$ 137.867.320,43 para sinistros ocorridos em 2012 e R\$ 64.349.044,07 para sinistros ocorridos em 2011; para 2015, com elevado grau de confiabilidade, os valores de R\$ 148.552.611,88 para sinistros ocorridos em 2013 e R\$ 72.454.447,95 para sinistros ocorridos em 2012; e para 2016, com elevado grau de confiabilidade, R\$ 80.631.554,86 para sinistros ocorridos em 2013, resultando em IBNR administrativo estimado de R\$ 1.162.906.499,99 (Planilha Regressão Administrativa Aprimorada, peças 170 a 173).

No caso dos sinistros judiciais, os índices de correlação, que medem a aderência do gráfico de regressão à realidade, foram de aproximadamente 100% em duas das simulações realizadas e 94,19% na restante, podendo-se projetar para 2014, com substancial grau de confiabilidade, os valores de R\$ 423.341.855,65 para sinistros ocorridos em 2013, R\$ 225.350.755,89 para sinistros ocorridos em 2012 e R\$ 77.075.756,6 para sinistros ocorridos em 2011; para 2015, com substancial grau de confiabilidade, R\$ 255.498.522,74 para sinistros ocorridos em 2013 e R\$ 54.915.337,11 para sinistros ocorridos em 2012; e para 2016, com substancial grau de confiabilidade, R\$ 32.754.917,59 para sinistros ocorridos em 2013, resultando em IBNR judicial estimado de R\$ 1.068.937.145,62 (Planilha Regressão Judicial Aprimorada, peças 177 a 180).

Neste passo, cabe salientar que as projeções dos valores de indenizações de sinistros judiciais avisados dois anos após sua ocorrência basearam-se nos três valores mais recentes, pois o valor mais antigo era muito maior que os seguintes, indicando uma queda acentuada que não correspondia à tendência atual de elevação gradual do montante indenizado, distorcendo o gráfico encontrado, o qual não encontrava aderência à realidade encontrada. Com o emprego dos três últimos valores, a curva obtida se mostrou bem mais consistente em relação ao verdadeiro comportamento hodierno das indenizações de sinistros judiciais avisados dois após sua ocorrência.

Em relação aos sinistros judiciais avisados três anos após sua ocorrência, também foi necessária a realização de ajustes, pois havia uma consistente tendência de queda gradual do valor das indenizações ao longo dos anos, que teria sido pontualmente interrompida pelas indenizações avisadas em 2013, mas ocorridas em 2010, quando houve uma estabilização do valor em relação ao ano anterior (2012/2009). Na tentativa de obter uma confirmação se o valor poderia oscilar, voltando a crescer, acrescentou-se uma variável mais antiga (2009/2006), em um total de cinco, restando constatado que a tendência de queda tem-se mostrado realmente bastante sólida, o que resultou em um gráfico bem mais confiável.

Deve-se ressaltar que o modelo empregado deve se ajustar o mais possível à realidade encontrada, sob pena de deixar de ser um instrumento de gestão para se tornar apenas um recurso matemático sem qualquer utilidade prática.

Dando continuidade aos cálculos, ao somar os IBNRs administrativo e judicial estimados, encontra-se o valor projetado total de R\$ 2.231.843.645,61 (Planilha Regressão Judicial Aprimorada – Jud + Adm, peça 181).

Como o IBNR do fim do exercício de 2013 era de R\$ 1.844.782.001,76, conclui-se ainda ser necessário constituir o montante estimado de R\$ 387.061.643,85 de IBNR para pagar todos os sinistros ainda não avisados até o final de 2013 (Planilha Regressão Judicial Aprimorada – Jud + Adm, peça 181).

No entanto, como averiguado em achado anterior, a PSL encontra-se superdimensionada, por prever recursos para pagamento de indenizações prescritas no valor total de R\$ 497.488.291,10. Sendo assim, o ativo garantidor, que representa os valores do IBNR e PSL retidos e aplicados em títulos do mercado financeiro, estaria superdimensionado em R\$ 110.426.647,25, conforme pode ser verificado na tabela a seguir (Planilha PSL + IBNR Aprimorado, peça 184):

[Tabela à peça 245, p. 53]

Desta forma, apurou-se que o IBNR e o PSL juntos estão superdimensionados em R\$ 110.426.647,25.

No entanto, o somatório dos dois valores (IBNR e PSL), que, segundo se constatou, deveria ser reduzido, só faz crescer nos últimos anos, conforme tabela a seguir (dados extraídos das Demonstrações Financeiras da Seguradora Líder):

[Tabela à peça 245, mostrando a evolução do valor de IBNR+PSL, que passou de R\$ 1.393.650.139,47 em 2008 para R\$ 4.086.173.848,12 em 2013]

Esse crescimento ocorre porque parte relevante dos recursos do prêmio do DPVAT destinados ao pagamento de sinistros não é utilizada. Este excesso de recursos acaba sendo contabilmente lançado no IBNR, acarretando seu aumento. Se o ritmo de crescimento se mantiver, estima-se que, segundo o mesmo método de regressão estatística anteriormente explicitado, o somatório de IBNR e PSL alcance, no fim de 2014, o valor de R\$ 4.650.215.732,32, o que representaria um incremento de R\$ 564.041.884,20 (Planilha Crescimento IBNR e PSL, peça 204).

No entanto, como comprovado, o IBNR+PSL tem de ser reduzido e não mais incrementado. Logo, há espaço, sim, para que seja proposta uma redução do valor do prêmio DPVAT, beneficiando milhões de cidadãos. Afinal, o valor do IBNR+PSL vem crescendo continuamente, sem indícios de que se estabilize a médio prazo, e ainda há R\$ 110.426.647,25 disponíveis, de maneira inapropriada, no ativo garantidor da Seguradora Líder.

Não é demais ressaltar que os cálculos de IBNR efetuados pela equipe foram conservadores, pois não levaram em consideração que sinistros ocorridos no primeiro semestre de determinado ano prescrevem no primeiro semestre do terceiro ano seguinte. Segundo a metodologia empregada, computou-se, por exemplo, o pagamento até dezembro de 2014 de um sinistro ocorrido em janeiro de 2011, apesar de já estar prescrito em fevereiro de 2014.

Além disso, esse valor de IBNR calculado pela equipe resulta de projeção realizada considerando-se os valores efetivamente pagos pela Seguradora Líder, os quais, no caso dos acordos judiciais, por exemplo, costumam ser superiores aos legalmente devidos. Provavelmente, ao se implantar uma fiscalização mais rigorosa da Susep, essas indenizações judiciais serão reduzidas, acarretando a consequente diminuição da respectiva projeção do IBNR. Desta forma, a tendência é que o valor de IBNR necessário para o pagamento de futuros sinistros seja menor no caso de uma atuação mais efetiva da Susep.

Sendo assim, determinar-se-á que a Susep avalie a possibilidade de redução da tarifa do DPVAT, tendo em vista a existência de um valor estimado de R\$ 110.426.647,25 a ser consumido do IBNR+PSL e a tendência de aumento substancial das referidas rubricas, embora, de fato, estas devam ser reduzidas.

De qualquer forma, deve ser determinado que a Susep não proponha aumentos da tarifa referente ao prêmio do Seguro DPVAT, enquanto a rubrica IBNR+PSL continuar acumulando recursos a cada ano.

Deverá, também, ser determinado que a Susep não considere em seus cálculos de projeção do valor da tarifa valores prescritos ou superiores ao teto máximo de indenização estabelecido pela legislação.

3.10.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

[Processos listados à peça 245, p. 54]

3.10.3 - Causas da ocorrência do achado:

Riscos mal gerenciados pela Susep na fiscalização da Seguradora Líder. A Susep, nas fiscalizações realizadas na Seguradora Líder, não aprofundou as avaliações sobre IBNR e PSL superdimensionados.

3.10.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Aumento de preço dos prêmios, que por sua vez eleva a arrecadação, que eleva o lucro do

consórcio. (Efeito real)

3.10.5 - Critérios:

Resolução CNSP 273/2012, art. 7º, *caput*

3.10.6 - Evidências:

[Planilhas listadas à peça 245, p. 55]

3.10.7 - Conclusão da equipe:

Parte componente do valor do prêmio é constituída pela projeção de despesas que incluem o IBNR e a PSL superdimensionados.

Ocorre que, no caso do seguro DPVAT, as despesas decorrentes da projeção de IBNR e PSL superdimensionados podem ser livremente repassadas para o valor do Prêmio do seguro, haja vista que a Seguradora Líder detém o monopólio deste seguimento, não podendo os contribuintes sequer deixar de contratá-lo, pois se trata de seguro obrigatório.

Por outro lado, considerando que o lucro do consórcio está fixado em uma margem fixa de 2% sobre o valor arrecadado, o aumento da projeção de despesas para a constituição da IBNR e PSL eleva o lucro das seguradoras, ao contrário do que ocorre no mercado regular de seguros. A lógica é simples: o aumento nas despesas eleva o preço dos prêmios, que por sua vez eleva a arrecadação, que eleva o lucro do consórcio.

3.10.8 - Proposta de encaminhamento:

Recomendar que a Susep:

- a) avalie a possibilidade de redução da tarifa referente ao prêmio do Seguro DPVAT, tendo em vista a existência de um valor estimado excedente de R\$ 110.426.647,25 nas rubricas IBNR e PSL, de maneira a interromper a tendência de aumento das referidas rubricas a cada ano (estimativa de acúmulo de R\$ 564.041.884,20 apenas em 2014) e possibilitar o emprego do referido excedente nas despesas afetas ao Seguro DPVAT;
- b) deixe de propor aumentos na tarifa referente ao prêmio do Seguro DPVAT, enquanto as rubricas IBNR e PSL continuarem acumulando recursos a cada ano; e
- c) deixe de considerar, nos cálculos de projeção do valor do prêmio, valores prescritos, anteriores, portanto, a três exercícios, ou superiores ao teto máximo de indenização de R\$ 13.500,00 estabelecido pela legislação vigente.

3.11 - Modelo adotado no Seguro DPVAT para a remuneração das seguradoras integrantes dos consórcios fomenta o paradoxo lucro-ineficiência.

3.11.1 - Situação encontrada:

As provisões necessárias que compõem o valor do prêmio são: provisão de despesas administrativas da Seguradora Líder necessárias à operacionalização do seguro DPVAT, provisão de sinistros a liquidar (PSL) e provisão para sinistros ocorridos e não avisados (IBNR). Tais provisões são previamente estimadas pela Seguradora Líder e submetidas à Susep, que, após sua aprovação, são repassadas ao valor do prêmio, passando a integrá-lo.

No caso das despesas administrativas, em um mercado regular de seguros, a Seguradora irá adaptar suas despesas administrativas de modo a minimizá-las, haja vista que sua elevação irá repercutir no preço do prêmio, o que irá lhe retirar competitividade no mercado e reduzir seu lucro.

Ocorre que, no caso do seguro DPVAT, as despesas administrativas da Seguradora Líder, assim como a projeção da PSL e do IBNR, podem ser livremente repassadas para o valor do Prêmio do seguro, uma vez que aquela seguradora detém o monopólio deste seguimento, não podendo os contribuintes sequer deixar de contratá-lo, pois se trata de seguro obrigatório.

Considerando que o lucro do consórcio está fixado em 2% do valor total arrecadado do prêmio, o aumento das despesas administrativas, da PSL e do IBNR acaba elevando o lucro das seguradoras,

ao contrário do que ocorre no mercado regular de seguros. A lógica é simples: o aumento nas despesas eleva o preço dos prêmios, que por sua vez eleva a arrecadação, que eleva o lucro do consórcio.

Logo, o aumento de despesas sob qualquer aspecto constitui motivo para aumento do prêmio do Seguro DPVAT. Isto incentiva a ineficiência, conforme a equipe verificou nos achados 5 a 10, pois o aumento do resultado dos consórcios acaba dependendo do incremento de despesas, o que tem gerado desperdício considerável de recursos públicos.

3.11.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Demonstrações contábeis da Líder.

Resolução CNSP 272/2012 - Regimento Interno da Susep.

[Processos listados à peça 245, p. 56-58]

3.11.3 - Causas da ocorrência do achado:

Riscos mal gerenciados pela Susep na fiscalização da Seguradora Líder. A Susep, nas fiscalizações realizadas na Seguradora Líder, não aprofundou as avaliações sobre o modelo adotado no Seguro DPVAT.

3.11.4 - Efeitos/consequências do achado:

Custo do Seguro DPVAT, arcado pela sociedade, maior do que o necessário (efeito real).

3.11.5 - Critérios:

Lei 6404/1976, art. 176, § 4º; art. 176, § 5º; art. 176, § 6º; art. 177, *caput*.

Resolução CNSP 153/2006, art. 2º, *caput*, inciso VI; art. 4º; art. 5º.

Resolução CNSP 243/2011, art. 2º, *caput*.

Resolução CNSP 273/2012, art. 1º, *caput*; art. 2º; art. 7º, *caput*; art. 19, *caput*, inciso I ao IX.

Resolução CNSP 272/2012, art. 53, *caput*.

3.11.6 - Evidências:

Resposta ao Ofício de Requisição 04-134/2014, folha 1 (peça 52).

[Processos e planilhas listados à peça 245, p. 58-63]

3.11.7 - Conclusão da equipe:

A equipe entende que o presente achado não esgota a discussão sobre o modelo que seria mais adequado para a remuneração dos consórcios que operam o Seguro DPVAT, pois tal discussão deve ser feita no fórum adequado. A equipe apenas constata que este modelo apresenta a característica intrínseca de acarretar o paradoxo lucro-ineficiência. Este achado explica a existência dos achados 5 a 10, bem como o descolamento presente no gráfico de arrecadação x indenizações pagas, apresentado na visão geral do objeto, no início do relatório. Entendemos que, no caso deste achado, a melhor opção é a comunicação aos órgãos competentes para que haja uma discussão na sociedade se o atual modelo deve permanecer ou ser alterado por outro modelo que venha a mitigar ou eliminar a mencionada característica do modelo atual.

3.11.8 - Proposta de encaminhamento:

Determinar que a Susep no prazo de 180 dias a partir da publicação do acórdão que vier a ser proferido, remetendo a este Tribunal, no mesmo prazo, o resultado destas determinações, estude a possibilidade de alteração do modelo adotado de gestão dos recursos do Seguro DPVAT e envie as possíveis propostas aos órgãos responsáveis por estabelecer o referido modelo, haja vista o paradigma atual fomentar o paradoxo lucro-ineficiência, pois, hodiernamente, o aumento das despesas acaba ocasionando o incremento do lucro da Seguradora Líder.

Dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o

fundamentarem, à Presidência da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados, à Presidência da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, à Presidência da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Controladoria Geral da União – CGU e ao Ministério Público Federal - MPF.

4 - ACHADO NÃO DECORRENTE DA INVESTIGAÇÃO DE QUESTÕES DE AUDITORIA

4.1 - Auditoria interna apresenta estrutura inadequada.

4.1.1 - Situação encontrada:

Em resposta ao item 'a' do Ofício de Requisição 02-134/2014, a Susep encaminhou o Ofício 0237/2014/SUSEP-GABIN, peça 23, por meio do qual foi informado o que segue:

6. Em síntese, a Auditoria Interna da Susep conta hoje com o Auditor-Chefe, dois Coordenadores e mais três servidores, resultando em um total de seis servidores.

7. Quanto ao número de servidores adequado à realização das atribuições institucionais da Auditoria Interna, registro que, em função de haver assumido o cargo de Superintendente no dia 31 de março de 2014, o Sr. Roberto Westenberger irá promover avaliação sobre o assunto, levando em conta as competências e necessidades da Audit, no menor tempo possível.

Note-se que muitos dos achados do presente trabalho têm relação direta com os controles internos da Susep, portanto convém recomendar ao novo Superintendente que, após avaliação sobre a estrutura da auditoria interna, faça o seu adequado dimensionamento, de modo a permitir que a auditoria interna possa realizar suas atribuições institucionais.

4.1.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

Resolução CNSP 272/2012 - Regimento Interno da Susep.

4.1.3 - Causas da ocorrência do achado:

Deficiência de controles internos. O controle interno da Susep está inadequado para executar suas atribuições institucionais.

4.1.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Comprometimento da qualidade da governança da entidade (efeito potencial).

4.1.5 - Critérios:

Resolução CNSP 273/2012, art. 19, *caput*, inciso I ao IX.

4.1.6 - Evidências:

Resposta ao Ofício de Requisição 02-134/2014, p. 1/2 (peça 23).

4.1.7 - Conclusão da equipe:

Verificamos que a falta de estrutura da Auditoria Interna prejudica o cumprimento principalmente do item I do art. 19 da Resolução CNSP 272/2012, que estabelece que a auditoria interna deverá realizar auditorias nos sistemas, processos e rotinas da SUSEP.

4.1.8 - Proposta de encaminhamento:

Recomendar que a Susep faça o adequado dimensionamento das necessidades de pessoal da Auditoria Interna, de modo a que possa realizar suas atribuições institucionais.

5 - CONCLUSÃO

Os achados vinculados às questões de auditoria foram os seguintes:

- Ausência de manual de procedimentos e supervisão de auditorias nas fiscalizações realizadas pela Coordenação Geral de Fiscalização (CGFIS) na Seguradora Líder.
- Ausência de relação entre os processos sancionadores abertos e os processos de fiscalização que

lhes são correlatos.

- Ausência de norma disciplinadora para glosa de valores e exigência de abertura de processos sancionadores para os casos em que a CGFIS (coordenação Geral de Fiscalização), em processo de fiscalização, constata gastos administrativos irregulares por parte da Seguradora Líder.
- Adoção de regime contábil misto (caixa e competência) nas demonstrações contábeis da Seguradora Líder e lançamento de valores conflitantes nas Demonstrações Financeiras da referida seguradora.
- Despesas administrativas irregulares da Seguradora Líder constatadas pela SUSEP, que, após o cálculo atuarial do valor do prêmio, são suportadas por todos os proprietários de veículos automotores terrestres.
- Acordos judiciais de caráter antieconômico realizados pela Seguradora Líder.
- Pagamentos de valores de honorários advocatícios elevados sem exigência de êxito.
- Lançamento de valor de PSL muito superior ao montante efetivamente despendido de indenização.
- Pagamento de indenizações prescritas, superiores ao maior valor permitido em lei para sinistros ocorridos de 2007 em diante (R\$ 13.500,00) e indevidas nas categorias 3 e 4 do consórcio 2 para sinistros ocorridos antes de 2005.
- IBNR e PSL superdimensionados.
- Modelo adotado no Seguro DPVAT para a remuneração das seguradoras integrantes dos consórcios fomenta o paradoxo lucro-ineficiência.

Já o achado não decorrente da investigação de questões de auditoria estaria relacionado à estrutura inadequada da Auditoria Interna.

Além disso, cabem ser destacados os vultosos valores encontrados de desperdício de recursos públicos desde a criação da Seguradora Líder em 2008, tendo-se constatado um desperdício de R\$ 440.644.615,00 em relação às despesas administrativas; pagamentos de R\$ 946.221.152,94 de honorários advocatícios sem qualquer exigência de êxito; dispêndios de R\$ 1.706.235.903,79 referentes a indenizações prescritas, superiores ao maior valor permitido em lei para sinistros ocorridos de 2007 em diante (R\$ 13.500,00) e indevidas nas categorias 3 e 4 do consórcio 2 para sinistros ocorridos antes de 2005; superdimensionamento de R\$ 110.426.647,25 nas rubricas IBNR e PSL.

Portanto, a Susep necessita reformular com urgência os procedimentos levados a efeito para a fiscalização da Seguradora Líder, pois sua atuação intempestiva e ineficaz tem trazido portentosos desperdícios de recursos públicos ao próprio contribuinte, que vem arcando com um valor de prêmio do Seguro DPVAT acima do realmente necessário para fazer frente aos gastos efetivos do referido seguro. As determinações propostas neste relatório tencionam incrementar esse trabalho fiscalizatório da Susep sobre os valores despendidos em razão do Seguro DPVAT.

Outrossim, a questão de o modelo de remuneração de 2% da arrecadação fomentar a ineficácia pode ser equacionada por intermédio de outra forma de obtenção de lucro pela Seguradora Líder. No entanto, se a opção for no sentido de alterar a entidade gestora dos recursos do DPVAT, há a opção de escolha da Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S/A, que obteve autorização para operar seguros de danos e de pessoas em todo o território nacional, nos termos da Portaria Susep 5767/2014.

Trata-se de empresa pública, cuja criação foi autorizada pelo art. 37 da Lei 12.712/2012, sobre a qual subsiste formas de controle bem mais rígidas, por se tratar de ente estatal vinculado à União, tornando mais efetiva a fiscalização.

Outro ponto a ser destacado diz respeito ao contrato com os correios para recebimento de documentação das vítimas de acidentes automobilísticos. A despeito de o valor da recepção da documentação ser inferior ao cobrado pelas seguradoras, os correios não fazem qualquer avaliação

sobre os documentos enviados, existindo o risco de haver várias remessas por um mesmo segurado, cada uma delas remunerada separadamente pela Seguradora Líder, o que acabaria provocando prejuízos, conforme constatado no Processo 1514.003248/2013-61 (peça 50, p. 30/31). Apesar de ainda não se ter apurado qualquer irregularidade, o referido risco já seria suficiente para o Tribunal recomendar que a Susep apure a média de remessas de documentação por segurado, de maneira a avaliar a economicidade dessa relação da Seguradora Líder com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

Por fim, deve-se opor sigilo às peças do presente processo, tendo em vista normativo interno da Susep (peça 203, p. 1/3), em que há previsão de restrição de acesso a processos sancionadores.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a eliminação de desperdícios ou redução de custos administrativos nos próximos seis anos de aproximadamente R\$ 2.257.307.166,04 (item 56.1 das Orientações para Benefícios do Controle), em cujo valor não está computada, por ser de difícil estimativa, a economia advinda do emprego de índices de êxito e da eliminação de bônus para escritórios de advocacia pela formalização de acordos judiciais desvantajosos, uma vez que trata de desperdício de recursos públicos, que tem potencial para reduzir bastante os gastos de R\$ 946.221.152,94 com honorários advocatícios nos próximos seis anos, bem como não resta computada a economia gerada pelo fim dos acordos judiciais, também de complicado dimensionamento.

Entendemos que o prazo de 180 dias a partir da publicação do acórdão que vier a ser proferido, remetendo a este Tribunal, no mesmo prazo, o resultado obtido pela Susep, está adequado e razoável.

6 COMENTÁRIOS DO GESTOR E ANÁLISE DA EQUIPE

Consoante o Memorando Segecex 8/2014, além da Portaria-TCU 280/2010, alterada pela Portaria-TCU 168/2011, itens 144 a 148 (Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União – NAT) e Acórdão 1.255/2013-TCU-Plenário, subitem 9.4, a Secretaria da Administração Indireta no Rio de Janeiro – SecexEstataisRJ, encaminhou o Ofício-oitiva 526/2014, datado de 21/11/2014, peça 205, por meio do qual foi dirigido à Susep, o relatório de auditoria preliminar para que fossem empreendidos comentários escritos sobre o seu conteúdo, de modo que a equipe pudesse analisar as sugestões e críticas oferecidas.

A Susep encaminhou o Ofício 0617/2014/SUSEP-GABIN, peça 207, datado de 19/12/2014, por meio do qual foi enviado a resposta ao mencionado ofício-oitiva. Em relação aos comentários apresentados, listamos o entendimento da equipe sobre cada um dos itens, conforme a seguir:

Item 3.1 - Ausência de manual de procedimentos e supervisão de auditorias nas fiscalizações realizadas pela Coordenação-Geral de Fiscalização (CGF1S) na Seguradora Líder.

Comentário do gestor

‘Relativamente ao item 3.1 embora, de fato, não existam manuais de procedimentos institucionalizados para as atividades de fiscalização do seguro DPVAT, há rotinas de trabalho desenvolvidas pela área responsável por essas atividades’.

Comentário da equipe

A simples existência de rotinas de trabalho desenvolvidas pela área de fiscalização não supre a necessidade de um manual de procedimentos e supervisão de auditorias, deixando evidente a procedência do achado, demonstrando, desta forma, a carência do órgão quanto a sua governança e a adequação da proposta de encaminhamento.

Item 3.2 - Ausência de relação entre os processos sancionadores abertos e os processos de fiscalização que lhes são correlatos.

Comentário do gestor

‘No tocante ao item 3.2, a área de fiscalização da Susep esclarece que, internamente, não existem dificuldades para se estabelecer o vínculo entre os processos sancionadores e os relatórios de

fiscalização. Esse vínculo pode ser realizado através do acesso aos sistemas internos da Susep, tais como o Sistema de Controle de Processos e o Sistema de fiscalização. Neste último, estão digitalizados todos os relatórios e todos os processos sancionadores. No entanto, de fato, esses sistemas não geram relatórios automáticos e as consultas precisam ser feitas, caso a caso.

Conforme previsto na Resolução CNSP 186/2008, sucedida pela Resolução CNSP 243/2011, os processos sancionadores desta Autarquia podem ser instaurados mediante denúncia, representação ou auto de infração. A denúncia diz respeito à comunicação de possíveis irregularidades a Susep pelo público consumidor do mercado supervisionado. Já as representações e os autos de infração são os instrumentos utilizados pelos fiscais da Susep para instaurar o processo sancionador. Somente nesses dois últimos casos, portanto, a origem do processo sancionador advém objetivamente da própria atividade fiscalizatória da Susep.

O auto de infração é sempre lavrado pela equipe de fiscalização, durante os trabalhos de campo, fase em que o relatório de fiscalização ainda não está concluído. Portanto, não é possível constar no processo sancionador instaurado pelo auto de infração o número do relatório de fiscalização.

As representações podem ser lavradas antes ou depois da conclusão dos trabalhos de campo. Caso o processo sancionador tenha sido instaurado a partir de uma representação, antes da conclusão dos trabalhos de campo, não será possível mencionar o número do relatório de fiscalização. Caso contrário, se o processo sancionador for instaurado após a conclusão do relatório de fiscalização, é possível citar o número do relatório correspondente.

Por outro lado, é praxe que os relatórios de fiscalização apresentem item específico, no qual são elencadas todas as infrações apuradas, assim como o respectivo número dos processos sancionadores instaurados. Sendo assim, segundo o entendimento da área responsável, não há dificuldade de rastreabilidade dos acontecimentos, quando se consulta o relatório de fiscalização.

Com relação à alegação do TCU de que existe dificuldade de se constatar que tudo o que foi apurado no processo de fiscalização tenha sido objeto de processo sancionador, deve ser esclarecido que o controle utilizado pela Coordenação-Geral de fiscalização - CGFIS é a própria aprovação do relatório pelas chefias, nos níveis de Coordenação e de Coordenação-Geral. A leitura do item do relatório de fiscalização que trata das possíveis infrações para as quais foram instaurados processos sancionadores permite que as chefias se certifiquem de que o que foi levantado no relatório de fiscalização foi, de fato, objeto de proposta de sanção.’

Comentário da equipe

A equipe mantém o entendimento quanto ao achado, pois foi constatada, na prática, a dificuldade mencionada no item. A equipe sabe da existência de processos sancionadores que são autônomos em relação às fiscalizações, mas há os processos sancionadores que mantêm relação com as fiscalizações realizadas pela Susep, neste caso, cabe a manutenção da determinação para que seja elaborado normativo interno que estabeleça um padrão a ser adotado pela entidade para instituir um vínculo institucional entre os processos sancionadores e os processos de fiscalização que os originaram.

Item 3.3 - Ausência de normas disciplinadoras para glosa de valores e exigência de abertura de processos sancionadores para os casos em que a CGFIS (Coordenação Geral de Fiscalização), em processo de fiscalização, constata gastos administrativos irregulares por parte da Seguradora Líder.

Comentário do gestor

‘Com relação ao item 3.3, a área de fiscalização da Susep esclarece que a glosa de despesa administrativa irregular, para fins de cálculo do valor da tarifa para o exercício seguinte, já é procedimento padrão adotado pela Susep. A Coordenação Geral de Produtos - CGPRO só efetua o cálculo do prêmio do seguro DPVAT após a emissão do parecer da Coordenação Geral de Fiscalização - CGFIS sobre a adequação da estimativa de despesas administrativas da Seguradora Líder para o próximo exercício. Nesse parecer estão informadas as glosas para que determinadas despesas não afetem o cálculo da tarificação (vide Parecer SUSEP/D1FIS/CGFIS/COSU2/N.0 20/14

- Processo SUSEP 15414.002518/2014-05, encaminhado, em anexo - Anexo B).

De acordo com a Procuradoria Federal junto à Susep, a glosa pela equipe de fiscalização de despesas administrativas para fins de devolução imediata de valores indevidamente pagos não pode ser considerada sanção, não sendo crível e sequer razoável a instauração de processo administrativo sancionador para exame dessa hipótese. De acordo com o posicionamento jurídico, a glosa pela CGFIS de despesa administrativa irregular praticada é atividade inerente ao Poder de Polícia administrativa destinada legalmente ao ente fiscalizador, mas que, como todo e qualquer ato administrativo praticado contra o administrado, está sujeita a controle, seja pela própria administração pública, que poderá rever seus atos, ou pela esfera judicial.

Diante desse entendimento, o órgão jurídico manifesta sua concordância integral com a tese defendida de elaboração de normativo no âmbito da Autarquia, instituindo-se procedimento incidental ao trabalho fiscalizatório, com dilação probatória mínima, de modo a respeitar o contraditório e a ampla defesa, atendendo a celeridade e tempestividade peculiar ao tema. Não se tem dúvida que o citado normativo, ao conter regramentos objetivos e itens pré-estabelecidos irá, inclusive, fortalecer e facilitar o trabalho da CGFIS, pois dará imediata eficácia ao importante trabalho fiscalizatório exercido pela Autarquia.

Comentário da equipe

A equipe mantém o mesmo entendimento do gestor e da Procuradoria Federal junto à Susep quanto ao referido achado, conforme manifestado nos comentários do gestor.

Item 3.4 - Adoção de regime contábil misto (caixa e competência) nas demonstrações contábeis da Seguradora Líder e lançamento de valores conflitantes nas Demonstrações Financeiras da referida seguradora.

Comentário do gestor

Relativamente ao item 3.4, cabem os seguintes comentários produzidos pela área de monitoramento de solvência da Susep - CGSOA e corroborados pela área de fiscalização.

Em 2013, a Susep criou grupo técnico, no âmbito da Comissão Contábil, para discutir a forma de contabilização das operações relativas ao seguro DPVAT. Conforme consta no item 2.1 da ata de reunião do dia 2 de abril de 2014, em anexo (Anexo C), foi esclarecido que 'o subgrupo de DPVAT, criado no ano passado, obteve avanços no decorrer das discussões sobre a natureza do seguro DPVAT. Um dos objetivos era estabelecer maior convergência na contabilização do seguro DPVAT com as normas internacionais, sem que fosse preciso grandes mudanças nas normas que regulamentam o DPVAT atualmente. O representante do Ibracon (Instituto dos Auditores Independentes do Brasil) informou que um GT (Grupo de Trabalho) do Ibracon, criado para este fim, chegou à conclusão de que, com base na legislação existente, não seria possível a harmonização com as normas contábeis internacionais, ou seja, seria preciso uma mudança mais estrutural na forma de contabilização do DPVAT. Dessa forma, ficou encerrado o subgrupo de DPVAT, não significando a impossibilidade de revisitar-se o tema futuramente.' (Grifo nosso).

Ainda com relação a esse tema, a área técnica esclarece que a Resolução CNSP 192/08, alterada pela Resolução CNSP 274/12, determina no seu art. 4º que 'os percentuais de repasse dos prêmios tarifários arrecadados relativos às categorias 1, 2, 9 e 10, na forma da legislação vigente, ficam estabelecidos em...' e estabelece ainda, no parágrafo primeiro do mesmo artigo 4º que 'o valor a ser acumulado mensalmente a título de Provisão de Sinistros Ocorridos e Não Avisados - IBNR, para as categorias de que trata o caput deste artigo, será equivalente à diferença entre a parcela de 44,0924% sobre os prêmios tarifários arrecadados e o somatório dos sinistros efetivamente pagos'. (Grifo nosso)

Ou seja, a definição dos repasses, da margem de resultado e dos valores que devem ser agregados à provisão de despesas administrativas e de IBNR, de acordo com a área técnica, estão relacionados à arrecadação. A forma de contabilização atual reflete como a operação do DPVAT foi estruturada e regulamentada, de forma diversa relativamente aos seguros tradicionais.

A contabilidade deve refletir a realidade da operação. Existem diversas outras rubricas, cujo fato

gerador, para fins de contabilização, está atrelado ao recebimento ou ao pagamento. Por isso, essas contas devem ser impactadas somente quando do respectivo recebimento ou pagamento. Desse modo, não se pode afirmar que o regime contábil adotado pela seguradora esteja inadequado ou que deva ser alterado. Naturalmente, isso não significa que a Seguradora Líder não tenha efetuado nenhum lançamento errado durante o período analisado ou que o conceito de algumas contas não possa ser revisto.

Além disso, de acordo com esclarecimentos prestados pela CGSOA, não existe apropriação de prêmio. O valor arrecadado para o pagamento dos sinistros tem que ser acumulado na provisão de IBNR, não cabendo nenhum tipo de apropriação por parte do consórcio. Trata-se de uma operação baseada na acumulação de parcela dos prêmios arrecadados. Não há como se comparar essa operação às operações de seguro tradicional. A forma diferenciada de contabilização do DPVAT é necessária tendo em vista a estrutura de repasses. A aplicação dos critérios contábeis previstos para os demais ramos, como, por exemplo, o diferimento do prêmio, provocaria o descontrole dos valores repassados às companhias consorciadas. Incluindo a distribuição do percentual de lucros, pois todos os repasses seriam registrados e os prêmios ganhos seriam incorporados ao patrimônio das referidas companhias, não podendo ser revertidos posteriormente. Com o critério atual, há a certeza de que os repasses (incluindo a margem de resultado) estão sendo calculados conforme os percentuais definidos em norma do Conselho Nacional de Seguros Privados.

Quanto à afirmação apresentada à fl. 18 do relatório do TCU de que ‘uma das consequências da adoção deste regime pela Seguradora Líder é que os próprios técnicos da Susep não conseguem explicar satisfatoriamente os lançamentos das demonstrações contábeis da Seguradora Líder’, a área esclarece que cabe à Seguradora Líder justificar satisfatoriamente seus lançamentos contábeis para a Susep. Segundo a área, compete à Susep avaliar se os mesmos estão ou não adequados. Desse modo, de imediato, os analistas da Autarquia podem não ter resposta para justificar todos os lançamentos efetuados por sociedades supervisionadas, particularmente quando se trata de operação com características tão peculiares.

A propósito, após os devidos esclarecimentos prestados pela Seguradora Líder, os analistas da Susep ratificaram a adequação dos lançamentos que foram questionados pela equipe do TCU.

Comentário da equipe

A equipe mantém o entendimento quanto ao achado, pois foi constatada a dificuldade para os técnicos da Susep explicarem satisfatoriamente os lançamentos das demonstrações contábeis da Seguradora Líder. No período de execução da auditoria foram realizadas várias reuniões com diversas áreas da Susep, sem que as dúvidas quanto aos lançamentos contábeis da Seguradora Líder fossem esclarecidas. Não se pode deixar de mencionar que a contabilização da Seguradora Líder contraria o artigo 177 da Lei 6404/76, que determina que a escrituração da companhia seja mantida em registros permanentes, com obediência aos preceitos da legislação comercial e da Lei das S/A e aos princípios de contabilidade geralmente aceitos, devendo observar métodos ou critérios contábeis uniformes no tempo e registrar as mutações patrimoniais segundo o regime de competência. Desta forma entende-se que deva ser mantida a determinação proposta no achado.

Item 3.5 - Despesas administrativas irregulares da Seguradora Líder constatadas pela Susep, que, após o cálculo atuarial do valor do prêmio, são suportadas por todos os proprietários de veículos automotores terrestres.

Comentário do gestor

‘No que tange ao item 3.5, entendemos que esteja diretamente relacionado ao processo de regulamentação das glosas, conforme tratado no item 3.3.’

Comentário da equipe

A equipe mantém o mesmo entendimento do gestor quanto ao referido achado, conforme manifestado nos comentários do gestor no item 3.3.

Item 3.6 - Acordos judiciais de caráter antieconômico realizado pela Seguradora Líder.

Comentário do gestor

‘Quanto ao item 3.6, a Procuradoria Federal junto à Susep se manifesta contrariamente às proposições encaminhadas pela equipe de fiscalização do TCU, notadamente as descritas nas alíneas ‘e’ e ‘f’, por entender que partem de premissa equivocada, segundo a qual os acordos judiciais envolvendo o seguro DPVAT seriam antieconômicos.

De acordo com o órgão jurídico que atende à Susep, a política de conciliação é reconhecidamente uma estratégia de celeridade no atendimento ao consumidor, sendo, inclusive, incentivada pela cúpula do Poder Judiciário brasileiro, diante dos reconhecidos benefícios que este meio alternativo de solução de conflito traduz. Frisa que nem mesmo a peculiar característica do seguro DPVAT afasta a incidência das conciliações, até porque, ao contrário do que afirma a equipe técnica da Corte de Contas sobre os acordos judiciais, é cediço que a política de conciliação permite a redução de custos na tramitação do processo, tanto para o próprio judiciário como para a Seguradora Líder.

A PF-Susep acrescenta que a política conciliatória implantada pela Seguradora Líder do consórcio do seguro DPVAT recebeu menção honrosa no X Prêmio Inovare da Justiça Brasileira a partir de uma metodologia que suprime a necessidade de perícias judiciais e os respectivos honorários, pelo simples fato de as vítimas serem submetidas a avaliações médicas, na fase conciliatória, realizadas em consonância com os parâmetros legais, garantindo-se propostas transparentes e objetivas, aumentando a credibilidade do mercado segurador e do órgão julgador que homologa os acordos (documentos, em anexo - Anexo D).

Desse modo, o setor jurídico sustenta que os argumentos delineados pela equipe técnica do TCU para o item 3.6, quanto a pagamentos realizados acima do limite legal, não traduzem seguramente resultado antieconômico, notadamente porque devem ser levados a efeito, na conciliação, todos os custos que seriam despendidos com a regular tramitação processual por períodos superiores a dois ou três anos. Não se podendo afirmar que a política conciliatória estaria divorciada do entendimento do Superior Tribunal de Justiça, traduzido no verbete sumular número 474.

Não se pode esquecer, ainda, segundo a fundamentação jurídica, que o acordo levado a efeito pela Seguradora Líder precede de uma avaliação médica da vítima, com o escopo de avaliar o grau da invalidez, sendo o laudo do expert o parâmetro para conciliação, não sendo possível afirmar, pois, que a hipótese seria ganha na esfera judicial. Ver links:

<http://www.premioinovare.com.br/praticas/politica-de-conciliacao-como-estrategia-de-celeridade-no-atendimento-aos-usuarios-do-seguro-dpvat-e-reducao-do-passivo-judicial/>

<http://www.tidft.ius.br/institucional/imprensa/noticias/2013/dezembro/tidft-utiliza-uma-daspraticas-vencedoras-do-premio-inovare>

Particularmente, no que se refere à prescrição, o órgão jurídico ressalta que os argumentos trazidos pelo TCU partem de premissa equivocada, quando se faz uma simples conta matemática para verificar a ocorrência deste instituto, sem se levar em consideração o teor das Súmulas 278 e 229 do STJ. Isso porque, não obstante o prazo prescricional para propositura de ação de cobrança relacionada ao seguro obrigatório DPVAT ser de três anos, não se pode esquecer que o início do referido prazo será a data em que a vítima toma ciência inequívoca de sua incapacidade laboral, que, na maioria das vezes, não é a data do acidente automobilístico. Soma-se a isso, o fato de que o pedido administrativo de pagamento feito à seguradora suspende o prazo de prescrição, até que o segurado tenha ciência da decisão, o que, mais uma vez, denota que o tema não é tão simples, a ponto de admitir ser tratado mediante cálculos entre a data do acidente e o prazo de três anos.

Nesse sentido, conclui a análise jurídica que as proposições para que a SUSEP adote providências para coibir acordos e estabelecer a obrigatoriedade de recurso ao STJ são inadequadas, considerando que extrapolam o conceito de polícia administrativa do ente fiscalizador, por caracterizar ingerência desmedida nos atos de gestão da Seguradora Líder dos Consórcios de seguro DPVAT.’

Comentário da equipe

A equipe mantém o entendimento quanto ao achado, pois foi constatada em diversos casos

situações extremas de pagamentos superiores aos valores estabelecidos em lei, bem como, acordos em que simplesmente foram pagos os valores solicitados, sem ser apresentada uma proposta para a contraparte solicitante. Necessário faz-se considerar que parte componente do valor do prêmio é constituída pela projeção de despesas com sinistros judiciais, necessárias à solvência do seguro DPVAT.

Ocorre que, no mercado do seguro DPVAT, as despesas decorrentes de sinistros judiciais podem ser livremente repassadas para o valor do Prêmio do seguro, haja vista que a Seguradora Líder detém o monopólio deste seguimento, não podendo os contribuintes sequer deixar de contratá-lo, pois se trata de seguro obrigatório.

Por outro lado, considerando que o lucro do consórcio está fixado em uma margem fixa de 2% sobre o valor arrecadado, o aumento da projeção de despesas com sinistros judiciais eleva o lucro das seguradoras, ao contrário do que ocorre no mercado regular de seguros. A lógica é simples: o aumento nas despesas eleva o preço dos prêmios, que por sua vez eleva a arrecadação, que eleva o lucro do consórcio.

A proposta de encaminhamento é no sentido de corrigir e apurar as situações extremas observadas pela equipe de auditoria e que devem ser corrigidas pela fiscalização da Susep junto à seguradora Líder.

3.7 - Pagamentos de valores de honorários advocatícios elevados sem exigência de êxito

Comentário do gestor

‘Relativamente ao item 3.7, a Procuradoria Federal junto à SUSEP expôs que, da mesma forma que o item anterior, entende que a SUSEP não detém poder de polícia para atender as proposições sugeridas. Aduz, contudo, que nada obsta de que sejam sugeridas rotinas claras e procedimentos simples e objetivos para racionalização dos contratos de honorários advocatícios, mediante a uniformização de cláusulas e padronização de custos vinculados à natureza das peças processuais e/ou administrativas, levando-se em conta a complexidade e o momento processual.

A Procuradoria Federal junto à Susep conclui sua manifestação ressaltando que as avaliações sobre a situação fática descrita no relatório de fiscalização do TCU não autorizam a generalização de padrões de conduta, sendo certo que aqueles que, no plano concreto, fugirem da razoabilidade ou legalidade deverão sofrer ação estatal corretiva, por ser esse o papel do ente fiscalizador.’

Comentário da equipe

Da mesma forma que o item anterior, a equipe mantém o entendimento quanto ao achado. A equipe dissente do entendimento da Procuradoria Federal junto à Susep quanto ao poder de polícia da entidade.

Segundo o professor Bandeira de Mello, ‘quem exerce ‘função administrativa’ está adstrito a satisfazer interesses públicos, ou seja, interesses de outrem: a coletividade. Por isso, o uso das prerrogativas da Administração é legítimo se, quando e na medida indispensável ao atendimento dos interesses públicos; vale dizer, do povo, porquanto nos Estados Democráticos o poder emana do povo e em seu proveito terá de ser exercido.’

O poder de polícia corresponde à ‘atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade, ajustando-se aos interesses coletivos’; e, em sentido estrito (atos do executivo), abrange ‘as intervenções do Poder Executivo, destinadas a alcançar fim de prevenir e obstar ao desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais. Sendo que o sentido estrito é responsável pelo poder de polícia administrativo. Desta forma, o poder de polícia administrativo tem intervenções genéricas ou específicas do Poder Executivo, destinadas a alcançar o mesmo fim de interferir nas atividades de particulares tendo em vista os interesses sociais.

Sabendo que o Seguro DPVAT possui natureza compulsória e o prêmio é arcado por todos os proprietários de veículos automotores de via terrestre, e, é definido pelo poder público, no caso o Conselho Nacional de Seguros Privados-CNSP, por proposta da Susep. Então, a questão que se coloca é se cabe à Susep apenas fiscalizar a regularidade dos procedimentos e a situação

econômico-financeira da Seguradora Líder, funções que exerce sobre todas as demais seguradoras autorizadas a operar, ou, dada a natureza singular do seguro DPVAT, e da seguradora que o administra, deve ir mais longe e verificar a qualidade da aplicação dos recursos para além da avaliação das condições de solvência e liquidez da Sociedade.

Os princípios constitucionais da Administração Pública enumerados no caput do art. 37 da Constituição Federal, conforme a seguir são: ‘A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também,’

Verifica-se que o Seguro DPVAT possui natureza compulsória e o prêmio arcado pelos proprietários de veículos automotores é definido pelo poder público, logo os princípios constitucionais afetos à Administração Pública, também o são em relação a quem explora a atividade, e, ainda entre as atribuições da Susep, está a de fiscalizar a constituição, organização, funcionamento e operação das Sociedades Seguradoras, na qualidade de executora da política traçada pelo CNSP.

A Susep é, portanto, o único órgão que detém o dever legal para fiscalizar a Seguradora Líder e aplicar sanções pelo descumprimento de princípios que são afetos à Administração Pública e ao ente fiscalizado, tais como moralidade e eficiência.

Não é demais citar o relatório de auditoria que apontou a seguinte situação:

‘De 2009 a 2013, os honorários aumentaram em 141%. No entanto, os valores pagos de indenizações judiciais têm consumido mais que a PSL judicial formada para fazer frente a essas despesas, conforme dados extraídos do item ‘Provisões Técnicas’ das Notas Explicativas das Demonstrações Financeiras da Seguradora Líder (tabela PSL Sobrepreço, peça 185), mesmo adotando a Seguradora Líder um cálculo muito conservador de PSL, como se pode observar na PSL administrativa, historicamente 48,92% superior ao valor efetivamente pago, conforme a média dos últimos seis anos (tabela PSL Sobrepreço, peça 185). Portanto, não há economia efetiva, mas prejuízo.

Na verdade, a própria política de acordos judiciais acaba contribuindo para essa baixa taxa de êxitos, já que é muito mais rentável ao escritório de advocacia perceber o bônus de um acordo, ainda que antieconômico, a tentar ganhar o feito, com o risco de não conseguir obter a vitória final, como se verifica por meio do faturamento enviado pelos escritórios à Seguradora Líder (Processo 1514.005308/2011-18, peças 195 a 201, p. 1361 a 1520).

Como já se observou no achado anterior, os escritórios sequer alegam a prescrição dos débitos ou o indevido pagamento de indenizações anteriores a 2005 em relação a sinistros das categorias 3 e 4 do consórcio 2 ou a superação do teto legal de R\$ 13.500,00 no que tange a sinistros ocorridos a partir de 2007, o que torna muito questionável sua atuação.

Não é demais destacar que, de 2008 a 2013, foram pagos R\$ 946.221.152,94 de honorários advocatícios para remunerar um índice baixo de êxitos, que não passa de 30%.

Este é um dado bastante consistente de como a política de acordos tem o potencial de gerar considerável desperdício de recursos públicos.’

Desta forma a equipe entende que, quanto ao achado 3.7, deve manter a proposta de encaminhamento nos exatos termos em que foram estabelecidos inicialmente.

Item 3.8 - Lançamento de PSL muito superior ao montante efetivamente despendido de indenização;

Item 3.9 - Pagamento de indenizações prescritas, superiores ao maior valor permitido em lei para sinistros ocorridos de 2007 em diante (R\$ 13.500,00) e indevidas nas categorias 3 e 4 do consórcio 2 para sinistros ocorridos antes de 2005; e

Item 3.10 - IBNR e PSL superdimensionados.

Comentário do gestor

‘Relativamente aos itens 3.8, 3.9 e 3.10, o relatório preliminar de auditoria afirma que a Seguradora Líder estaria pagando indenizações prescritas, gerando, desse modo, desperdícios de recursos do seguro DPVAT que, afinal, são suportados pelos proprietários de veículos automotores. No entanto, entendemos que essa análise, conforme já mencionado, foi realizada partindo-se do pressuposto de que a data de ocorrência do sinistro necessariamente coincide com a data de início da contagem do prazo prescricional para requerimento da indenização do seguro DPVAT. Ora, conforme manifestação jurídica já citada anteriormente, esse é um pressuposto equivocado, sendo que o assunto já está pacificado na jurisprudência pátria, através da Súmula nº 278 do Superior Tribunal de Justiça, cujo enunciado é o que se segue:

‘O termo inicial do prazo prescricional, na ação de indenização, é a data em que o segurado teve ciência inequívoca da incapacidade laboral’.

O seguro DPVAT compreende, nos termos da Lei nº 6.194/1974 e posteriores alterações, indenizações por morte, por invalidez permanente, total ou parcial, e por despesas de assistência médica e suplementares. Observa-se que o seguro DPVAT não possui cobertura para invalidez temporária, apenas para invalidez permanente. Para fazer jus à indenização, o beneficiário precisa comprovar, portanto, que sua invalidez é de caráter permanente, ou seja, insusceptível de reversão por métodos terapêuticos.

Sendo assim, caso se admitisse que a contagem do prazo prescricional para requerimento da indenização do seguro DPVAT sempre coincide com a data do sinistro, a vítima do acidente de trânsito que tivesse sua invalidez permanente confirmada apenas no quarto ano após o acidente perderia a pretensão à indenização, o que de acordo com a jurisprudência do STJ não é razoável.

No item 3.6 do relatório, a equipe de auditoria do TCU discorreu longamente sobre jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que, conforme apontado no próprio relatório preliminar, ‘é o órgão do Poder Judiciário que dá a última palavra em matéria de legislação federal, segundo o art. 105, inciso III, da Constituição Federal’. Mencionou-se, dentre os diversos julgados, a Súmula nº 405, que dispõe que ‘a ação de cobrança do seguro obrigatório (DPVAT) prescreve em três anos’. Contudo, não foi mencionada a já citada Súmula nº 278, que, na verdade, baliza o marco temporal de início da contagem do prazo prescricional a que alude a Súmula nº 405. Nesse contexto, de nada adianta estabelecer-se o prazo prescricional se não se estabelece o evento que deflagra (ou que eventualmente suspende ou interrompe) a sua contagem.

A propósito, a própria Resolução nº 273/2012, do Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP, que regulamenta o seguro DPVAT dispôs que:

‘Art. 15 A sociedade seguradora efetuará o pagamento das indenizações a seguir especificadas, por pessoa vitimada:

I - em caso de morte, a importância segurada prevista nas normas vigentes, na data da ocorrência do sinistro;

II - em caso de invalidez permanente, desde que esteja terminado o tratamento e seja definitivo o caráter da invalidez, a quantia que se apurar, tomando-se por base o percentual da incapacidade de que for portadora a vítima, de acordo com a tabela constante das normas de acidentes pessoais, tendo como indenização máxima a importância segurada prevista nas normas vigentes, na data da ocorrência do sinistro; (Grifo nosso)

A regulamentação anterior, constante da Resolução no 154/2006, do Conselho Nacional de Seguros Privados, dispunha que:

Art. 13. A sociedade seguradora efetuará o pagamento das indenizações a seguir especificadas, por pessoa vitimada:

I - em caso de morte, a importância segurada prevista nas normas vigentes, na data da liquidação do sinistro;

II - em caso de invalidez permanente, desde que esteja terminado o tratamento e seja definitivo o caráter da invalidez, a quantia que se apurar, tomando-se por base o percentual da incapacidade

de que for portadora a vítima, de acordo com a tabela constante das normas de acidentes pessoais, tendo como indenização máxima a importância segurada prevista nas normas vigentes, na data da liquidação do sinistro; (Grifo nosso)

Conforme se constata, tem-se que, apenas quando configurada definitivamente a invalidez permanente, o segurado fará jus à indenização do seguro DPVAT, ocasião em que passa a contar o prazo prescricional para o seu requerimento.

Ainda com relação a esse tópico, observamos que a equipe de auditoria do TCU não atentou também para a existência da Súmula nº 229 do STJ, cujo enunciado é o que se segue:

‘O pedido do pagamento de indenização à seguradora suspende o prazo de prescrição até que o segurado tenha ciência da decisão’.

Como se nota, o prazo prescricional é suspenso no momento em que o segurado apresenta o pleito de indenização à seguradora. Dessa forma, um sinistro pode ficar com a prescrição suspensa por um período considerável de tempo, enquanto não tem a sua definição administrativa. Portanto, ao comparar a data do aviso do sinistro judicial com a data da ocorrência do sinistro, a análise da equipe de auditores do TCU desconsiderou a possibilidade de que o prazo prescricional pudesse ter permanecido suspenso durante algum tempo.

A metodologia empregada pelos auditores responsáveis pelo relatório portanto, não pode ser lida como instrumento hábil para se demonstrar a existência de pagamento de indenizações prescritas, uma vez que pressupõe que a data do sinistro sempre coincide com a data de início da contagem do prazo prescricional para requerimento da indenização do seguro DPVAT (Súmula nº 278 do STJ) e não considera possíveis eventos que venham causar a suspensão do prazo prescricional (Súmula nº 229 do STJ).

Particularmente, no que diz respeito aos valores efetivamente despendidos na esfera judicial, ocasionalmente superiores aos estabelecidos em lei, conforme manifestações das áreas técnica e jurídica, podem refletir atualizações, custas judiciais, honorários advocatícios, danos morais, etc. Sendo assim, qualquer levantamento de situações concretas somente seria factível mediante análise caso a caso, sendo que, no período de 2008/2013, foram realizados aproximadamente 250.000 acordos pela Seguradora Líder, tornando a incumbência de verificação da totalidade desses casos, um a um, pelo quantitativo reduzido de fiscais da Susep impraticável.

Nesse contexto, considerando o equívoco nas premissas utilizadas pela equipe de auditoria do TCU entendemos que os cálculos apresentados no relatório preliminar ficaram comprometidos, não constituindo prova suficiente da existência de pagamento de indenizações prescritas.

Ainda no que diz respeito aos cálculos, de acordo com a área técnica responsável pelo cálculo da tarifa do DPVAT (CGPRO), o TCU utilizou um modelo estatístico de regressão, usando o software Curve Expert para a projeção da PSL e do IBNR, método que não é comumente utilizado para cálculo de provisões técnicas de sinistros, pois, em geral, é observada a heterocedasticidade dos resíduos. A SUSEP utiliza um método atuarial clássico para estimação de provisões, mundialmente utilizado e tendo sua adequabilidade comprovada - método atuarial Chain-Ladder, clássico para o cálculo da provisão.

Foi relatado também que os cálculos de IBNR efetuados pela equipe do TCU foram conservadores, pois não levaram em consideração que sinistros ocorridos no primeiro semestre de determinado ano prescrevem no primeiro semestre do terceiro ano seguinte. Tal afirmação, segundo a área técnica, é equivocada, visto que, como já exhaustivamente esclarecido, o prazo prescricional passa a ser contado a partir do efetivo reconhecimento do estado de invalidez permanente, independentemente da eventual incidência de suspensão.

Nessa esteira, a referida área observa que, talvez, a adoção de um modelo estatístico de regressão para o cálculo das provisões de IBNR e PSL não seja o mais indicado, citando como exemplo os valores observados em 2014. Para esse período, de acordo com os técnicos, foi estimado pelo TCU que essas duas provisões somadas atingiriam o valor de R\$ 4.650.215.732,32, em Dez/2014. Contudo, os valores apresentam uma tendência de queda, como podemos observar pela tabela, a

seguir:

[Tabela à peça 245, p. 76, mostrando que a soma IBNR+PSL, em agosto de 2014, era de R\$ 4.770.219.521,22, passando para R\$ 4.469.843.636,08 em novembro de 2014]

Finalmente, quanto à afirmação de que a Seguradora Líder seria monopolista no DPVAT, a área técnica argumenta que a seguradora tem sua margem de resultado fixada pela Resolução CNSP nº 192, de 2008, e atualizações posteriores. Como se nota, não tem autonomia para estabelecer, por conta própria, a tarifa, como ocorreria num mercado monopolista clássico. O seguro DPVAT é obrigatório, determinado por lei, e as tarifas fixadas pela SUSEP. Ademais, qualquer Companhia Seguradora habilitada pode operar no ramo, desde que cumpra as exigências determinadas na Resolução CNSP n.º 273, de 2012, sendo a Seguradora Líder a administradora dos consórcios e seus recursos.

Na expectativa de que as considerações de ordem técnica apresentadas pelo corpo funcional desta Autarquia possam efetivamente contribuir para o trabalho dessa prestigiosa corte, colocamo-nos inteiramente à disposição para prestar esclarecimentos complementares sobre quaisquer aspectos levantados no presente texto, ou não, relacionados ao objeto de avaliação desse órgão. Na oportunidade, renovamos os votos de elevada estima e consideração.'

Comentário da equipe

A equipe apurou por meio de relatórios da própria SUSEP no levantamento de sinistros ocorridos realizado na fiscalização do órgão, que, no caso da PSL administrativa, foi encontrado um valor lançado de débitos prescritos de R\$ 4.485.852,92, pouco relevante se comparado ao montante total de R\$ 347.661.326,46 (1,29%) (tabela PSL, peça 136), contudo na PSL judicial, averiguou-se o lançamento de R\$ 493.002.438,18 de valores já prescritos, o que representa 26,03% do total de R\$ 1.893.730.519,90. Trata-se de montante bastante significativo (tabela PSL, peça 135)

Em relação aos pagamentos administrativos do consórcio 1 do DPVAT, averiguaram-se indenizações pagas prescritas no valor de R\$ 181.487.682,71. Outrossim, verificaram-se pagamentos superiores ao limite legal para sinistros ocorridos após 2007 no montante de R\$ 157.558,29. Expurgados os valores que são ao mesmo tempo prescritos e acima do legalmente permitido (R\$ 13.500,00), para não contabilizá-los em duplicidade, tem-se um prejuízo computado de R\$ 181.631.541,00, que representa 2,68% do total de R\$ 6.788.967.868,67 (Planilha Prescrição Adm. Cons. I, peça 144, p. 2).

Em relação aos pagamentos judiciais do consórcio 1 do DPVAT, averiguaram-se indenizações pagas prescritas no valor de R\$ 1.308.270.654,50. Outrossim, verificaram-se pagamentos superiores ao limite legal para sinistros ocorridos após 2007 no montante de R\$ 189.585.086,07. Expurgados os valores que são ao mesmo tempo prescritos e acima do legalmente permitido (R\$ 16.238.155,66), para não contabilizá-los em duplicidade, tem-se um prejuízo computado de R\$ 1.481.617.584,91, que representa 32,43% do total de R\$ 4.568.448.038,55 (Planilha Prescrição Jud. Cons. I, peça 158).

O gestor não apresentou qualquer planilha ou número, de forma que pudesse contrapor aos resultados obtidos pela equipe, e que foram baseados nos relatórios de fiscalização apresentados pela entidade à equipe.

Quanto aos acordos firmados, a Coordenação Geral de Fiscalização detectou que havia manuais contendo a política de acordos aprovada pela Seguradora Líder, segundo os quais seriam excluídas da possibilidade de formalização de acordo judicial, principalmente, as seguintes situações (Processo 15414.003278/2011-13, peça 191, p. 5; Processo 15414.002021/2011-36, peça 131, p. 30):

a) Sinistros das categorias 3 e 4 ocorridos antes de 2005, pois estas categorias foram criadas pela Resolução CNSP 109 de 2004, em cujo anexo, no art. 5º, § 1º, ficou consignada a data de 1/1/2005 como marco inicial de sua instauração, havendo, portanto, grande possibilidade de êxito judicial da Seguradora Líder em relação a acidentes anteriores a 2005, neste caso;

b) Sinistros ocorridos após 15/12/2008 (2ª política de 2010 e 1ª política de 2011), pois, para a

Seguradora Líder, haveria baixa probabilidade de vitória em ações concernentes a sinistros anteriores àquela data, haja vista a inexistência de tabela na Lei 6194/74 contendo os parâmetros para pagamento proporcional da indenização no caso de invalidez permanente, que foi inserida por meio da Medida Provisória 451/2008, convertida na Lei 11.945/2009, a partir do dia mencionado;

c) Ações em que haja sentenças de improcedência em 1ª instância, pois haveria maior possibilidade de a decisão ser mantida no recurso para a justiça de segundo grau;

d) Ações cuja demandada seja ex-consorciada em regime especial (exceto as seguradoras Sulina e APS) (políticas de 2010 e 2011), pois haveria maior possibilidade de a Seguradora Líder não arcar com o sinistro.

Primeiramente, recursos públicos são indisponíveis e, portanto, não podem ser negociados por acordo, a não ser, por certo, que ao menos haja alguma legislação amparando a possibilidade dessas transações judiciais, o que inexistente.

Em segundo lugar, acordo pressupõe que ambas as partes cedam um pouco para chegar a um denominador comum, o que não é o caso, haja vista o pagamento final ser muito superior ao realmente devido.

Ora, se o pagamento final nos acordos é sempre superior àquele despendido administrativamente, não há de se fazer menção a qualquer economia. Afinal, não é concebível que a referência da economia supostamente gerada seja o pedido dos autores, por não ser considerado paradigma confiável, já que a maioria deles solicita o valor máximo de indenização.

O gestor não afastou nenhuma das impropriedades mencionadas nos achados, pois conforme demonstrado no achado 3.9 a Seguradora Líder pode ter gerado prejuízo superior a R\$ 1 bilhão com pagamento de indenizações prescritas, superiores ao maior valor permitido em lei para sinistros ocorridos de 2007 em diante (R\$ 13.500,00) e indevidas nas categorias 3 e 4 do consórcio 2 para sinistros ocorridos antes de 2005, conforme mencionado em muitos casos citados no achado 3.6.

Quanto ao achado 3.10 a equipe entende que foi utilizado um método estatístico para o cálculo do IBNR, com vistas a fundamentar a irregularidade do item 3.10. As demais irregularidades foram baseadas em valores já pagos ou em PSL previamente constituído, conforme dados fornecidos pela Seguradora Líder à Susep. Sendo assim, as vultosas quantias pagas indevidamente, constantes dos itens 3.6 a 3.9 da instrução, não foram fruto de prognósticos estatísticos, mas de valores efetivamente despendidos. Sendo assim, repise-se que o debate sobre a metodologia de cálculo do IBNR apenas concerne à irregularidade do item 3.10.

Sobre o tema a ser discutido, no que tange à indenização administrativa, cabe colocar que o resultado obtido na regressão estatística efetuada pela equipe (R\$ 1.162.906.499,99) foi apenas 0,1% inferior àquele obtido pelo método Chain Ladder (R\$ 1.164.653.996,21), conforme peças 228 e 229. Em termos estatísticos, a diferença é desprezível.

Todavia, em relação ao sinistro judicial, a diferença obtida foi relevante. Pelo método Chain Ladder, encontrou-se o valor de R\$ 1.575.548.377,32, enquanto por meio da regressão chegou-se ao montante de R\$ 1.068.937.145,62, alcançando-se uma diferença de 47,39% entre os resultados.

Ocorre, no entanto, que os valores referentes aos pagamentos efetuados pela via judicial são todos distorcidos. Os milhares de acordos judiciais realizados desvirtuam os valores que efetivamente deveriam ser pagos. Como já visto nesta instrução, tais acordos aumentam sobremaneira o valor da indenização sem que haja um critério razoável. A PSL também é bem discrepante em relação ao valor efetivamente pago e mais ainda relativamente ao valor de fato devido segundo a lei (tabela do item 3.6.1)

Essa intervenção desarrazoada nos números faz com que os valores acabem se distribuindo de maneira caótica, pois a lógica definida pela lei é completamente desfeita, ficando os valores inteiramente desconexos uns dos outros.

Neste cenário, qualquer tentativa de realizar uma projeção de valores, seja qual for o método

estatístico empregado, é falha. Não há como prever quais serão os futuros valores, dada a distorção existente. A impossibilidade é ainda mais agravada, porque, mesmo que se proponha determinados valores, futuros acordos acabarão provocando outros números, perpetuando os erros.

Apesar de se reconhecer as limitações do emprego de um método estatístico seguro, entendemos que, neste caso, a regressão seria mais apropriada que o Chain Ladder, pois o desvio padrão dos dados utilizados na regressão, apesar de ser até quatro vezes superior àquele encontrado no sinistro administrativo, é muito inferior àquele obtido por intermédio da mesma comparação pelo método Chain Ladder, cujo desvio padrão chega a ser quase treze vezes superior.

Portanto, há muito maior probabilidade de os valores finais apresentarem distorções com o emprego do método Chain Ladder que com a utilização da Regressão. Principalmente em relação aos valores pagos três anos depois da ocorrência do sinistro. Afinal, há, ao longo dos anos, uma clara tendência de queda desses valores (R\$ 190.752.417,64, R\$ 161.632.830,04, R\$ 153.728.043,50, R\$ 101.810.099,81, R\$ 109.861.685,12) que o método Chain Ladder, em virtude do emprego de valores com desvio padrão muito elevado, não consegue captar.

Logo, no caso do sinistro judicial, reconhecemos a limitação do método empregado pela equipe, haja vista a distribuição caótica dos números empregados, mas, no caso, ele se mostra superior àquele utilizado pela Susep. Portanto, a equipe mantém o entendimento quanto aos achados 3.8, 3.9 e 3.10.

7 ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DA SEGURADORA LÍDER

A Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT S/A, representada pelo seu Diretor Presidente, Ricardo de Sá Xavier, e pelo seu Diretor Jurídico, Marcelo Davoli Lopes, ingressou no TCU com um pedido, datado de 22/1/2015, para ser habilitada na condição de terceira interessada, com fundamento nos termos dos artigos 9º, inc. II, e 28, ambos da Lei 9.784/99, da Súmula Vinculante 03 do STF, bem como dos artigos 144, § 2º e 146, § 3º, do próprio Regimento Interno dessa Corte, e, em especial, dos artigos 1º e 2º, § 2º, da Resolução TCU 036/95 (na redação dada pela Resolução TCU 213/2008), além de vista e cópia integral do processo e que lhe sejam aplicadas as prerrogativas concedidas no art. 146, § 4º, do Regimento Interno desta Corte (Peça 208, p.1-4).

O titular da SecexEstatataisRJ propôs deferir o pedido da Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT S/A, nos termos do Art. 146 do Regimento Interno do TCU (peça 209). O Relator do processo, Ministro Bruno Dantas, entendeu que a decisão que vier a ser proferida é capaz de repercutir na esfera dos direitos subjetivos do requerente e deferiu o pedido requerido.

A Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT S/A apresentou manifestação, datada de 14/5/2015 (peças 222 e 223). Inicialmente, deve-se registrar que a Seguradora Líder está tentando acesso ao relatório preliminar de auditoria (peças 232 a 234), o que contraria o caráter sigiloso da referida peça, uma vez que ainda não ocorreu julgamento quanto ao conteúdo do documento, e o TCU ainda não manifestou em caráter definitivo o seu entendimento sobre o assunto, logo que o Plenário do TCU o fizer, a Seguradora Líder poderá impetrar os recursos que lhes serão cabíveis.

Há indícios na peça apresentada pela Seguradora Líder que ocorreu vazamento do sigilo do relatório preliminar, uma vez que a SecexEstatataisRJ encaminhou o Ofício-oiativa 526/2014, datado de 21/11/2014, peça 205, por meio do qual foi dirigido à Susep, o relatório de auditoria preliminar para que fossem empreendidos comentários escritos sobre o seu conteúdo, de modo que a equipe pudesse analisar as sugestões e críticas oferecidas.

Embora a empresa inicie a manifestação alegando que não teve acesso ao relatório preliminar, na peça 222, p.20, a Seguradora Líder menciona os achados de auditoria do relatório preliminar, de forma que há indícios de que a Susep franqueou o conteúdo do relatório para a Seguradora Líder, contrariando a advertência contida no Ofício-oiativa 526/2014 quanto ao caráter sigiloso do relatório preliminar, previsto no art. 23, inciso VIII, da Lei 12.257/2011.

Em relação à manifestação apresentada pela Seguradora Líder quanto ao seu entendimento sobre a auditoria realizada para verificação da conformidade dos atos de regulação e de fiscalização da

SUSEP no que tange à formação e à pertinência dos custos que compõem o prêmio de seguro DPVAT, listamos o entendimento da equipe sobre cada um dos itens apresentados pela Seguradora Líder, conforme a seguir:

A seguradora Líder inicia sua manifestação para defender a natureza privada do Seguro DPVAT quanto à parte que lhe é destinada para o pagamento dos prêmios e suas despesas administrativas (peça 222, p.1-6). Embora tenhamos um entendimento diferente, não faz parte do escopo deste trabalho discutirmos tal tema, a fiscalização realizada foi para verificar a conformidade dos atos de regulação e de fiscalização da SUSEP no que tange à formação e à pertinência dos custos que compõem o prêmio de seguro DPVAT, o escopo restringe-se à SUSEP e ao CNSP que são órgãos que por força de lei fiscalizam e normatizam a aplicação dos recursos do Seguro DPVAT, além de serem jurisdicionados do Tribunal de Contas da União. Portanto, entendemos ser impertinente tecer comentários sobre a opinião da Seguradora Líder.

A seguradora Líder manifesta sua crítica quanto à ação da Susep e do TCU quanto à ingerência nos negócios da seguradora (peça 222, p.6-9), que entende como uma intervenção indevida, e manifesta os limites que entende como possível para a ação do TCU, de forma que cita o seguinte acórdão:

‘17. Sem embargo de reconhecer que as orientações advindas das análises técnicas efetivadas pelo Tribunal contribuem para as agências reguladoras pautarem-se dentro dos princípios constitucionais da legalidade e da eficiência, enfatizo que o controle do TCU é de segunda ordem, na medida que o limite a ele imposto esbarra na esfera de discricionariedade conferida ao ente regulador.

18. A partir desta premissa, verificada qualquer violação de disposição legal expressa em ato vinculado, poderá o Tribunal determinar ao agente regulador que adote medidas tendentes ao saneamento do ato tido por irregular. Já, no caso de ato discricionário, praticado de forma motivada e em prol do interesse público, cabe a esta Corte, tão-somente, recomendar a adoção das providências que reputar adequadas.

19. Não se suprime, contudo, a competência do TCU para determinar medidas corretivas a ato praticado na esfera de discricionariedade das agências reguladoras, desde que este sido ‘praticado por autoridade incompetente, se não tiver sido observada a forma devida, se o motivo determinante e declarado de sua prática não existir ou, ainda, se estiver configurado desvio de finalidade’, conforme asseverei no Voto Revisor que apresentei no TC - 016.128/2003-2. Em tal hipótese, poderá o Tribunal até mesmo determinar a anulação do ato, se grave for a irregularidade perpetrada.’

Acórdão nº 602/2008 -TCU - Plenário (TC-002.098/2008-0, Min. Rei. Benjamin Zymler, Sessão 09/04/2008, DOU 14/04/2008).

O entendimento manifestado no Acórdão 602/2008 – TCU – Plenário em nada conflita com as competências do TCU, nem com as conclusões e propostas da equipe no trabalho de auditoria realizado na Susep, novamente a equipe não se manifestará sobre a opinião da Seguradora Líder sobre as competências do TCU que estão devidamente estabelecidas na Lei 8443/92 e na Constituição Federal.

A Seguradora líder alega eficiência comprovada na gestão do seguro DPVAT e universalização do acesso às indenizações e conquistas decorrentes da adoção de uma política de acordos bem sucedida e premiada (peça 222, p. 9-12). A equipe não fiscalizou diretamente a Seguradora Líder, as constatações da equipe foram baseadas nos relatórios de fiscalização da Susep, que é órgão jurisdicionado ao TCU e detém competência para exercer a fiscalização na Seguradora Líder, portanto as conclusões da auditoria foram elaboradas a partir do órgão que exerce a fiscalização na Seguradora Líder e as determinações propostas são para a Susep, não para a Seguradora Líder.

A Seguradora Líder afirma a absoluta legalidade da política de conciliação estabelecida pela seguradora e que a celebração de acordos extrajudiciais é amplamente incentivada e representa economia e eficiência e contesta o entendimento da equipe quanto ao prazo trienal de prescrição, em todo e qualquer caso, a partir da data do sinistro (peça 222, p. 12-20). Novamente, as constatações da equipe foram baseadas nos relatórios de fiscalização da Susep, que é órgão

jurisdicionado ao TCU e detém competência para exercer a fiscalização na Seguradora Líder, portanto as conclusões da auditoria foram elaboradas a partir do órgão que exerce a fiscalização na Seguradora Líder e as determinações propostas são para a Susep, não para a Seguradora Líder. O entendimento sobre os prazos prescricionais está devidamente esclarecido no achado 3.6 do Relatório de Fiscalização 134/2014.

A seguradora Líder alega absoluta regularidade do pagamento de honorários aos escritórios de advocacia pela realização de acordos judiciais (peça 222, p. 20-22). O tema foi objeto do achado 3.7 do Relatório de Fiscalização 134/2014 e assim como no achado 3.6, foi baseado nos relatórios de fiscalização da Susep que demonstram as conclusões da equipe de auditoria.

A Seguradora Líder menciona a regularidade das parcerias celebradas pela seguradora para viabilizar uma gestão mais eficiente (peça 222, p. 22-28). Menciona as seguintes parcerias: Convênios com os DETRANs; Contratos com os SINCORS; Contrato com a FUNENSEG. O tema foi objeto do Relatório de Fiscalização 134/2014 no item 3.5, e, assim como no achado 3.6, foi baseado nos relatórios de fiscalização da Susep que demonstram as conclusões da equipe de auditoria.

A seguradora alega a impossibilidade de elaboração de ato normativo pela Susep voltado à glosa, sendo necessária a observância do devido processo legal e manifesta a impossibilidade de glosa 'retroativa' de despesas previamente autorizadas pela Susep relacionadas aos convênios e contratos além de afirmar que não há qualquer norma legal ou regulamentar que autorize que a Susep proceda à glosa de despesas administrativas estimadas pela Seguradora Líder (peça 222, p. 28-31)

O tema foi objeto do achado 3.3 do Relatório de Fiscalização 134/2014. Entendemos que cabe tecer comentários quanto à mencionada situação, até 2011, quando a CGFIS constataava despesas administrativas irregulares por parte da Seguradora Líder, propunha a glosa destes valores para o cálculo do valor do prêmio para o ano seguinte. A CGPRO (Coordenação Geral do Produto), que calcula anualmente o valor do prêmio a ser arcado por todos os proprietários de veículos automotores terrestres, fazia os cálculos do valor do prêmio com a glosa de despesas administrativas proposta pela CGFIS e, também, sem a glosa. O CNSP decidia se a referida glosa era adequada ou não para estabelecer o valor final do Prêmio do Seguro DPVAT.

Entretanto, a partir do Parecer 951/2012, o Procurador-Chefe entendeu que a glosa proposta pela CGFIS à CGPRO (fls. 13/33) não encontrava supedâneo legal ou infralegal, carecendo de melhores esclarecimentos acerca da origem normativa da proposta de adoção de tal critério, cuja utilização certamente possui impacto substancial no cálculo atuarial ora em análise.

A equipe entende que quando a CGFIS caracteriza uma despesa administrativa irregular, de acordo com os próprios normativos da SUSEP, e propõe glosa para o cálculo do valor do prêmio no ano seguinte, não há o mesmo efeito de uma sanção, como nos casos de multas e débito. Dissentimos do Sr. Procurador quanto à necessidade de abrir processo sancionador para a aplicação de glosas, pois estas não representam sanção, segundo a própria Resolução CNSP 243/2011, que regula as sanções administrativas da SUSEP e, por conseguinte, estabelece quais são os casos de sanção: advertência, multa, suspensão do exercício de atividade ou profissão, inabilitação para o exercício de cargo ou função no serviço público ou em empresa pública, sociedades de economia mista e respectivas subsidiárias, entidades de previdência, sociedade de capitalização, instituições financeiras, sociedades seguradoras e resseguradoras, cancelamento de registro de corretor de seguro. Entretanto, concordamos com o Sr. Procurador quanto à necessidade de se estabelecer norma que torne ágil a ação da Susep. A proposta da equipe é no sentido de que a Susep estabeleça proposta ao CNSP para a aprovação de norma própria para esta finalidade, com o objetivo de atender ao interesse da coletividade e evitar que o aumento nas despesas administrativas eleve o preço dos prêmios, que por sua vez eleve a arrecadação, que eleva o lucro do consórcio.

A seguradora alega a impossibilidade de glosa 'retroativa' de despesas previamente autorizadas pela SUSEP relacionadas aos convênios e contratos (peça 222, p. 31-33).

A regularidade das despesas da Seguradora Líder só é atestada posteriormente pela Susep nas fiscalizações que são realizadas ao longo do exercício financeiro. O tema foi objeto do Relatório de

Fiscalização 134/2014 no item 3.5, e o achado foi baseado nos relatórios de fiscalização da Susep que demonstram as conclusões da equipe de auditoria.

A seguradora menciona a regularidade das demonstrações contábeis da seguradora Líder - ratificada pela Susep, e que o regime contábil adotado pela Seguradora Líder segue a observância rigorosa das normas técnico-atuariais fixadas pelo CNSP e pela Susep, além da regularidade dos lançamentos das provisões PSL e IBNR e ausência de superdimensionamento dessas provisões (peça 222, p. 33-35). Os temas foram objeto do Relatório de Fiscalização 134/2014 nos itens 3.4 e 3.10, e os achados foram baseados nos relatórios de fiscalização da Susep que demonstram as conclusões da equipe de auditoria.

Finalmente, a seguradora conclui pedindo o reconhecimento quanto aos seguintes pontos:

- i) a eficiência alcançada pela Seguradora Líder na gestão dos valores que lhe são repassados e na operacionalização do Seguro DPVAT;
- ii) a inexistência de irregularidades imputáveis à Seguradora Líder na gestão do Seguro DPVAT, vez que ela agiu e age em estrita consonância com as normas legais e do CNSP aplicáveis ao setor;
- iii) a regularidade dos critérios adotados e da política de acordos implementada pela Seguradora Líder, cujos resultados positivos são notórios e premiados;
- iv) a regularidade das parcerias celebradas pela Seguradora Líder para proporcionar maior eficiência à operacionalização do Seguro DPVAT; e
- v) a impossibilidade de a SUSEP editar ato normativo voltado a instaurar um procedimento de exceção para a glosa de despesas administrativas realizadas pela Seguradora Líder, reconhecendo-se que, em qualquer caso, impõe-se observar o devido processo legal, bem como a impossibilidade de despesas pretéritas e consentidas pela SUSEP serem glosadas para fins de cálculo dos prêmios futuros;
- vi) a regularidade das demonstrações contábeis da Seguradora Líder, inclusive das provisões técnicas constituídas.

Requer ainda que seja franqueado acesso ao relatório preliminar de auditoria mencionado na manifestação da SUSEP, bem como novo prazo para manifestação complementar a partir da ciência quanto a este documento - ou à versão final.

Os pontos mencionados pela Seguradora Líder foram analisados pela equipe de auditoria. Cabe salientar que o acesso ao relatório preliminar de auditoria contraria o caráter sigiloso da referida peça, uma vez que ainda não ocorreu julgamento quanto ao conteúdo do documento, e o TCU ainda não manifestou em caráter definitivo o seu entendimento sobre o assunto. Logo que o Plenário do TCU o fizer, a Seguradora Líder poderá impetrar os recursos que lhes serão cabíveis.

8 - PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

Determinar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei n.º 8.443/92 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, à Superintendência de Seguros Privados que, no prazo de 180 dias a partir da publicação do presente acórdão, remetendo a este Tribunal, no mesmo prazo, o resultado destas determinações, que:

- a) elabore, no âmbito da Diretoria de Fiscalização da entidade, manuais de procedimentos e supervisão de auditorias no Seguro DPVAT (3.1);
- b) elabore normativo interno que estabeleça um padrão a ser adotado pela entidade para instituir um vínculo institucional entre os processos sancionadores e os processos de fiscalização que os originaram, sem prejuízo de estabelecer procedimentos internos para evitar que as irregularidades encontradas em processos de fiscalização não sejam objeto de processos sancionadores, se for o caso (3.2);
- c) estabeleça norma interna que institua procedimento célere e tempestivo para a apreciação das

propostas de glosa ou demais sugestões que impactem o cálculo do prêmio do Seguro DPVAT, levadas a efeito pela Coordenação-Geral de Fiscalização Direta da entidade (CGFIS), referentes a irregularidades encontradas na destinação dos recursos públicos daquele seguro, com o objetivo de que tais propostas sejam levadas em consideração no cálculo do valor do prêmio para o ano seguinte, independentemente de qualquer processo sancionador que deva ser aberto em função das irregularidades apuradas, sem prejuízo da ampla defesa e do contraditório, pois, segundo o procedimento atual, as despesas administrativas irregulares se perpetuam ano após ano, sendo arcadas pelo cidadão e contribuindo indevidamente para o aumento do prêmio (3.3);

d) faça um levantamento de todas as destinações irregulares (incluídas as administrativas, mas não somente estas) dos recursos públicos do Seguro DPVAT desde a criação da Seguradora Líder (janeiro/2008) até 2014 - estimadas, apenas em relação às despesas administrativas de 2008 a julho de 2012, em R\$ 440.644.615,00 -, de maneira que haja a efetiva glosa dos valores apurados para os próximos exercícios, podendo empregar-se o procedimento célere e tempestivo a ser instaurado segundo a determinação anterior (3.5);

e) proceda à integração das ações da CGFIS e da Coordenação-Geral de Produtos (CGPRO) referentes ao Seguro DPVAT, de modo que o cálculo do valor do prêmio levado a efeito pela CGPRO leve em consideração, tempestivamente, as verificações realizadas pela CGFIS em seus trabalhos de fiscalização anual na Seguradora Líder, com a finalidade de evitar que dispêndios irregulares do referido consórcio sejam repassados para o valor do prêmio do exercício seguinte e, por conseguinte, impulsionem os lucros da Seguradora Líder, equivalentes a 2% do valor arrecadado de prêmios do retratado seguro (3.5);

f) exija da Seguradora Líder a adoção do regime contábil apropriado, conforme estabelecido no art. 177 da Lei 6.404/76 (3.4);

g) adote as providências cabíveis para que a Seguradora Líder se ajuste às normas estabelecidas nos §§ 4º, 5º e 6º do art. 176 da Lei 6.404/76 no que tange à elaboração de suas Demonstrações Financeiras (3.4);

h) execute trabalhos de fiscalização que afirmem a pertinência dos critérios empregados para a constituição da PSL e do IBNR, bem como a adequação dos valores pagos pela Seguradora Líder a título de recepção e regulação em comparação ao mercado, sem prejuízo de realizar outras verificações estritamente relacionadas com os dispêndios concernentes às indenizações pagas e demais despesas afins, de maneira a evitar que o escopo dos trabalhos de fiscalização se atenha apenas às despesas administrativas (3.5);

i) apure a diferença entre os valores pagos de indenização do seguro DPVAT administrativamente e aqueles despendidos por acordo judicial desde 2008, tendo em vista os sistemas da Seguradora Líder possibilitarem extrair os dados necessários para levar a efeito o referido mister (3.6);

j) apure, nos casos de acordo judicial formalizado a partir de 2008 em que não tenha havido pagamento administrativo, o valor total pago a maior em relação ao montante máximo permitido pela legislação – R\$ 13.500,00 – para os sinistros ocorridos de 2007 em diante, o que é possível por meio do banco de dados existente (3.6);

k) apure os valores pagos por acordo judicial a partir de 2008 para sinistros das categorias 3 e 4 ocorridos antes da criação do consórcio 2 do DPVAT, tarefa esta que pode ser obtida também pelo banco de dados (3.6);

l) apure os valores pagos de indenização do seguro DPVAT por meio de acordo judicial desde 2008 em que o prazo prescricional já tenha decorrido por ocasião da propositura da ação judicial de cobrança (3.6);

m) adote as providências cabíveis no sentido de vedar a adoção de acordos judiciais nos casos envolvendo Seguro DPVAT, tendo em vista seu caráter antieconômico (3.6);

n) adote as providências cabíveis no sentido de estabelecer a obrigatoriedade de as demandas judiciais envolvendo o seguro DPVAT serem submetidas ao escrutínio do Superior Tribunal de Justiça, se possível, haja vista a jurisprudência deste Tribunal ser flagrantemente favorável à

Seguradora Líder (3.6);

o) adote as providências cabíveis no sentido de suprimir os pagamentos de bônus a escritórios de advocacia sem que haja qualquer ganho de causa, bem como intervenha para que a Seguradora Líder adote critérios mais econômicos na escolha desses escritórios, que receberam, desde 2008, R\$ 946.221.152,94, recomendando-se a adoção de cadastramento, nos moldes realizados, por exemplo, pelo Banco do Brasil, em que se preestabelecem a remuneração pela elaboração de cada peça processual e, principalmente, os índices mínimos de êxito dos escritórios para fins de manutenção de sua contratação, haja vista se tratar de recursos públicos provenientes do recolhimento do prêmio do Seguro DPVAT (3.7);

p) adote as providências cabíveis no sentido de fiscalizar o índice de êxitos dos escritórios de advocacia contratados pela Seguradora Líder, estabelecendo critérios mínimos, pois a referida seguradora se beneficia das causas judiciais perdidas, por aumentarem o valor das indenizações e, assim, permitirem o incremento do valor do prêmio, do qual a Seguradora Líder obtém seu lucro (3.7);

q) proceda ao monitoramento da diferença entre o valor lançado de PSL e o efetivamente pago de indenização, o que pode ser realizado por meio de banco de dados já existente, adotando as providências necessárias, caso o índice percentual dessa diferença ainda esteja elevado (3.8);

r) adote as providências cabíveis para que a Seguradora Líder expurgue de sua PSL valores prescritos, que alcançam o montante de R\$ 497.488.291,10, por serem indevidos, ou, pelo menos, contabilize valor de menor relevância, caso adote o princípio contábil da prudência (3.8);

s) adote as providências cabíveis para que a Seguradora Líder expurgue de sua PSL valores superiores a R\$ 13.500,00, já que este montante representa a indenização máxima prevista na legislação (3.8);

t) adote as providências cabíveis junto à Seguradora Líder no sentido de coibir o pagamento de indenizações indevidas, em especial as judiciais, como por exemplo as prescritas, superiores ao maior valor permitido em lei para sinistros ocorridos de 2007 em diante (R\$ 13.500,00) e indevidas nas categorias 3 e 4 do consórcio 2 para sinistros ocorridos antes de 2005, tendo em vista o vultoso prejuízo encontrado de R\$ 1.706.235.903,79, já que se trata de recursos públicos, provenientes de tributo que onera todos os proprietários de veículos automotores (3.9);

Determinar à SecexEstataisRJ o monitoramento das determinações supramencionadas, nos termos do art. 243 do RI/TCU.

Recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, à Superintendência de Seguros Privados que:

a) avalie a possibilidade de redução da tarifa referente ao prêmio do Seguro DPVAT, tendo em vista a existência de um valor estimado excedente de R\$ 110.426.647,25 nas rubricas IBNR e PSL, de maneira a interromper a tendência de aumento das referidas rubricas a cada ano (estimativa de acúmulo de R\$ 564.041.884,20 apenas em 2014) e possibilitar o emprego do referido excedente nas despesas afetas ao Seguro DPVAT(3.10);

b) deixe de propor aumentos na tarifa referente ao prêmio do Seguro DPVAT, enquanto as rubricas IBNR e PSL continuarem acumulando recursos a cada ano; (3.10); e

c) deixe de considerar, nos cálculos de projeção do valor do prêmio, valores prescritos, anteriores, portanto, a três exercícios, ou superiores ao teto máximo de indenização de R\$ 13.500,00 estabelecido pela legislação vigente. (3.10)

d) estude a possibilidade de alteração do modelo adotado de gestão dos recursos do Seguro DPVAT e envie as possíveis propostas aos órgãos responsáveis por estabelecer o referido modelo, haja vista o paradigma atual fomentar o paradoxo lucro-ineficiência, pois, hodiernamente, o aumento das despesas acaba ocasionando o incremento do lucro da Seguradora Líder (3.11);

e) faça o adequado dimensionamento das necessidades de pessoal da Auditoria Interna, de modo a permitir que possa realizar suas atribuições institucionais (4.1);

f) apure o quantitativo médio de remessas de documentação por segurado levadas a efeito pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, de maneira a avaliar a economicidade da contratação da referida empresa pela Seguradora Líder (conclusão).

Dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Presidência da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados, à Presidência da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, à Presidência da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Controladoria Geral da União – CGU e ao Ministério Público Federal - MPF.

Classificar como sigilosa, nos termos do art. 2º, § 3º, da Resolução – TCU 229/2009, as peças referentes a processos instaurados na SUSEP, pois as informações recebidas de pessoa jurídica externa ao Tribunal devem ser classificadas de acordo com os requisitos de segurança da informação pactuados com quem as forneceu.

Arquivar o presente processo, nos termos do art. 169 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.”

14. O supervisor da fiscalização dissentiu, em parte, das propostas de encaminhamento formuladas pela equipe de auditoria, conforme despacho proferido à peça 246, transcrito a seguir:

‘Preliminarmente, considera-se fundamental definir alguns conceitos utilizados no Relatório de Auditoria. O primeiro deles refere-se a forma como se estabelece o valor a ser pago pelos contribuintes do seguro DPVAT. Tal valor, basicamente, constitui-se da soma de um prêmio puro e da provisão IBNR (expressão estrangeira que significa *incurred but not reported*), a partir de informações enviadas pela própria Seguradora Líder, que projeta para o ano seguinte os sinistros a ocorrer tomando como referência uma série histórica de sinistros ocorridos. O denominado prêmio puro é calculado a partir da projeção dos dados referentes aos sinistros que ocorrerão e serão avisados no exercício, que formarão a provisão de sinistros a liquidar PSL administrativo e judicial. Já o IBNR provisionará os recursos para atender os sinistros ocorridos no ano e avisados em exercícios posteriores.

2. Ao valor do prêmio puro e da provisão IBNR acrescenta-se o montante de despesas administrativas, também apresentadas pela Seguradora Líder e aprovadas pelo Conselho Diretor da Susep.

3. A partir desses valores, cujos montantes são orientados por uma série histórica, por regra de três simples, calcula-se os demais componentes com valor percentual pré-definido, quais sejam: SUS (45%), Denatran (5%), Margem de Resultado (2%) e Corretagem (Consórcio 1 - 0,5% e Consórcio 2 - 8%) (v. pág. 7 do relatório de auditoria). Assim, alcance-se os 100% que definirão o prêmio final do Seguro DPVAT a ser pago pelos proprietários de veículos automotores. Adicionalmente, cobra-se ainda um valor a título de custo de emissão e cobrança da apólice ou do bilhete de seguro.

4. Em relação às propostas da equipe de auditoria (item 8 do Relatório de Auditoria), considera-se que algumas delas merecem alguns ajustes, conforme explicitado a seguir.

5. A alínea ‘a’ da proposta contempla determinação de elaboração de manuais de procedimentos e supervisão de auditorias no Seguro DPVAT (v. item 3.1 do Relatório de Auditoria). Entendo pertinente exigir da Susep que implemente procedimentos com o objetivo de estabelecer regras claras de controles e governança visando uma melhor fiscalização das questões afetas ao Seguro DPVAT. Todavia, a forma como se colocará em prática tais procedimentos, a meu ver, está sob a esfera de discricionariedade da entidade. Assim, sugere-se adequar a redação da determinação, de modo que conste da seguinte forma: adote, no âmbito da Diretoria de Fiscalização da entidade, mecanismos formais de procedimentos e supervisão de auditorias no seguro DPVAT.

6. A alínea ‘b’ contempla nova determinação de elaboração de normativo, desta feita para instituição de vínculo entre os processos sancionadores e os processos de fiscalização (v. item 3.2 do Relatório de Auditoria). Sobre tal ponto, observa-se que nos comentários do gestor (item 8 do Relatório de Auditoria) foi esclarecido que a própria Coordenação-Geral de Fiscalização CGFIS não tem dificuldades em estabelecer tal ligação. Segundo informado, a leitura do item do relatório

de fiscalização que trata das possíveis infrações para as quais foram instaurados processos sancionadores permite que as chefias se certifiquem de que o que foi levantado no relatório de fiscalização foi, de fato, objeto de proposta de sanção. O comentário da equipe, por outro lado, informa que, na prática, foi constatada tal dificuldade. O que se discute, portanto, não é a impossibilidade de ser estabelecida a correlação entre os processos sancionadores e os de fiscalização, mas a dificuldade em fazê-la. Desse modo, considera-se que a proposta entabulada pela equipe deva ser encaminhada como uma oportunidade de melhoria, alterando-a de determinação para uma recomendação.

7. Em relação à alínea 'c', manifesto-me de acordo com seu teor.

8. As alíneas 'f' e 'g' referem-se a determinações dirigidas à Susep com o objetivo de que a referida Superintendência exija da Seguradora Líder a adoção de medidas visando a adoção do regime de competência nos registros contábeis (art. 177 da Lei nº 6.404/76) e elaboração das demonstrações financeiras previstas no §§4º, 5º e 6º do art. 176 da Lei nº 6.404/76 (notas explicativas e demonstração dos fluxos de caixa). Sobre essa questão, a equipe de auditoria aponta no item 3.4.1 (Situação Encontrada) do Relatório de Auditoria que alguns dos lançamentos nos demonstrativos contábeis não estariam suficientes claros a ponto de permitir o completo entendimento de valores lançados em contas e do motivo da variação de alguns desses valores. Segundo também posto pela equipe, nem mesmo os técnicos da Susep seriam capazes de explicar satisfatoriamente os lançamentos das demonstrações contábeis da Seguradora Líder. À luz das constatações da equipe, não estou certo de que a simples adoção do regime de competência seja capaz de alterar esse quadro. Nos comentários do gestor (pág. 69 do Relatório de Auditoria), a Susep já deu notícias sobre a criação de um grupo técnico para discutir a forma de contabilização das operações relativas ao Seguro DPVAT. Esse grupo, inclusive, teria contado com a participação de um representante do Instituto dos Auditores Independentes do Brasil Ibracon. A conclusão a que se chegou foi que, com base na legislação existente, não seria possível a harmonização com as normas contábeis internacionais, necessitando de uma mudança mais estrutural na forma de contabilização do DPVAT. Apesar de encerrado o referido grupo, foi apontada a possibilidade de revisitar o tema futuramente. Diante disso, verifica-se que a questão já foi enfrentada pela própria Susep, inclusive com apoio de entidade especializada. O desfecho inconclusivo por parte do grupo técnico indica que o tema não é de fácil resolução, demandando novos estudos conforme já apontado pela Susep. Em vista dessas incertezas, entendo mais adequado promover ajustes na proposta da equipe, exigindo da Susep a retomada dos estudos técnicos sobre a contabilização das operações relativas ao Seguro DPVAT, uma vez que as regras atuais são insuficientes para permitir o completo entendimento dessas operações.

9. As alíneas 'd', 'e' e 'h' pertinem a determinações para a adoção de medidas com o objetivo de fomentar a integração entre as instâncias de fiscalização (Coordenação-Geral de Fiscalização CFIS) e a responsável pelo cálculo do valor do prêmio a ser pago pelos proprietários de veículos automotores (Coordenação-Geral de Produtos CGPRO). Sobre elas, considero que somente a contida na alínea d amolda-se adequadamente aos requisitos previstos na Portaria-Segecex nº 13/2011, na medida em que se trata de medida concreta passível de monitoramento (realização de levantamento de destinações irregulares dos recursos públicos do Seguro DPVAT). Quanto às alíneas 'e' e 'h', entendo que se deva ajustar suas redações, como forma de torná-las passíveis de monitoramento, atendendo, assim, o que requer o art. 3º da citada Portaria-Segecex, conforme segue:

e) implemente procedimentos que promovam a integração das ações da CGFIS e da Coordenação-Geral de Produtos (CGPRO) referentes ao Seguro DPVAT, de modo que o cálculo do valor do prêmio levado a efeito pela CGPRO leve em consideração, tempestivamente, as verificações realizadas pela CGFIS em seus trabalhos de fiscalização anual na Seguradora Líder, com a finalidade de evitar que dispêndios irregulares do referido consórcio sejam repassados para o valor do prêmio do exercício seguinte e, por conseguinte, impulsionem os lucros da Seguradora Líder, equivalentes a 2% do valor arrecadado de prêmios do retratado seguro;

h) implemente procedimentos que assegurem que os trabalhos de fiscalização efetivamente aferem a pertinência dos critérios empregados para a constituição da PSL e do IBNR, bem como a

adequação dos valores pagos pela Seguradora Líder a título de recepção e regulação em comparação ao mercado, sem prejuízo de realizar outras verificações estritamente relacionadas com os dispêndios concernentes às indenizações pagas e demais despesas afins, de maneira a evitar que o escopo dos trabalhos de fiscalização se atenha apenas às despesas administrativas;

10. As alíneas ‘i’ a ‘n’ referem-se ao mesmo achado (item 3.6 do Relatório de Auditoria), que aborda supostos acordos judiciais de caráter antieconômico realizados pela Seguradora Líder. Sobre as determinações resultantes do achado, a Susep, por intermédio de sua Procuradoria, conforme comentários inseridos na página 71 do Relatório de Auditoria, insurge-se contra duas propostas em especial, inseridas nas alíneas ‘m’ e ‘n’. Nesses itens, determina-se à Susep, respectivamente, que adote providências no sentido de vedar a adoção de acordos judiciais nos casos envolvendo Seguro DPVAT, tendo em vista seu caráter antieconômico, bem assim que estabeleça a obrigatoriedade de as demandas judiciais envolvendo o Seguro DPVAT serem submetidas ao escrutínio do Superior Tribunal de Justiça STJ, em razão de jurisprudência mais favorável deste Tribunal em favor dos interesses da Seguradora Líder nas causas em que é demandada por força de pleitos envolvendo o referido Seguro. No primeiro caso, o motivo alegado é que os acordos deveriam ser incentivados porquanto permitem a redução de custos da tramitação dos processos. No segundo, considera-se inadequada a determinação, pois caracterizaria ingerência desmedida nos atos de gestão da Seguradora Líder, com extrapolação do conceito de polícia administrativa. Sobre a controvérsia, entendo que o ponto relevante a ser considerado sejam os possíveis prejuízos a que se sujeitam os recursos do Seguro DPVAT, provocados por condutas processuais suspeitas, contrárias ao interesse público. Portanto, a meu sentir, as propostas contidas nas alíneas m e n podem ser suprimidas por ora, uma vez que as proposições contidas nas alíneas precedentes (‘i’ a ‘l’) já atendem ao objetivo primordial que é apurar os casos suspeitos apontados pela equipe de auditoria.

11. As alíneas ‘o’ a ‘t’, da mesma forma que nas alíneas ‘i’ a ‘l’, contêm propostas de determinações que visam a apurar possíveis casos de desvios. A Susep alega na parte dos comentários do gestor inserida à pág. 75 do Relatório de Auditoria que o número de situações concretas envolvendo cobertura do Seguro DPVAT é imenso, o que inviabilizaria o trabalho em razão do quantitativo reduzido de fiscais da Superintendência. Ocorre que os indícios levantados pela equipe de auditoria são graves, podendo implicar em desvios substanciais de recursos do Seguro DPVAT. Cabe a Susep, no desempenho de seu papel fiscalizador, buscar os recursos e a metodologia adequados para realizar as verificações necessárias.

12. A propósito e a respeito do tema, impende ainda destacar o teor do Ofício Conjunto nº 08/2015, de 30/9/2015, expedido pelo Departamento de Polícia Federal e pelo Ministério Público do Estado de Minas, inserido ao autos nas peças 239 a 242, em que se dá notícia de representações e denúncias, inclusive com decretações de prisões temporárias, busca e apreensão, quebras de sigilo bancário e indisponibilidade de bens de suspeitos, por parte da Justiça do Estado de Minas Gerais, em razão de investigações que apontam para desvios de recursos do Seguro DPVAT nos municípios mineiros de Montes Claros e Janaúba.

13. Por tudo isso, em razão, como já dito, da gravidade e complexidade das questões apontadas, divergindo da equipe de auditoria quanto ao prazo de 180 (cento e oitenta) dias, considero mais adequado que seja exigido da Susep a apresentação de um plano de ação, nos termos do art. 3º da Portaria-Segecex nº 13, de 27/4/2011, visando o cumprimento das determinações que serão encaminhadas, sendo concedido o prazo de 30 (trinta) dias para a atendimento. Ademais, os possíveis ajustes quanto aos valores das inconsistências apontadas pela equipe de auditoria poderão ser contestados pela Susep por ocasião o atendimento das determinações que forem expedidas.

14. Sugere-se também acrescentar a Delegacia de Polícia Federal em Montes Claros - Departamento de Polícia Federal em Montes Claros e a Promotoria de Justiça de Montes Claros Ministério Público do Estado de Minas Gerais entre os destinatários para envio da decisão que vier a ser proferida.

15. Propõe-se que classificação de sigilo, em complemento ao sugerido pela equipe de auditoria, recaia sobre as peças listadas no Formulário de procedimento para classificação de peças

processuais com restrição de acesso à informação (peça 243).

16. Ante o exposto, encaminhe-se os autos à consideração superior, propondo o seguinte:

I) Determinar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei n.º 8.443/92 e no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, à Superintendência de Seguros Privados que adote as medidas abaixo relacionadas, apresentando ao Tribunal plano de ação, nos termos do art. 3º da Portaria-Segecex nº 13, de 27/4/2011, no prazo de 30 (trinta) dias, visando ao cumprimento das determinações:

a) adote, no âmbito da Diretoria de Fiscalização da Entidade, mecanismos formais de procedimentos e supervisão de auditorias no seguro DPVAT;

b) estabeleça norma interna que institua procedimento célere e tempestivo para a apreciação das propostas de glosa ou demais sugestões que impactem o cálculo do prêmio do Seguro DPVAT, levadas a efeito pela Coordenação-Geral de Fiscalização Direta da entidade (CGFIS), referentes a irregularidades encontradas na destinação dos recursos públicos daquele seguro, com o objetivo de que tais propostas sejam levadas em consideração no cálculo do valor do prêmio para o ano seguinte, independentemente de qualquer processo sancionador que deva ser aberto em função das irregularidades apuradas, sem prejuízo da ampla defesa e do contraditório, pois, segundo o procedimento atual, as despesas administrativas irregulares se perpetuam ano após ano, sendo arcadas pelo cidadão e contribuindo indevidamente para o aumento do prêmio;

c) faça um levantamento de todas as destinações irregulares (incluídas as administrativas, mas não somente estas) dos recursos públicos do Seguro DPVAT desde a criação da Seguradora Líder (janeiro/2008) até 2014 - estimadas, apenas em relação às despesas administrativas de 2008 a julho de 2012, em R\$ 440.644.615,00 -, de maneira que haja a efetiva glosa dos valores apurados para os próximos exercícios, podendo empregar-se o procedimento célere e tempestivo a ser instaurado segundo a determinação anterior;

d) implemente procedimentos que promovam a integração das ações da CGFIS e da Coordenação-Geral de Produtos (CGPRO) referentes ao Seguro DPVAT, de modo que o cálculo do valor do prêmio levado a efeito pela CGPRO leve em consideração, tempestivamente, as verificações realizadas pela CGFIS em seus trabalhos de fiscalização anual na Seguradora Líder, com a finalidade de evitar que dispêndios irregulares do referido consórcio sejam repassados para o valor do prêmio do exercício seguinte e, por conseguinte, impulsionem os lucros da Seguradora Líder, equivalentes a 2% do valor arrecadado de prêmios do retratado seguro;

e) implemente procedimentos que assegurem que os trabalhos de fiscalização efetivamente aferem a pertinência dos critérios empregados para a constituição da PSL e do IBNR, bem como a adequação dos valores pagos pela Seguradora Líder a título de recepção e regulação em comparação ao mercado, sem prejuízo de realizar outras verificações estritamente relacionadas com os dispêndios concernentes às indenizações pagas e demais despesas afins, de maneira a evitar que o escopo dos trabalhos de fiscalização se atenha apenas às despesas administrativas;

f) retome os estudos técnicos sobre a contabilização das operações relativas ao Seguro DPVAT, uma vez que as regras atuais são insuficientes para permitir o completo entendimento dessas operações;

g) apure a diferença entre os valores pagos de indenização do seguro DPVAT administrativamente e aqueles despendidos por acordo judicial desde 2008, tendo em vista os sistemas da Seguradora Líder possibilitarem extrair os dados necessários para levar a efeito o referido mister;

h) apure, nos casos de acordo judicial formalizado a partir de 2008 em que não tenha havido pagamento administrativo, o valor total pago a maior em relação ao montante máximo permitido pela legislação R\$ 13.500,00 para os sinistros ocorridos de 2007 em diante, o que é possível por meio do banco de dados existente;

i) apure os valores pagos por acordo judicial a partir de 2008 para sinistros das categorias 3 e 4 ocorridos antes da criação do consórcio 2 do DPVAT, tarefa esta que pode ser obtida também pelo banco de dados;

j) apure os valores pagos de indenização do seguro DPVAT por meio de acordo judicial desde 2008 em que o prazo prescricional já tenha decorrido por ocasião da propositura da ação judicial de cobrança;

m) adote as providências cabíveis no sentido de suprimir os pagamentos de bônus a escritórios de advocacia sem que haja qualquer ganho de causa, bem como intervenha para que a Seguradora Líder adote critérios mais econômicos na escolha desses escritórios, que receberam, desde 2008, R\$ 946.221.152,94, recomendando-se a adoção de cadastramento, nos moldes realizados, por exemplo, pelo Banco do Brasil, em que se preestabelecem a remuneração pela elaboração de cada peça processual e, principalmente, os índices mínimos de êxito dos escritórios para fins de manutenção de sua contratação, haja vista se tratar de recursos públicos provenientes do recolhimento do prêmio do Seguro DPVAT;

n) adote as providências cabíveis no sentido de fiscalizar o índice de êxitos dos escritórios de advocacia contratados pela Seguradora Líder, estabelecendo critérios mínimos, pois a referida seguradora se beneficia das causas judiciais perdidas, por aumentarem o valor das indenizações e, assim, permitirem o incremento do valor do prêmio, do qual a Seguradora Líder obtém seu lucro;

o) proceda ao monitoramento da diferença entre o valor lançado de PSL e o efetivamente pago de indenização, o que pode ser realizado por meio de banco de dados já existente, adotando as providências necessárias, caso o índice percentual dessa diferença ainda esteja elevado;

p) adote as providências cabíveis para que a Seguradora Líder expurgue de sua PSL valores prescritos, que alcançam o montante de R\$ 497.488.291,10, por serem indevidos, ou, pelo menos, contabilize valor de menor relevância, caso adote o princípio contábil da prudência;

q) adote as providências cabíveis para que a Seguradora Líder expurgue de sua PSL valores superiores a R\$ 13.500,00, já que este montante representa a indenização máxima prevista na legislação;

r) adote as providências cabíveis junto à Seguradora Líder no sentido de coibir o pagamento de indenizações indevidas, em especial as judiciais, como por exemplo as prescritas, superiores ao maior valor permitido em lei para sinistros ocorridos de 2007 em diante (R\$ 13.500,00) e indevidas nas categorias 3 e 4 do consórcio 2 para sinistros ocorridos antes de 2005, tendo em vista o vultoso prejuízo encontrado de R\$ 1.706.235.903,79, já que se trata de recursos públicos, provenientes de tributo que onera todos os proprietários de veículos automotores;

II) Determinar à SecexEstataisRJ o monitoramento das determinações supramencionadas, nos termos do art. 243 do RI/TCU.

III) Recomendar, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, à Superintendência de Seguros Privados que:

a) elabore normativo interno que estabeleça um padrão a ser adotado pela entidade para instituir um vínculo institucional entre os processos sancionadores e os processos de fiscalização que os originaram, sem prejuízo de estabelecer procedimentos internos para evitar que as irregularidades encontradas em processos de fiscalização não sejam objeto de processos sancionadores, se for o caso;

b) avalie a possibilidade de redução da tarifa referente ao prêmio do Seguro DPVAT, tendo em vista a existência de um valor estimado excedente de R\$ 110.426.647,25 nas rubricas IBNR e PSL, de maneira a interromper a tendência de aumento das referidas rubricas a cada ano (estimativa de acúmulo de R\$ 564.041.884,20 apenas em 2014) e possibilitar o emprego do referido excedente nas despesas afetas ao Seguro DPVAT;

c) deixe de propor aumentos na tarifa referente ao prêmio do Seguro DPVAT, enquanto as rubricas IBNR e PSL continuarem acumulando recursos a cada ano;

d) deixe de considerar, nos cálculos de projeção do valor do prêmio, valores prescritos, anteriores, portanto, a três exercícios, ou superiores ao teto máximo de indenização de R\$ 13.500,00 estabelecido pela legislação vigente;

e) estude a possibilidade de alteração do modelo adotado de gestão dos recursos do Seguro DPVAT e envie as possíveis propostas aos órgãos responsáveis por estabelecer o referido modelo, haja vista o paradigma atual fomentar o paradoxo lucro-ineficiência, pois, hodiernamente, o aumento das despesas acaba ocasionando o incremento do lucro da Seguradora Líder;

f) faça o adequado dimensionamento das necessidades de pessoal da Auditoria Interna, de modo a permitir que possa realizar suas atribuições institucionais;

g) apure o quantitativo médio de remessas de documentação por segurado levadas a efeito pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, de maneira a avaliar a economicidade da contratação da referida empresa pela Seguradora Líder.

IV) Dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Presidência da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados, à Presidência da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, à Presidência da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Controladoria Geral da União CGU, ao Ministério Público Federal MPF, à Delegacia de Polícia Federal em Montes Claros - Departamento de Polícia Federal em Montes Claros e à Promotoria de Justiça de Montes Claros Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

V) Classificar como sigilosa, nos termos do art. 2º, § 3º, da Resolução TCU 229/2009, as peças listadas no Formulário de procedimento para classificação de peças processuais com restrição de acesso à informação (peça 243), pois as informações recebidas de pessoa jurídica externa ao Tribunal devem ser classificadas de acordo com os requisitos de segurança da informação pactuados com quem as forneceu.

VI) Arquivar o presente processo, nos termos do art. 169 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União”.

15. O Secretário da SecexEstatais, mediante despacho à peça 247, acompanhou as revisões feitas pelo Diretor, a exceção dos comentários relativos às demonstrações contábeis da Seguradora Líder (alíneas “f” e “g” da proposta da equipe), sobre as quais concordou com a equipe de auditoria.

16. Por considerar que as determinações sugeridas pela unidade instrutora e a apreciação que vier a ser efetuada por este Tribunal poderão afetar direitos subjetivos da Seguradora Líder, e visando evitar alegações de restrição ao contraditório e à ampla defesa, entendi prudente e oportuno conceder acesso aos autos à empresa, para, caso desejasse, apresentar informações complementares à manifestação de peças 222 e 223 (peça 249).

17. Em atendimento, a Seguradora Líder apresentou considerações e documentos juntados às peças 268 a 280, aduzindo, basicamente, que:

a) Os valores geridos pela Seguradora Líder relativos à operacionalização do Seguro DPVAT, correspondentes a 50% do montante total arrecadado com os prêmios, possuem natureza privada e, por isso, estariam fora da jurisdição do TCU. Prova disso seria que tais valores não integram o Orçamento Geral da União, ao contrário dos outros 50% que, por força de leis específicas, são repassados ao Tesouro e destinados ao SUS (45%) e ao Denatran (5%) (peça 268, p. 6-9).

b) Corroborariam tal entendimento pronunciamentos anteriores da Susep (Parecer AGU - SUSEP nº 2 24.945/2006), do Superior Tribunal de Justiça (REsp 401.418/MG, julgado em 23/04/2002) e do próprio TCU (Acórdão 3.130/2011-TCU-Plenário, item 3.44 do relatório), além de parecer emitido pelo professor e hoje Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso (peça 268, p. 6-9).

c) A Seguradora Líder não tem o poder para estabelecer o valor do prêmio do Seguro DPVAT, havendo enorme descompasso entre os valores de reajuste por ela pleiteados e aqueles aprovados pelo CNSP, o que iria de encontro à tese defendida pela unidade técnica de que a Seguradora teria interesse em gastar mal para aumentar os seus lucros (peça 268, p. 9-10).

d) O descolamento entre o volume das indenizações pagas e o valor total da arrecadação se deve ao aumento das provisões, que foi a forma adotada para assegurar a higidez atuarial do Seguro DPVAT (peça 268, p. 12);

e) A fiscalização exercida pelo TCU sobre a Seguradora Líder deve ser de segunda ordem, por intermédio de recomendações, sendo vedado ao Tribunal de Contas substituir-se ao regulador (peça 268, p. 14);

f) A atuação do Tribunal de Contas não pode retroagir para corrigir ou adequar situações passadas, especialmente quando transcorrido período superior a cinco anos, prazo aplicável às prescrições administrativas. Sendo assim, o TCU não poderia determinar medidas com repercussões financeiras, como multas, glosas ou refazimento de cálculos de valores tarifários, referente a ocorrências originadas em 2008, ano em que se deu a maioria das situações questionadas pela equipe do TCU (peça 268, p. 15-17);

g) O atual modelo de gestão tornou a operação do Seguro DPVAT mais transparente e controlada, pois exigiu que a Seguradora Líder se sujeitasse às normas da Lei 6.404/1976 e permitiu que a Susep passasse a desempenhar de forma plena a sua função fiscalizatória (peça 268, p. 17);

f) Ademais, a Líder tem adotado uma série de medidas para aprimorar a eficiência do Seguro DPVAT, a exemplo do investimento em campanhas de divulgação e esclarecimento, do incremento do número de postos de atendimento presencial, da criação de unidade exclusiva para o combate de fraudes, do incremento do número de avaliações médico periciais, dentre outras (peça 268, p. 18-20);

h) A universalização do acesso ao Seguro DPVAT, bem como o aumento da frota nacional de veículos a partir de 2008, acarretaram um crescimento substancial do valor total das indenizações, além do aumento dos gastos administrativos da Seguradora Líder. Não obstante, o aumento do número de sinistros (que cresceu aproximadamente 240% entre 2008 e 2015) não importou em aumento significativo do valor médio das indenizações pagas. Pelo contrário, a indenização média despendida pela Líder, que chegou a atingir R\$ 8.039,54 no ano de 2010, foi reduzida para R\$ 3.828,45 em 2015 (peça 268, p. 21-22);

i) A política de acordos desenvolvida pela Seguradora Líder é amplamente incentivada pelo ordenamento jurídico e pelos Tribunais do Judiciário, sendo inclusive premiada na 10ª edição do Prêmio Inovare, no ano de 2013 (peça 268, p. 24-26);

j) A universalização do acesso às indenizações e o aumento da frota nacional de veículos tiveram como consequência o crescimento das demandas judiciais que versam sobre o Seguro DPVAT (crescimento de aproximadamente 430% entre 2006 e 2015), especialmente de ações pleiteando diferenças nos valores das indenizações. Sem um esforço para solucionar tais litígios de forma consensual, haveria não só a sobrecarga do Poder Judiciário, como também elevados custos judiciais e administrativos para a Seguradora Líder, relacionados ao acompanhamento e defesa nas referidas ações (peça 268, p. 26-27);

k) Não procede o apontamento do relatório de fiscalização no sentido de que o pagamento final nos acordos é sempre superior àquele despendido administrativamente. Isso porque os gastos incorridos devem ser comparados aos custos que seriam despendidos em uma eventual ação judicial, que envolvem pagamento de honorários e despesas de acompanhamento e gerenciamento do contencioso. Ademais, os valores discutidos judicialmente são acrescidos de juros e correção monetária, de modo que não seria correta a premissa de que qualquer pagamento de indenização acima de R\$ 13.500,00 seja irregular (peça 268, p. 27-28);

l) O total dos valores efetivamente pagos por sinistros judiciais pela Seguradora Líder foi reduzido pela metade – de R\$ 1,1 bilhão, em 2010, para R\$ 580 milhões, em 2015 –, o que demonstra

a eficiência e a economia proporcionada pela política de acordos (peça 268, p. 30) (peça 268, p. 30);

m) Diferentemente do que concluiu a área técnica do TCU, a jurisprudência dos Tribunais Superiores foi amplamente considerada quando da elaboração das campanhas de acordo pela Seguradora Líder, especialmente no que tange à aplicação da Súmula 474 do STJ (peça 268, p. 32);

n) A política de conciliação não impede que a Seguradora Líder recorra aos Tribunais Superiores nos casos em que isso seja recomendável. Inclusive, a Seguradora obteve vitórias relevantes perante o STJ e o STF, com a consolidação de entendimentos que lhe são favoráveis (peça 268, p. 33-34);

o) A equipe técnica equivocou-se quanto à contagem do prazo prescricional para cobrança do seguro nos casos de invalidez permanente, que representam a maior parte das demandas. Conforme estabelecido pelo STJ, o termo inicial do prazo é a data em que o segurado teve ciência inequívoca da incapacidade laboral (Súmula 278), e não a data do acidente de trânsito. Tal ciência pode ocorrer meses ou até anos após a data do acidente de trânsito. Ademais, a equipe não considerou as hipóteses que interrompem a contagem do prazo prescricional (peça 268, p. 34-37);

p) Desde a sua origem, em 2009, a Política de Acordos da Seguradora Líder prevê expressamente a prescrição como hipótese excluída das políticas de acordos, por ser impeditivo de mérito, sendo inverídicos os apontamentos da unidade técnica que afirmam o contrário (peça 268, p. 36-37);

q) A remuneração dos escritórios de advocacia pela realização dos acordos tem como base o número de acordos que devem ser celebrados e o valor máximo a ser pago em cada acordo, tendo ainda por parâmetro a jurisprudência majoritária naquele momento. Quanto menor o valor pago por acordo, mais elevada será a bonificação recebida pelos advogados, criando-se incentivo para a celebração de acordos econômicos. Tanto é assim que o bônus médio varia substancialmente ano a ano, sendo que, inclusive, não foi pago em 2013 e 2014, uma vez que as metas não foram atingidas (peça 268, p. 37-38);

r) Entre 2010 e 2015 houve redução do valor médio de indenizações judiciais pagas pela Seguradora Líder, que baixou de R\$ 12 mil, em 2010, para menos de R\$ 5 mil, em 2015. Houve também redução do valor total de indenizações judiciais pagas, que baixou de quase R\$ 1 bilhão para R\$ 550 milhões no período. Tal economia teria sido obtida mediante a celebração dos acordos judiciais, eis que, somente em 2015, tais pactos representaram mais de 70% do total, em números, das indenizações judiciais pagas pela Líder, mas apenas 50% do valor total despendido (peça 268, p. 39);

s) A celebração dos acordos é vantajosa tanto para os beneficiários, que recebem a indenização devida mais rapidamente, quanto para a Seguradora Líder, que não tem que arcar com o ônus financeiro do processo litigioso. Isso porque o valor médio pago em acordos no ano de 2015 foi de R\$ 3.558,67, enquanto que o valor médio por condenação judicial foi de R\$ 8.498,83 (peça 268, p. 39).

t) Nos critérios de contratação de escritórios de advocacia adotados pelo Banco do Brasil e pela Caixa Econômica Federal há a previsão expressa de remuneração dos profissionais pela celebração de acordos (peça 268, p. 40);

u) A Seguradora Líder promove, periodicamente, por meio de escritório externo contratado, auditorias para o monitoramento dos acordos celebrados por seus representantes. Caso se verifique a celebração de acordos em casos não abrangidos pela campanha elaborada pela Seguradora, procede-se à imediata penalização do escritório responsável, que deixa de auferir a remuneração correspondente. Assim, seria infundada a alegação de que não é exigido êxito do escritório contratado para fins de pagamento de honorários advocatícios (peça 268, p. 41);

v) Ao contrário do que entende a equipe de fiscalização, a economia gerada no acordo deve

ser medida em relação ao valor que seria despendido em juízo, e não em relação ao valor fixado administrativamente (peça 268, p. 41);

w) O valor de R\$ 1.706.235.903,79 a que chegou o relatório de fiscalização seria arbitrário, uma vez que nenhuma das irregularidades utilizadas para embasá-lo se sustenta após uma análise mais aprofundada (peça 268, p. 42-43);

x) A Susep, na qualidade de autoridade reguladora competente e dotada de corpo técnico qualificado, ratificou nestes autos a adequação dos lançamentos contábeis que foram questionados pela equipe do TCU (peça 268, p. 43);

y) O incremento das provisões da Seguradora Líder depende necessariamente de aprovação pela Susep, razão pela qual não há que se falar em discricionariedade da Seguradora. Ademais, o superdimensionamento na provisão apontado pela equipe de auditoria decorre do entendimento equivocado acerca do termo inicial da prescrição (peça 268, p. 44);

z) O montante atual da provisão IBNR é inferior ao que indicam os cálculos efetuados pela Líder. Não obstante, o CNSP não admitiu o pedido de reajuste do prêmio do Seguro DPVAT para o ano de 2016, demonstrando que a vontade da Seguradora não prevalece nos pleitos de reajuste dos prêmios (peça 268, p. 46);

aa) Não há qualquer norma, legal ou regulamentar, que autorize a Susep a proceder à glosa das despesas administrativas estimadas pela Seguradora. A criação de um procedimento de glosa, segundo um critério de adequação da Susep, sem qualquer respaldo legal, implicaria verdadeira substituição na direção do negócio e ofensa ao direito à liberdade de iniciativa. Eventuais irregularidades, se identificadas, deverão ser objeto de processo administrativo sancionador, e não de glosa, conforme dispõe o art. 7º, §6º da Resolução CNSP 273/2012 (peça 268, p. 47-48);

bb) Também não há amparo para a glosa em caráter retroativo de despesas administrativas já incorridas e pagas pela Seguradora Líder, com o devido respaldo da Susep. Inclusive, o Conselho Diretor da Susep já teria rejeitado proposta nesse sentido sugerida por equipe de fiscalização da autarquia (peça 268, p. 50-51);

cc) Eventual glosa perpetrada pela Susep de despesas previamente autorizadas por ela própria, além de ferir os princípios da segurança jurídica e da proporcionalidade, configuraria também comportamento contraditório do órgão regulador, ferindo a legítima expectativa da Seguradora Líder quanto à regularidade das contratações e penalizando-a pela conduta antes autorizada (peça 268, p. 51-52);

dd) A celebração de convênios e contratos com os Detrans, Sincors e Funenseg foi uma das formas encontradas pela Seguradora Líder para envolver parceiros estratégicos capazes de tornar mais eficiente a gestão de sua atividade. As alterações sugeridas pela Susep no âmbito das fiscalizações que realizou sobre esses ajustes sempre foram implementadas à risca pela Seguradora, não havendo, portanto, que se falar em ilegalidade nesse tocante (peça 268, p. 53);

ee) Em 2015, as despesas administrativas da Seguradora Líder representaram apenas 4,68% do valor do prêmio arrecadado, ou 9,36% considerando-se somente a parcela de 50% líquida das contribuições ao SUS/DENATRAN, enquanto outras seguradoras do mercado despenderam, em média, 15,22% do total recebido. A principal razão para essa diferença seria justamente a celebração de parcerias com outras entidades (peça 268, p. 53-54);

ff) Os convênios celebrados com os Detrans seriam essenciais à instrumentalização dessa parceria, tanto pela ausência de dispositivo legal cogente que imponha tal fiscalização da arrecadação do seguro aos órgãos estaduais de trânsito, como em razão dos altos custos incorridos pelos Detrans nesses procedimentos. A própria Susep já teria reconhecido a eficiência e vantagem dos referidos convênios (peça 268, p. 56-57);

gg) A modelagem dos contratos celebrados com os Sincors decorre de uma determinação da própria Susep, que entendeu que o modelo anterior, pautado na intermediação da Fenacor por meio de convênio, revelava-se menos eficiente (peça 268, p. 58);

hh) Já o convênio com a Fenacor foi descontinuado pela Seguradora em 26/4/2012, em cumprimento à determinação imposta pelo Conselho Diretor da Susep (peça 268, p. 60);

ii) O contrato com a Funenseg possui como objetivo disseminar a cultura e o conhecimento técnico especializado acerca do seguro DPVAT. Atualmente, a parceria observa estritamente os termos definidos pela Susep (peça 268, p. 61).

18. Ao fim, a Seguradora Líder requer a rejeição de todas as sugestões propostas no relatório da SecexEstatais (peça 268, p. 62).

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria realizada na Superintendência de Seguros Privados (Susep), no período compreendido entre 10/3/2014 e 12/5/2015, com o objetivo de verificar a conformidade dos atos de regulação e de fiscalização da entidade no que tange à formação e à pertinência dos custos que compõem o prêmio de Seguro de Danos Pessoais por Veículos Automotores de Via Terrestre (DPVAT), conforme determinado no item 9.1 do Acórdão 3.130/2011-TCU-Plenário.

2. Consoante consignado no relatório que precede este voto, a equipe da SecexEstatais registrou doze achados de auditoria, quais sejam:

i) Ausência de manual de procedimentos e supervisão de auditorias nas fiscalizações realizadas pela Coordenação Geral de Fiscalização (CGFIS) na Seguradora Líder;

ii) Ausência de relação entre os processos sancionadores abertos e os processos de fiscalização que lhes são correlatos;

iii) Ausência de norma disciplinadora para glosa de valores e exigência de abertura de processos sancionadores para os casos em que a CGFIS (Coordenação Geral de Fiscalização), em processo de fiscalização, constata gastos administrativos irregulares por parte da Seguradora Líder;

iv) Adoção de regime contábil misto (caixa e competência) nas demonstrações contábeis da Seguradora Líder e lançamento de valores conflitantes nas Demonstrações Financeiras da referida seguradora;

v) Cômputo de despesas administrativas irregulares pela Seguradora Líder constatadas pela Susep, que, após o cálculo atuarial do valor do prêmio, são suportadas por todos os proprietários de veículos automotores terrestres;

vi) Realização de acordos judiciais de caráter antieconômico pela Seguradora Líder;

vii) Pagamento de honorários advocatícios elevados sem exigência de êxito;

viii) Lançamento de valor de PSL muito superior ao montante efetivamente despendido de indenização;

ix) Pagamento de indenizações prescritas, superiores ao maior valor permitido em lei para sinistros ocorridos de 2007 em diante (R\$ 13.500,00) e indevidas nas categorias 3 e 4 do consórcio 2 para sinistros ocorridos antes de 2005;

x) Superdimensionamento da IBNR e PSL;

xi) Fomento do paradoxo lucro-ineficiência pelo modelo adotado no Seguro DPVAT para a remuneração das seguradoras integrantes dos consórcios;

xii) Inadequação da estrutura da auditoria interna.

3. As propostas de encaminhamento para as constatações contemplam determinações e recomendações à Susep.

4. Antes de adentrar na análise dos achados de auditoria e das respectivas propostas de encaminhamento, entendo pertinente fazer uma breve contextualização acerca do Seguro DPVAT, com destaque para as responsabilidades do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), da Superintendência de Seguros Privados (Susep) e da Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT S.A. (Seguradora Líder), com o intuito de delimitar o alcance da jurisdição do TCU sobre a matéria.

II

5. O seguro DPVAT é um seguro de responsabilidade civil obrigatório instituído pela Lei 6.194/1974 e regulamentado por resoluções do CNSP, nos termos do art. 12 dessa mesma lei.
6. O objetivo do seguro DPVAT é cobrir danos pessoais causados por veículos automotores de via terrestre ou por suas cargas, a pessoas transportadas ou não, independentemente da existência de culpa ou da identificação do veículo causador do dano.
7. Os danos pessoais cobertos pelo seguro DPVAT compreendem os eventos de morte, invalidez permanente, total ou parcial, e as despesas com assistência médica e suplementar.
8. A Resolução CNSP 154/2006 consolidou as normas disciplinadoras do Seguro DPVAT, estabelecendo que, para operá-lo, as sociedades seguradoras interessadas deverão aderir, simultaneamente, a dois consórcios específicos, cada um englobando categorias distintas de veículos.
9. Conforme previsto no art. 4º da Resolução CNSP 154/2006 e autorizado no art. 2º da Portaria Susep 2.797/2007, a partir de 1º/1/2008, ambos os consórcios passaram a ser administrados pela Seguradora Líder, uma sociedade anônima de capital fechado constituída em 10/10/2007 especificamente para administrar o seguro em questão.
10. A Seguradora Líder possui, em nome das consorciadas, a função de arrecadar os prêmios, coordenar a emissão dos bilhetes, constituir as reservas, liquidar os sinistros e pagar as despesas administrativas relativas ao DPVAT.
11. Assim, toda a gestão do seguro é realizada de forma centralizada pela Seguradora Líder, que remunera e aloca proporcionalmente em cada consorciada a parcela que lhe cabe nas receitas e nas despesas, na forma dos regulamentos dos consórcios e das normas legais vigentes.
12. Nos termos do Decreto-Lei 73/1966, a Susep, autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda, possui a atribuição de supervisionar, regular e fiscalizar as atividades da Seguradora Líder e das demais seguradoras relacionadas à administração e aplicação dos recursos do seguro DPVAT, seguindo as diretrizes estabelecidas pelo CNSP.
13. Em 2015, segundo as demonstrações financeiras da Líder, os consórcios reuniam cerca de 70 seguradoras, incluindo a própria Seguradora Líder que, além de atuar como líder, também participa como consorciada.
14. A cada seguradora vinculada aos consórcios cabe o risco pelas operações do seguro DPVAT, na proporção correspondente a sua respectiva quota, participando com esse percentual das receitas e despesas referentes à operação do seguro.
15. Importante ressaltar que a adesão para operar o seguro DPVAT é livre a qualquer seguradora que preencha os requisitos previstos na Resolução CNSP 154/2006 e receba autorização da Susep.
16. A grande maioria dos achados desta auditoria possui relação com a precificação do prêmio do seguro DPVAT, o qual é pago pelos proprietários de veículos automotores por ocasião de seu licenciamento, em conjunto com a cobrança do Imposto Sobre a Propriedade dos Veículos Automotores – IPVA, nos termos dos art. 1º e 2º do Decreto 2.867/98 e art. 28 da Resolução CNSP 154/2006.
17. Nos termos do art. 1º do Decreto 2.867/1998, **50%** dos recursos arrecadados a partir da cobrança dos prêmios são recolhidos aos cofres da União, via transferência bancária automática, no ato do pagamento da apólice do seguro.
18. Do percentual destinado à União, 45% são direcionados para o Sistema Único de Saúde (SUS), para o custeio à assistência médico-hospitalar das vítimas de acidentes de trânsito nos hospitais

públicos conveniados, e 5% para o Denatran, para a realização de campanhas de prevenção de acidentes de trânsito.

19. Os outros **50%** são destinados à operacionalização do seguro DPVAT, notadamente para o pagamento das indenizações securitárias e das despesas administrativas correlacionadas, incluindo a distribuição de resultado às seguradoras consorciadas.

20. O valor do prêmio do seguro DPVAT é fixado pelo CNSP, para cada categoria de veículo, a partir de proposta submetida pela Susep que, por sua vez, é elaborada com base em informações enviadas pela Seguradora Líder.

21. A composição do valor do prêmio leva em consideração, basicamente, a projeção de sinistralidade para cada categoria de veículos, a necessidade de constituição de reservas técnicas e a estimativa de despesas administrativas da Seguradora Líder para o exercício seguinte. Soma-se a isso a margem de lucro das seguradoras integrantes dos consórcios, limitada a 2% sobre o valor total da arrecadação (Resolução CNSP 273/2012, art. 6º).

22. A partir desses valores, por regra de três simples, são calculados os demais componentes com valor percentual pré-definido (SUS – 45% e Denatran – 5%). Adicionalmente, cobra-se ainda o custo de emissão da apólice ou do bilhete de seguro, além das taxas de corretagem. Assim, chega-se aos 100% que definirão o prêmio final do seguro DPVAT, que será dividido pelo número total de bilhetes a serem emitidos no ano objeto de análise.

23. Para se ter uma ideia da materialidade dos valores envolvidos, em 2015 a arrecadação total do Seguro DPVAT somou **R\$ 8,654 bilhões**, segundo as demonstrações financeiras da Seguradora Líder. Desse montante, **R\$ 4,326 bilhões** (50%) foi destinado à operacionalização do seguro, sendo **R\$ 3,381 bilhões** gastos com o pagamento de indenizações às vítimas de acidentes.

24. No mesmo exercício, o lucro líquido da seguradora Líder foi de **R\$ 2,62 milhões**, e o resultado total destinado a cada seguradora, na proporção de sua participação nos consórcios, foi de **R\$ 172,6 milhões**.

III

25. Após analisar detidamente as características do seguro DPVAT, firmei a convicção de que sua operacionalização – que envolve, basicamente, a arrecadação dos prêmios e o pagamento das indenizações – constitui atividade eminentemente privada, sujeita à regulação e à fiscalização do Estado.

26. Com efeito, o referido seguro está previsto no Decreto-Lei 73/1966 ao lado de tantos outros seguros também obrigatórios, a exemplo dos seguros de danos pessoais a passageiros de aeronaves comerciais, de edifícios divididos em unidades autônomas e de bens dados em garantia de empréstimos ou financiamentos de instituições financeiras públicas.

27. O caráter compulsório de tais seguros não retira a sua natureza privada. Neste ponto, perfilho do entendimento esposado no parecer à peça 269, no sentido de que a aludida obrigatoriedade constitui expressão do fenômeno denominado “dirigismo contratual”, pelo qual o Estado, mediante contratos coativos, procura proteger os interesses da generalidade das pessoas.

28. É nesse sentido que, por exemplo, o Estado obriga o mutuário a contratar seguro de financiamento imobiliário a fim proteger o próprio mutuário contra eventuais contingências que poderiam leva-lo a ficar sem sua moradia. A obrigatoriedade da contratação, todavia, não transmuda a natureza privada da relação estabelecida entre o mutuário e a seguradora.

29. Na mesma linha, a obrigatoriedade do seguro DPVAT tem como finalidade proteger a saúde e a vida das pessoas das contingências provocadas por acidentes automobilísticos, distribuindo os riscos inerentes entre todos os proprietários de veículos.

30. Sendo assim, não obstante o caráter compulsório do seguro, entendo que a relação estabelecida entre os proprietários de veículos e as seguradoras é de natureza privada. Em consequência, não há como afastar a natureza também privada dos recursos envolvidos nessa relação, notadamente daqueles voltados para a operacionalização do seguro.

31. No caso do seguro DPVAT, existe a peculiaridade de que apenas metade dos valores arrecadados com os prêmios são destinados para o pagamento das indenizações e das demais despesas correlacionadas, incluindo os custos administrativos e a constituição de provisões. A outra metade é repassada ao orçamento da União, sob a forma de contribuições sociais (v.g. Acórdão 1.865/2005-TCU-Plenário).

32. Quanto à parcela destinada à União, não há dúvida de que se trata de receita pública federal, cuja arrecadação, sob os aspectos administrativos, se insere no rol de objetos passíveis de controle pelo Tribunal de Contas da União. Tanto é verdade que praticamente todos os trabalhos anteriores desta Corte de Contas sobre o seguro DPVAT envolveram a verificação da regularidade do recolhimento da parcela do prêmio destinada à União (v.g. Acórdãos 469/2003, 902/2005, 1.861/2005, 523/2008 e 2.920/2010, todos do Plenário).

33. No que tange à parcela da arrecadação voltada à operacionalização do seguro DPVAT, a jurisdição do TCU se justifica por se tratar de atividade econômica privada dotada de repercussão social, financiada compulsoriamente por boa parte da população, e que está sujeita à regulação e à fiscalização de entidades estatais competentes (CNSP e Susep), cuja atividade operacional se insere nos objetos passíveis de fiscalização pelo Tribunal.

34. De todo modo, a meu sentir, não se trata de uma jurisdição direta, e sim de segunda ordem, a exemplo do que já ocorre, guardadas as devidas proporções, em relação à fiscalização dos serviços públicos delegados a entidades privadas. No caso, os limites da atuação do Tribunal se estabelecem na esfera de discricionariedade conferida à agência estatal reguladora (v.g. Acórdãos 1.703/2004, 2.138/2007, 620/2008 e 2.071/2015, todos do Plenário).

35. Assim, no que se refere à operacionalização do seguro DPVAT por parte da Seguradora Líder, entendo que o TCU deva atuar de forma complementar à ação do CNSP e da Susep. A competência originária dessas entidades para fiscalizar a atuação da Seguradora Líder não impede a atuação cooperativa e suplementar do TCU, que pode, ainda que de forma indireta, por intermédio de recomendações e, em caso de ilegalidade, de determinações dirigidas às entidades reguladoras, fiscalizar essa importante atividade de interesse público, notadamente em relação aos aspectos que impactam na formação do valor do prêmio do seguro.

36. Sobre este último ponto, não é demais lembrar que a correta estipulação do valor do prêmio do seguro DPVAT é matéria de interesse direto da União, uma vez que a legislação lhe assegura a destinação de metade do montante arrecadado, o que justifica ainda mais a jurisdição do TCU sobre o tema.

37. Por outro lado, a Corte de Contas não pode substituir as entidades reguladoras do seguro DPVAT, sob pena de extrapolar a esfera de suas competências. Nesse sentido, reitero meu entendimento de que a fiscalização do Tribunal deve ser sempre de segunda ordem, sendo seu objeto a atuação do CNSP e da Susep como agentes reguladores e fiscalizadores da atividade, e não a atividade em si mesmo considerada.

38. Nesta linha, as orientações técnicas emanadas deste Tribunal podem, em muito, contribuir para que os agentes reguladores se balizem dentro da legalidade e também da eficiência, dando concretude a estes princípios fundamentais da Administração Pública.

39. Tendo como pano de fundo o entendimento acima exposto, passo a analisar os achados de auditoria e as respectivas propostas de encaminhamento.

IV

40. Inicialmente, ressalto que, por considerar que os recursos envolvidos na operacionalização do seguro DPVAT possuem natureza privada – o que, frise-se, não afasta a jurisdição de segunda ordem do TCU –, optei por não consignar a expressão “recursos públicos” na parte dispositiva do acórdão, tal qual sugerido em várias das propostas da unidade técnica.
41. Ademais, considero adequadas as alterações sugeridas pelo Diretor da SecexEstatais à proposta da equipe de auditoria, conforme consignado no relatório que precede este voto.
42. Por essa razão, concordo, em grande medida, com o encaminhamento alvitrado por ele, incorporando os seus argumentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a tecer, as quais contemplam alguns pontos divergentes.
43. Analisando os achados de auditoria, verifiquei que eles podem ser agregados de acordo com a natureza do problema verificado, da seguinte forma:
- a) Despesas administrativas irregulares: achados 3 e 5
 - b) Acordos judiciais antieconômicos: achados 6, 7 e 9
 - c) Provisões superestimadas: achados 8, 10 e 11
 - d) Outros temas: achados 1, 2, 4 e 12
44. Em relação aos **achados 3 e 5**, a equipe da SecexEstatais consignou, em síntese, que a Susep não tem efetuado a glosa de despesas administrativas, supostamente irregulares, informadas pela Seguradora Líder quando do cálculo do valor do prêmio do seguro DPVAT para o ano seguinte.
45. Como consequência, essas despesas acabariam onerando de forma indevida a tarifa cobrada dos proprietários dos veículos. Segundo o entendimento da equipe, a situação seria um estímulo para que a Seguradora Líder aumentasse suas despesas de forma ineficiente, vez que o lucro dos consórcios é fixado em 2% sobre o valor arrecadado, o qual, por sua vez, aumenta com a elevação das despesas administrativas.
46. As despesas irregulares, basicamente, seriam relacionadas com o pagamento de convênios e repasses para entidades de classe (Sincors, Funenseg e Fenacor) e para os Detrans.
47. Em análise, compartilho a preocupação da equipe de auditoria acerca do correto dimensionamento das despesas administrativas da Seguradora Líder, eis que representa parcela a ser necessariamente considerada na composição do valor do seguro DPVAT (Resolução CNSP 273/2012, art. 1º).
48. Nesse sentido, o art. 7º da Resolução CNSP 273/2012 dispõe que as despesas administrativas relacionadas ao seguro DPVAT serão “realizadas e controladas em observância aos princípios da eficiência, da razoabilidade, da publicidade e da impessoalidade”.
49. Não obstante, entendo que a análise do mérito e da regularidade dessas despesas é atribuição típica da entidade reguladora, no caso, da Susep. Se for verificada a previsão de despesa que não atenda aos requisitos legais e normativos, obviamente tal despesa não poderá onerar o valor do prêmio a ser cobrado dos proprietários de veículos, cabendo à Susep adotar as providências cabíveis para extirpá-la da proposta a ser enviada à deliberação do CNSP.
50. Em sua manifestação acerca do relatório preliminar de auditoria, a Susep consignou que a glosa de despesa administrativa irregular, para fins de cálculo do valor da tarifa para o exercício seguinte, já é procedimento padrão adotado pela entidade (peça 244, p. 3):

Com relação ao item 3.3, a área de fiscalização da Susep **esclarece que a glosa de despesa administrativa irregular, para fins de cálculo do valor da tarifa para o exercício seguinte, já é procedimento padrão adotado pela Susep.** A Coordenação Geral de Produtos - CGPRO só efetua

o cálculo do prêmio do seguro DPVAT após a emissão do parecer da Coordenação Geral de Fiscalização - CGFIS sobre a adequação da estimativa de despesas administrativas da Seguradora Líder para o próximo exercício. Nesse parecer estão informadas as glosas para que determinadas despesas não afetem o cálculo da tarificação (vide Parecer SUSEP/D1FIS/CGFIS/COSU2/N.0 20/14 - Processo SUSEP 15414.002518/2014-05, encaminhado, em anexo - Anexo B).

51. Ademais, a entidade considerou viável a elaboração de normativo interno que institua procedimento incidental ao trabalho fiscalizatório, com o devido respeito ao contraditório e à ampla defesa, para fins de normatizar a glosa de despesas administrativas irregulares do cálculo do valor da tarifa do seguro DPVAT (peça 244, p. 3).

52. Sendo assim, anuo à proposta de encaminhamento da unidade técnica para que a Susep estabeleça norma interna que institua procedimento célere e tempestivo para a apreciação das propostas de glosa ou demais sugestões que impactem o cálculo do prêmio do seguro DPVAT (peça 245, p. 82, alínea “c”). Não obstante, entendo que a deliberação deva ser promovida na forma de recomendação, e não de determinação, vez que não se trata propriamente de irregularidade, mas providência inserida na discricionariedade administrativa.

53. Ressalto que a glosa das despesas irregulares não exclui a possibilidade de que a Susep instaure processos sancionadores nas hipóteses em que tal providência se mostrar exigível. Isso porque a glosa se refere aos valores estimados das despesas que irão compor o cálculo do prêmio para o exercício seguinte, enquanto que os processos sancionadores servem para penalizar despesas irregulares efetivamente incorridas pela Seguradora Líder.

54. Por outro lado, deixo de acatar a proposta para determinar a realização de glosas retroativas a 2008 (peça 245, p. 82, alínea “d”), uma vez que se trata de desconstituir situação consolidada, previamente aprovada pela Susep e pelo CNSP, com presunção de legitimidade perante a Seguradora Líder.

55. Reforça o meu entendimento quanto a este aspecto o fato de que, contrariando os pleitos da Seguradora, o último reajuste no valor do prêmio do seguro DPVAT autorizado pelo CNSP ocorreu em 2013 (peça 268, p. 10), demonstrando que, de certa forma, os órgãos regulares exercem controle sobre a composição da tarifa.

56. Contudo, nada impede que a Susep faça um levantamento das situações passadas, a fim de verificar a sua pertinência e regularidade, até porque os dados históricos servem de base para a projeção dos dados futuros. Ademais, essa verificação pode, eventualmente, fundamentar a instauração de procedimentos sancionadores.

57. Sendo assim, como alternativa à proposta da unidade técnica, opto por recomendar à Susep que, mediante procedimento específico, analise a pertinência e a regularidade das despesas administrativas da Seguradora Líder que oneraram o valor do seguro DPVAT desde 2008, com vistas a evitar que eventuais gastos irregulares venham a influenciar no cômputo da tarifa para os exercícios seguintes, sem prejuízo da adoção das providências cabíveis diante das irregularidades porventura identificadas.

58. Em relação aos **achados 6, 7 e 9**, sobre acordos judiciais antieconômicos, a equipe da SecexEstatais relatou, em síntese, que a Seguradora Líder vem firmando acordos nos quais despende valores maiores que os incorridos administrativamente, além de estar pagando indenizações prescritas e em montante superior ao teto estabelecido legalmente.

59. Como consequência, a unidade técnica propõe determinar que a Susep apure essas diferenças e coíba possíveis pagamentos indevidos, novamente com o intuito de evitar que despesas irregulares venham a onerar o prêmio do seguro pago pelos proprietários de veículos.

60. De fato, não é cabível o pagamento de indenizações em valores superiores aos limites estabelecidos em lei, tanto no âmbito administrativo como em acordos judiciais.

61. Contudo, entendo que a legalidade e a economicidade dos acordos firmados pela Seguradora Líder devem ser medidas em relação aos custos de um eventual litígio no Poder Judiciário, e não apenas em relação ao limite do valor da indenização previsto em lei ou ao montante despendido administrativamente, como considerado pela equipe de auditoria.
62. Isso porque os acordos se prestam justamente para evitar os desgastes processuais e financeiros de um contencioso judicial, cujos custos vão além do valor da indenização em si, envolvendo também honorários advocatícios e demais despesas processuais, além de juros e atualização monetária.
63. Quanto ao suposto pagamento de indenizações prescritas, diferentemente do que foi defendido pela equipe da SecexEstatais, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) indica que o início do prazo de prescrição não é a data do sinistro, e sim a data em que a vítima toma ciência inequívoca de sua incapacidade laboral, a qual não necessariamente coincide com a data do acidente.
64. A Súmula 278 do STJ é clara a respeito: “O termo inicial do prazo prescricional, na ação de indenização, é a data em que o segurado teve ciência inequívoca da incapacidade laboral”.
65. Tal entendimento é compreensível. Afinal, em caso de invalidez, o direito à indenização surge “desde que esteja terminado o tratamento e seja definitivo o caráter da invalidez” (Resolução CNSP 273/2012, art. 15, inciso II).
66. É razoável admitir que, na grande maioria das vezes, a invalidez não reste comprovada de imediato, na data do acidente, razão pela qual os cálculos promovidos pela equipe de auditoria podem não estar refletindo a realidade quanto a esse aspecto, ainda mais porque também não consideraram possíveis causas interruptivas do prazo prescricional.
67. Por essas razões, deixo de acolher as sugestões constantes das alíneas “i” a “n” e “t” da proposta de encaminhamento da unidade técnica à peça 245, p. 83-84.
68. Ainda em relação aos acordos judiciais celebrados pela Seguradora Líder, foi relatado que a entidade paga honorários advocatícios sem exigir êxito dos escritórios contratados, fato que acabaria estimulando a celebração de acordos antieconômicos.
69. Em sua manifestação, a Seguradora Líder apresentou evidências de que os valores médios das bonificações pagas aos escritórios se alteram durante os anos, inclusive não tenho sido paga em 2013 e 2014. Tal fato, a meu ver, demonstra que a remuneração dos escritórios é baseada em parâmetros variáveis, ainda que possam existir espaços para aprimoramento (peça 268, p. 38).
70. Ademais, há nos autos documentos indicando que a seguradora penaliza os escritórios de advocacia quando identifica irregularidades na condução dos processos judiciais (peça 275).
71. Por outro lado, também constam dos autos expedientes do Ministério Público do Estado de Minas Gerais dando conta de investigações que apontam para desvios de recursos do seguro DPVAT a partir de fraudes cometidas com a participação de escritórios de advocacia em acordos judiciais (peças 239-242).
72. A judicialização das demandas envolvendo o seguro DPVAT constitui problema grave a ser enfrentado pela Seguradora Líder e seus órgãos reguladores. Afinal, as despesas judiciais, tanto as incorridas nos processos propriamente ditos como nos acordos conciliatórios, oneram a tarifa cobrada da população. E, conforme informado nas demonstrações financeiras da Seguradora Líder relativas ao exercício de 2015, cerca de 24% das ações foram ajuizadas sem que sequer tenha sido feito o pedido administrativo de indenização.
73. As políticas de conciliação, como é pacífico, representam importante instrumento para enfrentar esse tipo de problema, ajudando, inclusive, a descongestionar o já sufocado sistema judiciário brasileiro. Portanto, considero de extremo rigor a proposta de coibir a celebração de acordos

conciliatórios para evitar a ocorrência de irregularidades. Pelo contrário, creio que a busca de soluções alternativas ao contencioso judicial deva ser estimulada, logicamente, com respeito à legalidade e aos demais princípios administrativos.

74. Desse modo, em substituição às determinações constantes das alíneas “m” a “p” do encaminhamento da equipe de auditoria à peça 245, p. 83, entendo cabível recomendar à Susep que, em procedimento específico, avalie a legalidade, a efetividade e a economicidade da Política de Conciliação da Seguradora Líder como instrumento para fazer face à judicialização das demandas envolvendo o seguro DPVAT, adotando as providências cabíveis diante de eventuais irregularidades identificadas.

75. Em relação aos **achados 8, 10 e 11**, sobre o superdimensionamento das provisões do seguro DPVAT, a equipe de auditoria destacou que, “consolidando os valores da PSL administrativa de 2008 a 2013 e confrontando-os com o montante despendido em indenizações, encontra-se uma diferença bastante significativa de 48,92%”.

76. Além disso, mediante procedimentos de regressão estatística, a equipe projetou o valor de reservas técnicas que seria necessário para fazer frente às obrigações do seguro, concluindo, a partir dos resultados encontrados, que os montantes atuais estão superdimensionados.

77. Em análise, verifico que as constatações sobre o superdimensionamento das provisões do seguro DPVAT tiveram como uma de suas premissas principais o entendimento da equipe de auditoria acerca do suposto pagamento de indenizações prescritas pela Seguradora Líder. Porém, como já demonstrado neste voto, as conclusões da equipe, sobre este ponto específico, não levaram em conta a jurisprudência do STJ em relação ao marco inicial do prazo de prescrição.

78. Dessa forma, considero que os valores supostamente superestimados lançados no relatório não constituem estimativa razoável para fundamentar as determinações propostas.

79. Não obstante, é de se louvar a preocupação da SecexEstatais acerca do correto dimensionamento das reservas técnicas do seguro DPVAT. Se, por um lado, a higidez do seguro depende da constituição de provisões suficientes para liquidar suas obrigações com o pagamento de indenizações, por outro, não se pode perder de vista que tais valores oneram as tarifas cobradas dos usuários, devendo ser objeto de avaliação específica por parte da Susep quando da definição do prêmio.

80. Sendo assim, em substituição às determinações constantes das alíneas “q” a “s” e às recomendações constantes das alíneas “a” a “c” do encaminhamento da equipe de auditoria à peça 245, p. 82-84, opto por recomendar à Susep que, em procedimento específico e utilizando metodologia apropriada, avalie a adequação das atuais reservas técnicas do seguro DPVAT, deixando de acatar aumentos no prêmio do referido seguro caso seja constatado eventual superdimensionamento.

81. Em relação aos **achados 1, 2, 4 e 12**, que tratam, respectivamente, da ausência de manual de procedimentos para as fiscalizações na Seguradora Líder, da ausência de relação entre os processos sancionadores e os processos de fiscalização, do regime contábil da Seguradora Líder e da inadequação da estrutura da Auditoria Interna da Susep, acato as propostas alvitradas pelo Diretor da SecexEstatais, porém sob a forma de recomendações, vez que não decorrem propriamente de irregularidades, mas apenas contemplam providências inseridas na esfera de discricionariedade da Susep.

82. Para concluir, verifico que a maioria dos achados de auditoria demonstra que existe espaço para se rediscutir o atual modelo de gestão do seguro DPVAT. Isso porque, conforme ressaltado no decorrer do trabalho, o lucro do consórcio que administra o seguro possui um valor fixo, correspondente a 2% do montante arrecadado do prêmio. Esse modelo permite que o resultado das seguradoras seja elevado com o aumento das suas despesas administrativas e reservas técnicas, o que

pode configurar incentivo à ineficiência, ainda mais considerando que se trata de um seguro obrigatório.

83. Por essa razão, acato a proposta da SecexEstatais no sentido de provocar os órgãos competentes para que haja uma discussão acerca da conveniência e oportunidade de se manter ou não o atual modelo de gestão do seguro DPVAT.

84. Por oportuno, acolho proposta do Ministro Vital do Rego, no sentido de recomendar à Susep que amplie a divulgação junto aos cidadãos sobre seus direitos às indenizações cobertas pelo seguro obrigatório (DPVAT) e os respectivos procedimentos de requisição.

85. Pelo exposto, VOTO no sentido de que seja aprovado o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de outubro de 2016.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2609/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 030.283/2012-4.
- 1.1. Apensos: 016.487/2015-0; 032.496/2013-3
2. Grupo I – Classe de Assunto: V - Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT (09.248.608/0001-04).
4. Órgão/Entidade: Superintendência de Seguros Privados.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstatais).
8. Representação legal: Leonardo Capistrano (OAB/CE 19.407, OAB/DF 29.510) e outros, representando a Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada na Superintendência de Seguros Privados (Susep), com o objetivo de verificar a conformidade dos atos de regulação e de fiscalização da entidade no que tange à formação e à pertinência dos custos que compõem o prêmio de Seguro de Danos Pessoais por Veículos Automotores de Via Terrestre (DPVAT), conforme determinado no item 9.1 do Acórdão 3.130/2011-TCU-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante os motivos expostos pelo Relator, em:

9.1. com vistas ao aprimoramento da supervisão e da fiscalização que exerce sobre a gestão do seguro DPVAT, especialmente no que tange à formação e à pertinência dos custos que compõem o valor do prêmio cobrado dos proprietários de veículos, recomendar à Superintendência de Seguros Privados, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

9.1.1 estabeleça norma interna que institua procedimento célere e tempestivo para a apreciação das propostas de glosa ou demais sugestões que impactem o cálculo do prêmio do Seguro DPVAT, levadas a efeito pela Coordenação-Geral de Fiscalização Direta da entidade (CGFIS), referentes a irregularidades encontradas na destinação dos recursos daquele seguro, com o objetivo de que tais propostas sejam levadas em consideração no cálculo do valor do prêmio para o ano seguinte, independentemente de qualquer processo sancionador que deva ser aberto em função das irregularidades apuradas e sem prejuízo da ampla defesa e do contraditório;

9.1.2 implemente procedimentos que promovam a integração das ações da CGFIS e da Coordenação-Geral de Produtos (CGPRO) referentes ao Seguro DPVAT, de modo que o cálculo do valor do prêmio levado a efeito pela CGPRO leve em consideração, tempestivamente, as verificações realizadas pela CGFIS em seus trabalhos de fiscalização anual na Seguradora Líder, com a finalidade de evitar que dispêndios irregulares do referido consórcio sejam repassados para o valor do prêmio do exercício seguinte;

9.1.3 analise, mediante procedimento específico e metodologia apropriada, a pertinência e a regularidade das despesas administrativas da Seguradora Líder que oneraram o valor do prêmio do Seguro DPVAT desde 2008, com vistas a evitar que eventuais gastos irregulares venham a influenciar o cômputo da tarifa nos exercícios futuros, sem prejuízo da adoção das providências cabíveis diante das irregularidades porventura identificadas;

9.1.4 avalie, mediante procedimento específico e metodologia apropriada, a legalidade, a efetividade e a economicidade da Política de Conciliação da Seguradora Líder, como instrumento para fazer face à judicialização das demandas envolvendo o Seguro DPVAT, adotando as providências cabíveis diante das irregularidades porventura identificadas;

9.1.5 avalie, mediante procedimento específico e metodologia apropriada, a adequação das atuais reservas técnicas do Seguro DPVAT, deixando de acatar aumentos no prêmio do seguro caso seja constatado eventual superdimensionamento;

9.1.6 adote, no âmbito da sua Diretoria de Fiscalização, mecanismos formais de procedimentos e supervisão de auditorias no seguro DPVAT;

9.1.7 retome os estudos técnicos sobre a contabilização das operações relativas ao Seguro DPVAT, uma vez que as regras atuais são insuficientes para permitir o completo entendimento dessas operações;

9.1.8 elabore normativo interno que estabeleça padrão de vínculo institucional entre os processos sancionadores e os processos de fiscalização que os originaram, sem prejuízo de estabelecer procedimentos internos para evitar que as irregularidades encontradas em processos de fiscalização não sejam objeto de processos sancionadores;

9.1.9 faça o adequado dimensionamento das necessidades de pessoal da Auditoria Interna, de modo a permitir que possa realizar suas atribuições institucionais;

9.1.10 apure o quantitativo médio de remessas de documentação por segurado levadas a efeito pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, de maneira a avaliar a economicidade da contratação da referida empresa pela Seguradora Líder;

9.1.11 estude a possibilidade de alteração do atual modelo de gestão do Seguro DPVAT e envie as possíveis propostas aos órgãos competentes, haja vista o paradigma atual possibilitar que o aumento das despesas da Seguradora Líder ocasione o incremento do seu lucro;

9.1.12 amplie a divulgação junto aos cidadãos sobre seus direitos às indenizações cobertas pelo Seguro DPVAT e os respectivos procedimentos de requisição;

9.2. determinar à Superintendência de Seguros Privados, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que encaminhe, no prazo de 90 (noventa) dias a contar da ciência do presente acórdão, plano de implementação das medidas recomendadas acima, contendo:

9.2.1 para cada recomendação cuja implementação seja considerada conveniente e oportuna, as ações que serão adotadas pela entidade, o prazo e o setor/unidade responsável pelo desenvolvimento das ações;

9.2.2 para cada recomendação cuja implementação não seja considerada conveniente ou oportuna, a justificativa da decisão;

9.3 dar ciência da presente deliberação à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados, à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, em referência ao Ofício PR/RJ/VPN 17.866/20163, à Delegacia de Polícia Federal em Montes Claros e à Promotoria de Justiça de Montes Claros, em referência ao Ofício Conjunto 08/2015;

9.4 classificar como sigilosas, nos termos do art. 2º, § 3º, da Resolução TCU 229/2009, as peças listadas no formulário de procedimento para classificação de peças processuais com restrição de acesso à informação (peça 243);

9.5 arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 40/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/10/2016 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2609-40/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro e Bruno Dantas (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral