TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aviso nº 1573 - GP/TCU

Brasília, 23 de dezembro de 2022.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 2.765/2022 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto) proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na sessão extraordinária de 13/12/2022, no âmbito do TC-032.178/2017-4, da relatoria do Ministro Antonio Anastasia.

O mencionado processo trata de Solicitação do Congresso Nacional originária do Ofício P. nº 324/2017/CDC, de 6/11/2017, dessa Comissão, referente à Proposta de Fiscalização e Controle nº 16/2015, de autoria do ex-Deputado Federal Irmão Lázaro.

Nos termos do subitem 9.14 do aludido Acórdão, essa Solicitação do Congresso Nacional foi considerada integralmente atendida.

Atenciosamente,

(*Assinado eletronicamente*)
MINISTRO BRUNO DANTAS
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Federal SÍLVIO COSTA FILHO
Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor
Câmara dos Deputados
Brasília - DF

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72664054.

ACÓRDÃO Nº 2765/2022 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 032.178/2017-4.
1.1. Apenso: 002.392/2020-8
2. Grupo II – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Seguradora Lider do Consorcio do Seguro Dpvat Sa (09.248.608/0001-04).
4. Órgão/Entidade: Superintendência de Seguros Privados.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional (SecexFinan).
8. Representação legal: Igor Lins da Rocha Lourenco (52612/OAB-DF), representando Superintendência de Seguros Privados; Cairo Roberto Bittar Hamú Silva Júnior (17042/OAB-DF), representando Seguradora Lider do Consorcio do Seguro Dpvat Sa.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), oriunda da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados (CDC/CD), em que se requer a realização de "fiscalização e auditoria na Susep em sua função reguladora e fiscalizadora do DPVAT, a fim de apurar eventuais falhas que possam ter concorrido para a ocorrência das fraudes detectadas pela 'Operação Tempo de Despertar' e indicação de práticas que levem à maior transparência da gestão dos recursos recolhidos dos cidadãos".

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar exauridos os efeitos da medida cautelar adotada nestes autos em decisão de 30/12/2020 e referendada por meio do Acórdão 70/2021-Plenário, ante o cumprimento das determinações expedidas naquela decisão;

9.2. em relação ao entendimento manifestado no Acórdão 2.609/2016-TCU-Plenário acerca da natureza dos recursos do DPVAT, esclarecer que a parcela dos recursos arrecadados por meio do prêmio instituído no âmbito do Seguro DPVAT e que esteja vinculada ao financiamento e custeio dessa garantia de interesse público, à exceção da margem de resultado, não pertence ao agente operador (seguradoras ou ao consórcio por elas constituído), estando afetada a uma finalidade de interesse público, na forma da lei e da regulamentação aplicável;

9.3. visando ao aprimoramento da supervisão e fiscalização acerca da gestão do Seguro de Danos Pessoais por Veículos Automotores de Via Terrestre, ou por sua Carga, a Pessoas Transportadas ou Não (Seguro DPVAT), recomendar à Superintendência de Seguros Privados (Susep), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

9.3.1. estabeleça rotina simplificada de conferência das demonstrações financeiras relacionadas à gestão e à operacionalização das indenizações referentes ao Seguro DPVAT, publicadas pela Caixa Econômica Federal e também, em relação aos sinistros ocorridos até 31/12/2020, pela Seguradora Líder;

9.3.2. mediante procedimento específico e metodologia apropriada, à luz dos achados apontados no Relatório de Fiscalização objeto destes autos, proceda à verificação da regularidade das ocorrências associadas às constatações a seguir relacionadas, adotando as providências cabíveis diante das irregularidades porventura identificadas:

9.3.2.1. diferenças de repasses, em desfavor do Fundo Nacional de Saúde – FNS, constatado a partir do cotejamento de informações das demonstrações financeiras da Seguradora Líder, dos dados de receitas do Departamento Nacional de Trânsito – Denatran e dos relatórios de execução financeira do FNS (achado 3.2);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72193810.

9.3.2.2. despesas bancárias excessivas com partes relacionadas (achado 3.8);

9.3.2.3. recolhimento indevido ou em duplicidade de tarifas bancárias de arrecadação no convênio firmado com a Tecnologia e Produtos S.A. (achado 3.2);

9.3.2.4. despesas irregulares com processamento de dados, no contrato firmado com a empresa Megadata Computação Ltda. (achado 3.3);

9.3.2.5. apuração de resultados antes dos impostos e participações da Seguradora Líder, verificados nas demonstrações financeiras da companhia, em percentual médio de 6,4%, ultrapassando a margem de resultado estabelecida em 2% (achado 3.6);

9.3.2.6. pagamento em excesso a título de ressarcimento de custo operacional de recepção e regulação (achado 3.6);

9.3.2.7. falhas na política de investimento das aplicações financeiras, incorrendo em despesas com a administração das aplicações financeiras, mediante contratação junto a empresas ligadas às seguradoras (achado 3.8);

9.3.2.8. possíveis desvios de recursos de IBNR e rendimentos financeiros das aplicações para pagamentos de despesas gerais em excesso (achado 3.9);

9.3.2.9. aumento desproporcional das despesas com impressão de formulários em 2019 (achado 3.9);

9.3.2.10. indícios de irregularidades contábeis nas demonstrações financeiras da Seguradora Líder (achado 3.1);

9.3.2.11. indícios de pagamento de multas aplicadas a dirigentes da Seguradora Líder, com recursos de arrecadação não destinados à margem de resultado (achado 3.1);

9.3.2.12. despesas indevidas com cobrança de IPVA e com formulários desvinculados da operação do DPVAT (achado 3.3);

9.4. 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:

9.4.1. para cada recomendação cuja implementação seja considerada conveniente e oportuna, as ações que serão adotadas pela autarquia, o prazo e o setor/unidade responsável pelo desenvolvimento das ações;

9.4.2. para cada recomendação cuja implementação não seja considerada conveniente ou oportuna, a justificativa fundamentada da decisão;

9.5. autuar, com fulcro no art. 241 do Regimento Interno do TCU, processo apartado de acompanhamento, com vistas a efetuar análise mais estreita do andamento do Processo Susep 1544.604989/2020-92, que trata das ações administrativas de cobrança dos gastos executados pela Seguradora Líder em desconformidade com o regramento aplicável à gestão dos recursos do Seguro DPVAT, cujo valor histórico de R$ 1.083.455.680,37 (R$ 1.764,045.566,14, atualizado até 31/12/2021) foi homologado pela Susep como definitivo a ser recolhido ao FDPVAT, sem prejuízo de valores eventualmente existentes e com apuração ainda em curso;

9.6. autuar processo apartado, deixando desde logo autorizada a realização de audiência necessária para colher as razões de justificativa do Sr. Joaquim Mendanha de Ataídes (CPF 369.920.621-15), então superintendente da Susep no período de 28/7/2016 a 27/2/2019, acerca do atraso injustificado na adoção de medidas fiscalizatórias, após ter sido informado das diversas e graves irregularidades na operação do Seguro DPVAT, detectadas no relatório de auditoria forense realizada pela KPMG Assessoria, voltada a identificar indícios de envolvimento de membros da administração da Seguradora Líder em irregularidades apontadas na Operação Tempo de Despertar;

9.7. autuar processo apartado para apurar a responsabilidade de membros ocupantes de cargos na diretoria colegiada da Susep, à época dos fatos, que adotaram decisões favoráveis à Seguradora Líder em desconformidade com a legislação vigente nos anos de 2016 a 2018, com configuração de potenciais conflitos de interesse dos três primeiros responsáveis a seguir: Srs. Joaquim Mendanha de Ataídes (então Superintendente), Paulos dos Santos (então Diretor de Administração),

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72193810.

Marcelo Augusto Camacho Rocha (então Diretor de Organização do Sistema de Seguros Privados), Ícaro Demarchi Araújo Leite (então Diretor de Supervisão de Solvência), Carlos Alberto de Paula (então Diretor de Supervisão de Conduta), Cássio Cabral Kelly (então Diretor de Supervisão de Solvência) e Sra. Helena Mulim Venceslau (então Diretora de Supervisão de Conduta);

9.8. incluir procedimentos no monitoramento das deliberações emanadas neste processo, a ser realizado na Superintendência de Seguros Privados, para que se verifique:

9.8.1. as ações em andamento no CNSP e na Susep voltadas à implementação de novo modelo de operação do Seguro DPVAT;

9.8.2. falhas e irregularidades apontadas no Relatório da KPMG, que foram objeto de fiscalização pela Susep, com aprofundamento, dentro de seu escopo de atuação, de constatações que pudessem configurar alguma infração administrativa ou mesmo penal (achados 3.3, 3.4, 3.5, 3.10);

9.8.3. falhas e irregularidades identificadas pelo Grupo de Trabalho 6640/2016, sobre processos de recepção e regulação de sinistros, que foram objeto de fiscalização pela Susep nos ciclos de 2019 e 2020 (achado 3.4);

9.8.4. indícios de irregularidades no contrato de impressão de formulários do CRV e CRLV firmado entre a Seguradora Líder e a empresa Printech do Brasil Representações Gráfica e Editora Ltda., que foram objeto de fiscalização pela Susep no ciclo de 2020, resultando em representação contra a Seguradora Líder e anúncio de inclusão de valores em notificação de ressarcimento (achado 3.7); e

9.9. considerar atendidos os itens 9.1.11 e 9.2.3 do Acórdão TCU 1.801-2019-Plenário;

9.10. considerar que a determinação contida no item 9.3.4 do Acórdão TCU 1801/2019-Plenário perdeu seu objeto;

9.11. encaminhar cópia deste Acórdão, bem assim do Relatório e Voto que o fundamentam:

9.11.1. à Comissão de Defesa do Consumidor e à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC), ambas da Câmara dos Deputados;

9.11.2. ao Ministério da Economia, com vistas ao aprimoramento do sistema de controle concernente à nomeação de pessoas para a direção da Superintendência de Seguros Privados e para a composição do Conselho Nacional de Seguros Privados e do Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização;

9.11.3. à Controladoria-Geral da União, ao Ministério Público Federal no Rio de Janeiro, ao Ministério Público de Minas Gerais e à Polícia Federal, para conhecimento das situações descritas no achado 3.10 do relatório de fiscalização e adoção de medidas que entenderem cabíveis;

9.12. juntar cópia deste Acórdão, bem assim do Relatório e Voto que o fundamentam, ao TC 036.460/2017-9;

9.13. encaminhar cópia deste Acórdão, bem assim do Relatório e Voto que o fundamentam, aos denunciantes do TC 010.729/2018-6 e do TC 012.755/2018-4 (apensado); e

9.14. considerar esta Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida e arquivar os autos, nos termos do art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e do art. 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008.

10. Ata n° 47/2022 – Plenário.
11. Data da Sessão: 13/12/2022 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2765-47/22-P.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72193810.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo e Antonio Anastasia (Relator).
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72193810.

GRUPO II – CLASSE II – Plenário
TC 032.178/2017-4 [Apenso: TC 002.392/2020-8]
Natureza(s): Solicitação do Congresso Nacional
Órgão/Entidade: Superintendência de Seguros Privados
Interessado: Seguradora Lider do Consorcio do Seguro Dpvat Sa (09.248.608/0001-04).
Representação legal: Igor Lins da Rocha Lourenco (52612/OAB-DF), representando Superintendência de Seguros Privados; Cairo Roberto Bittar Hamú Silva Júnior (17042/OAB-DF), representando Seguradora Lider do Consorcio do Seguro Dpvat Sa.

RELATÓRIO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), decorrente da Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 16/2015, de autoria do Deputado Irmão Lázaro, e remetida ao TCU pelo Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados (CDC/CD), requerendo a realização de "*fiscalização e auditoria na Susep em sua função reguladora e fiscalizadora do DPVAT, a fim de apurar eventuais falhas que possam ter concorrido para a ocorrência das fraudes detectadas pela 'Operação Tempo de Despertar' e indicação de práticas que levem à maior transparência da gestão dos recursos recolhidos dos cidadãos*", bem como a remessa de "*cópia dos principais trabalhos de auditoria, fiscalização e de acompanhamento relacionados ao Seguro DPVAT nos últimos cinco anos*" (peça 1).

2. O processo foi apreciado originalmente mediante o Acórdão 42/2018-Plenário, Relator Ministro José Mucio Monteiro (peça 8), por meio do qual o Tribunal decidiu:

> 9.1. conhecer da solicitação;
>
> 9.2. determinar à SecexEstataisRJ que, ao proceder à fiscalização no âmbito do TC 034.130/2017-9, seja examinado o atendimento às determinações do Acórdão 2.609/2016-TCUPlenário (TC 030.283/2012-4), bem como identificadas as falhas que supostamente viabilizaram fraudes no DPVAT e avaliada a efetiva atuação da Susep em verificar, na Seguradora Líder, o funcionamento adequado de estrutura destinada a evitar desvios no referido seguro, com indicação das práticas eventualmente adotadas pela Susep para dar transparência à gestão dos recursos públicos, tal como a disponibilidade amigável na internet: dos dados e formas de cálculo do prêmio, dos valores arrecadados e pagos à seguradora administradora e de outras informações que permitam a qualquer cidadão a verificação da aplicação das contribuições ao DPVAT;
>
> 9.3. informar à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados que foi autuado o TC 034.130/2017-9, com natureza de monitoramento, para verificação do atendimento ao subitem 9.2 do Acórdão 2.609/2016-TCU-Plenário, bem como das demais situações descritas no subitem 9.2 do presente acórdão;
>
> 9.4. juntar o presente acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, ao TC 034.130/2017-9;
>
> 9.5 encaminhar o presente acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, ao Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, Deputado Federal Rodrigo Martins, aos Deputados Federais Lucas Vergilio e Irmão Lázaro e à Superintendência de Seguros Privados;
>
> 9.6. estender os atributos de processo de solicitação do Congresso Nacional ao TC 034.130/2017-9, uma vez reconhecida a conexão do respectivo objeto com o presente; e
>
> 9.7. considerar parcialmente atendida esta solicitação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

3. Em momento posterior, foi proferido nos autos o Acórdão 1237/2018-Plenário (peça 20), tendo o Tribunal decidido:

> 9.1. conceder prazo adicional de 90 (noventa) dias para a conclusão do monitoramento desenvolvido no âmbito do TC-034.130/2017-9, que passa a ter como termo final 13/08/2018;
>
> 9.2. juntar cópia deste acórdão ao TC-034.130/2017-9;
>
> 9.3. dar ciência desta decisão ao Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados (CDC).

4. Em instrução produzida no âmbito da Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro – SecexEstataisRJ (peça 24), foi noticiada a conclusão do relatório de monitoramento de que trata o TC 034.130/2017-9, sem que houvesse sido abordadas questões específicas da presente Solicitação do Congresso Nacional.

5. Tal fato, somado, entre outros, à identificação dos processos conexos TC 034.460/2017-9 (Solicitação do Congresso Nacional da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados requerendo fiscalização na Susep para verificar a ocorrência de possíveis irregularidades no uso de recursos do DPVAT) e TC 010.729/2018-6 (denúncia acerca de possíveis conflitos de interesse de membros da alta administração da Susep), justificou a proposição de Inspeção consolidada para instruir os referidos feitos. Mediante delegação de competência do então Relator, Ministro Raimundo Carreiro, o Secretário da SecexEstataisRJ autorizou a promoção da Inspeção, nos termos propostos (peça 26).

6. Reproduzo a seguir, excerto do corpo principal do Relatório de Inspeção produzido no âmbito da SecexEstataisRJ, o qual pode ser acessado, em sua integralidade, com todos os anexos relacionados, na peça 268 deste processo:

> *"(...)*
>
> ***1. Apresentação***
>
> *1. Este relatório apresenta os resultados da fiscalização realizada na Superintendência de Seguros Privados (Susep) com o objetivo de apurar eventuais fraudes ou irregularidades na gestão dos recursos públicos do Seguro de Danos Pessoais por Veículos Automotores de Via Terrestre (Seguro DPVAT).*
>
> *2. A realização desta fiscalização buscou atender à Solicitação do Congresso Nacional (SCN) oriunda da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados (CDC/CD) – TC 032.178/2017-4, à SCN oriunda da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD) – TC 034.460/2017-9 e à denúncia a respeito de possíveis conflitos de interesses de membros da alta administração da SUSEP (TC 010.729/2018-6).*
>
> *3. Em 2008, o Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Deputado Estadual Délio Malheiros, representou a esta Corte de Contas em razão da ocorrência de supostas irregularidades na aplicação dos recursos do Seguro DPVAT (TC 033.490/2008-0).*
>
> *4. No processamento dessa representação, restaram dúvidas quanto à forma com que os recursos do Seguro DPVAT estavam sendo operacionalizados e quanto aos custos envolvidos nesta atividade.*
>
> *5. Também se verificou que o Departamento Nacional de Trânsito (Denatran) vinha aplicando apenas 5% dos recursos recebidos do Seguro DPVAT em atividades de prevenção de acidentes e educação no trânsito, o que afronta o art. 78, parágrafo único, da Lei 9.503/1997 (Código Nacional de Trânsito).*
>
> *6. Em 2010, o Tribunal, por meio do Acórdão TCU 2.920/2010-Plenário, determinou à então 6ª Secex que apurasse, junto ao Denatran, os motivos do descumprimento do Código Nacional de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Trânsito e autorizou a então 9ª Secex, atual SecexEstataisRJ, a realizar levantamento na Susep, com o fim de conhecer aspectos contábeis, financeiros, orçamentários e operacionais relacionados à arrecadação e ao emprego de recursos do DPVAT, a fim de que pudessem ser identificados objetos para futura fiscalização.

7. *Em cumprimento a essa decisão, a SecexEstataisRJ realizou levantamento na SUSEP (TC 005.624/2011-8) e identificou três situações que demandavam maiores averiguações: (1) aumento da diferença relativa entre o valor arrecadado e as indenizações pagas pelo consórcio DPVAT ao longo dos anos; (2) elevado crescimento das despesas judiciais; e (3) possibilidade de as despesas serem livremente repassadas para o valor do prêmio do seguro (ou seja, aos contribuintes), aumentando o lucro das consorciadas.*

8. *Assim, em 2011, o Tribunal prolatou o Acórdão TCU 3.130/2011-Plenário, determinando que a então 9ª Secex, atual SecexEstataisRJ, realizasse auditoria com os seguintes objetivos: a) verificar a legalidade e adequação da constituição das provisões; verificar se a Seguradora Líder vinha, indevidamente, assumindo a responsabilidade por sinistros ocorridos antes da criação do Convênio DPVAT; b) avaliar a adequação das despesas administrativas do Consórcio DPVAT, em especial as despesas com convênios; e c) verificar a adequação de acordos judiciais que vinham sendo firmados entre a Seguradora Líder e os beneficiários do DPVAT.*

9. *Nos anos de 2014 e 2015, essa fiscalização foi realizada e resultou num relatório com doze achados de auditoria, para as quais foram propostas vinte determinações e cinco recomendações à Susep (TC 030.283/2012-4).*

10. *Em 2016, ao tratar desse relatório, o Ministro-Relator agrupou os achados de auditoria em quatro grupos: (1) despesas administrativas irregulares; (2) acordos judiciais antieconômicos; (3) provisões superestimadas; e (4) outros temas. E o Tribunal acatou a proposta do Ministro-Relator no sentido de divergir em parte da equipe técnica, prolatando acórdão com doze recomendações com vistas ao aprimoramento da supervisão e da fiscalização da autarquia sobre a gestão do seguro DPVAT (Acórdão TCU 2.609/2016-Plenário).*

11. *Entre 2018 e 2019, foi realizado o monitoramento das recomendações do Acórdão TCU 2.609/2016-Plenário (TC 034.130/2017-9). Desse monitoramento, resultou um relatório com proposta de não considerar atendidas duas das doze recomendações do Acórdão TCU 2.609/2016-Plenário, bem como de se expedir novas recomendações à Susep.*

12. *O Tribunal acatou as propostas da equipe técnica e, por meio do Acórdão TCU 1.801-2019-Plenário, decidiu recomendar à Susep que:*

> *9.2.1. aperfeiçoe suas normas e procedimentos no sentido de:*
> *9.2.1.1. não limitar sua fiscalização na Seguradora Líder apenas às despesas administrativas e incluir procedimento de auditoria com a finalidade de verificar a consistência dos dados relativos a pagamento de sinistros;*
> *9.2.1.2. estabelecer prazos para que o Conselho Diretor se manifeste sobre o valor do prêmio do Seguro DPVAT do ano seguinte e para que a Seguradora Líder apresente recurso dessa decisão, bem como para que o referido recurso seja apreciado em caráter definitivo;*
> *9.2.2. reavalie sua estrutura administrativa e busque meios de assegurar que a unidade encarregada do cálculo do prêmio do Seguro DPVAT disponha de pessoal qualificado e treinado para o cumprimento dessa tarefa;*
> *9.2.3. reavalie a permanência da Seguradora Líder como membro da Comissão Permanente do DPVAT, instituída pela Circular 580/2018, ante o possível conflito de interesses;*
> *9.2.4. identifique as despesas administrativas consideradas irregulares nas fiscalizações realizadas pela Susep na Seguradora Líder desde 2008 e, observados o contraditório e a ampla defesa, proceda à glosa desses valores da margem de resultado do consórcio do Seguro DPVAT, tendo em vista que despesas desvinculadas da operação do Seguro DPVAT e realizadas sem amparo legal devem ser custeadas por recursos próprios das seguradoras consorciadas do Seguro DPVAT;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

9.2.5. inclua, no escopo da auditoria independente prevista no art. 6º da Circular Susep 574/2018, o exame da pertinência das despesas com honorários advocatícios e demais gastos com a contratação de escritórios de advogados pela Seguradora Líder, tendo em vista que os custos envolvidos ainda se encontram em patamar consideravelmente elevado;
9.2.6. padronize, no âmbito da unidade que fiscaliza a Seguradora Líder, procedimentos de auditoria de despesas com sinistros realizadas pelo consórcio DPVAT (pagamentos de indenizações, despesas com investigação, perícia e análise médica, despesas com regulação e recepção de sinistros, despesas com honorários advocatícios);
9.2.7. verifique a efetiva implementação das alterações nas regras contábeis a que deve se submeter a Seguradora Líder, no âmbito do Seguro DPVAT, até sua aderência total às regras estabelecidas para o mercado de seguros;
9.2.8. avalie a economicidade do acordo da Seguradora Líder com os Correios, comparando seu custo com outros modais de recebimento (seguradoras, reguladoras, corretores e Sincor), e, caso encontre discrepância de valores, proceda à limitação territorial desse acordo, tendo em vista que não necessita ser de alcance nacional, podendo se restringir a localidades mais remotas, onde apenas os Correios estão presentes; (Acórdão TCU 1.801-2019-Plenário)

13. *Essa é a decisão mais recente do TCU em relação ao DPVAT de que esta equipe tem notícia. Nessa decisão, o Tribunal também determinou à SecexEstataisRJ que, no próximo monitoramento a ser realizado na Susep:*

9.3.1. verifique se há tempestividade no julgamento de processos sancionadores e, caso negativo, identifique as principais causas da intempestividade;
9.3.2. verifique se a Susep glosou as despesas irregulares e respectivas multas, se for o caso, da margem de resultado do consórcio do Seguro DPVAT;
(...)
9.3.3. verifique se a Susep supervisionou a contratação da auditoria independente prevista na Circular Susep 574/2018 e adotou as providências de sua alçada diante de irregularidades porventura identificadas no relatório dessa auditoria;
9.3.4. verifique se houve deliberação acerca das propostas de alteração do modelo de gestão do Seguro DPVAT, em consonância com a recomendação expedida no item 9.1.11 do Acórdão 2.609/2016-TCU-Plenário;

14. *Com relação à recomendação contida no item 9.1.9 do Acórdão TCU 2.609/2016-Plenário, que tratava da adequação da auditoria interna da Susep, e que foi considerada não atendida, o Tribunal decidiu dar ciência ao Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) de que a Susep tem mantido apenas 50% de seu efetivo ideal na Auditoria Interna, o que pode comprometer as atividades de controle interno na Autarquia.*

15. *Durante essa última fiscalização, e mesmo um pouco antes, ocorreram alguns fatos que devem ser aqui apresentados.*

16. *O início do monitoramento das recomendações do Acórdão TCU 2.609/2016-Plenário foi programado para o início de 2018 e seu objeto se limitava aos doze itens do acórdão que seria monitorado.*

17. *No fim de 2017 e no primeiro semestre de 2018, foram autuadas duas solicitações do Congresso Nacional (SCN) e duas denúncias cujos conteúdos possuíam conexão com o monitoramento, mas abordavam muitos outros aspectos da operação do Seguro DPVAT que, a princípio, não seriam tratados no monitoramento.*

18. *Em 6/11/2017, o Congresso Nacional, por meio de ofício do Presidente da CDC/CD, Deputado Federal Rodrigo Martins, encaminhou ao TCU cópia da Proposta de Fiscalização 16/2015, que propunha a fiscalização da SUSEP, em sua função reguladora e fiscalizadora do Seguro DPVAT, em vista das supostas fraudes identificadas pela Polícia Federal, por meio da "Operação Tempo de Despertar" (TC 032.178/2017-4).*

19. *Em 6/12/2017, o Congresso Nacional, por meio de ofício do Presidente da CFFC/CD, Deputado Wilson Filho, encaminhou ao TCU cópia da Proposta de Fiscalização e Controle 73/2016, que*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

propunha fiscalização com o objetivo de verificar a ocorrência de possíveis irregularidades no uso de recursos do Seguro DPVAT (TC 034.460/2017-9).

20. *Em 15/12/2017, a SecexEstataisRJ propôs que a fiscalização solicitada pela CDC/CD fosse considerada integralmente atendida em virtude da fiscalização realizada em 2014, sem prejuízo da futura remessa do relatório do monitoramento do Acórdão TCU 2.609/2016-Plenário, que estava prestes a ser iniciado (peça 5).*

21. *O Tribunal dissentiu, em parte, da proposta da unidade técnica, concluindo que havia necessidade de uma fiscalização complementar, pois a CDC/CD já tinha conhecimento da fiscalização realizada em 2014 e, ainda assim, solicitou nova fiscalização:*

> *7. Manifesto-me parcialmente de acordo com a SecexEstataisRJ por considerar que, uma vez já tendo conhecimento do Acórdão 2.609/2016-TCU-Plenário, a Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara de Deputados pretende a realização de* ***nova fiscalização na Susep, para que sejam apuradas "eventuais falhas que possam ter concorrido para a ocorrência das fraudes detectadas pela 'Operação Tempo de Despertar' e indicação de práticas que levem à maior transparência da gestão dos recursos recolhidos dos cidadãos****".*
>
> *8. A identificação dessas falhas ou fragilidades, bem como das práticas visando a transparência da gestão, devem ocorrer no monitoramento TC 034.130/2017-9, por meio das apurações necessárias que devem incluir o exame dos documentos enviados pela Susep em atendimento às determinações do subitem 9.2 do Acórdão 2.609/2016-TCU-Plenário.*
>
> *9. Considerando, portanto, que* ***não foi realizado nenhum exame ou fiscalização após o julgamento do TC 030.283/2012-4****; que o acórdão resultante dessa auditoria já é de conhecimento da Comissão parlamentar; e que os trabalhos solicitados não foram ainda realizados, posso inferir que* ***não houve****, nos termos do art. 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008, o* ***integral atendimento*** *da presente solicitação.*
>
> *10. Conforme o art. 18, do mesmo normativo, considero que houve atendimento parcial e que devem ser remetidos, tão logo concluídos, os resultados das análises e fiscalizações empreendidas no âmbito do TC 034.130/2017-9 à Comissão solicitante.*
>
> *11. Acolho, entretanto, a proposta de conhecimento da solicitação, dissentindo da unidade técnica quanto ao integral atendimento e consequente arquivamento dos autos. Manifesto-me pelo atendimento parcial e subsequente envio dos exames e auditoria a serem realizados. Ademais, reconhecendo a conexão parcial do tema da presente solicitação com o objeto do TC 034.130/2017-9, cabe estender a ele os atributos definidos no art. 5º da Resolução-TCU 215/2008. (excerto do voto condutor do Acórdão TCU 42/2018-Plenário, peça 9)*

22. *O Acórdão TCU 42/2018-Plenário (peça 8) foi, então, lavrado nos seguintes termos (negritamos):*

> *9.2. determinar à SecexEstataisRJ que, ao proceder à fiscalização no âmbito do TC 034.130/2017-9, seja examinado o atendimento às determinações do Acórdão 2.609/2016-TCU-Plenário (TC 030.283/2012-4), bem como identificadas as falhas que supostamente viabilizaram* ***fraudes no DPVAT*** *e avaliada a efetiva* ***atuação da Susep*** *em verificar, na Seguradora Líder, o funcionamento adequado de* ***estrutura destinada a evitar desvios*** *no referido seguro, com indicação das práticas eventualmente adotadas pela Susep para dar* ***transparência*** *à gestão dos recursos públicos, tal como a disponibilidade amigável na internet: dos dados e formas de cálculo do prêmio, dos valores arrecadados e pagos à seguradora administradora e de outras informações que permitam a qualquer cidadão a verificação da aplicação das contribuições ao DPVAT;*

23. *De igual maneira, o Acórdão TCU 449/2018-Plenário, de 7/3/2018, determinou o encaminhamento de cópia de inteiro teor do Acórdão TCU 2.609/2016-Plenário à CFFC/CD, informando à comissão que apurações adicionais acerca do funcionamento das estruturas destinadas a coibir fraudes e desvios na concessão do seguro DPVAT seriam desenvolvidas no âmbito do Relatório de Monitoramento do Acórdão TCU 2.609/2016-Plenário (TC-034.130/2017-9):*

> *9.2. encaminhar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC) cópia do inteiro teor do Acórdão 2.609/2016 – Plenário, que tratou de auditoria na Susep com o objetivo de verificar a atuação regulatória e fiscalizatória da entidade em relação ao DPVAT;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

9.3. informar à CFFC que apurações adicionais acerca do funcionamento das estruturas destinadas a coibir fraudes e desvios na concessão do seguro serão desenvolvidas no âmbito do processo TC-034.130/2017-9, sendo que, oportunamente, lhe serão remetidas as conclusões do referido trabalho;

24. *Posteriormente à autuação das SCN, houve a instauração de mais dois processos relacionados ao DPVAT.*

25. *Em 2/4/2018 foi autuada denúncia (TC 010.729/2018-6) a respeito de possíveis irregularidades relacionadas a conflitos de interesses de membros do Conselho Diretor da Susep em decisões relativas às despesas administrativas que compõem os custos do seguro DPVAT.*

26. *Essas decisões do Conselho Diretor da Susep, segundo a denúncia, beneficiariam a Federação Nacional dos Corretores de Seguros Privados e de Resseguros, de Capitalização, de Previdência Privada, das Empresas Corretoras de Seguros e de Resseguros (Fenacor), os Sindicatos de Corretores (Sincors) e a Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização (Fenaseg).*

27. *Por tratar de questões específicas relacionadas a conflitos de interesse não analisados no âmbito do relatório de monitoramento, o Ministro Relator José Múcio Monteiro, em despacho, autorizou a realização de inspeção para saneamento.*

28. *Em 3/5/2018, foi autuada denúncia referente a possíveis vícios na constituição dos consórcios do DPVAT (TC 012.755/2018-4).*

29. *O Acórdão TCU 1.648/2018-Plenário, item 1.8, determinou seu apensamento definitivo ao TC 010.729/2018-6, para que a análise da atuação da Susep como agente fiscalizador fosse realizada por ocasião da inspeção supra.*

30. *No decorrer do monitoramento do Acórdão TCU 2.609/2016-Plenário, a equipe constatou que a Susep não cumpriu seu cronograma e que parte considerável das medidas previstas pela Autarquia para atender as recomendações do TCU só seriam implementadas entre agosto e outubro/2018 (peça 17).*

31. *Em razão do descumprimento do cronograma de implementação do plano de ação da Susep, e com o fito de poder analisar novas normas editadas pela autarquia com impacto na operação do DPVAT, a SecexEstataisRJ julgou oportuno postergar os trabalhos de monitoramento e, assim, solicitou a prorrogação do prazo para atendimento das SCN.*

32. *Em 30/5/2018, o Tribunal concedeu prazo adicional de noventa dias para atendimento da solicitação da CDC/CD (Acórdão TCU 1237/2018-Plenário, peça 20). De modo análogo, na mesma data, o Acórdão TCU 1.238/2018-Plenário concedeu prorrogação de prazo para atendimento da solicitação da CFFC/CD.*

33. *A fim de elaborar relatório com informações as mais atualizadas possíveis, a equipe postergou sua elaboração para o final de 2018, a fim de poder analisar as novas normas editadas pela Susep em outubro/2018 e avaliar seus impactos na operação do DPVAT.*

34. *No fim de 2018, a equipe de monitoramento foi surpreendida com a terceira redução seguida da tarifa do DPVAT: uma redução inesperada de 63% no valor médio das tarifas, apesar de as reduções de tarifas nos anos anteriores já terem sido relevantes.*

35. *Apurou-se de imediato que essa redução não fora de iniciativa da Susep, e se decidiu aguardar por informações complementares para evitar a produção de relatório sem notícia tão relevante.*

36. *No início de 2019, a equipe foi surpreendida com a destituição da diretoria da Susep. Nesse caso, no entanto, o impacto no monitoramento foi menor, vez que a suspeita de conflito de interesses daquela diretoria seria tratada em outra fiscalização (denúncia objeto do TC 010.729/2018-6).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

37. *Em março de 2019, foi finalizado e encaminhado para julgamento o relatório de monitoramento (TC 034.130/2017-9). O relatório do monitoramento, que resultou no Acórdão TCU 1.801-2019-Plenário, mencionado anteriormente, não abordou questões específicas das SCN, especialmente a questão da transparência da operação do DPVAT e a avaliação da supervisão da operação do DPVAT pela Susep, que demandavam trabalho de igual ou maior extensão que o realizado no monitoramento.*

38. *Para responder às questões específicas das SCN e da denúncia, foram planejadas cinco dezenas de procedimentos complementares de auditoria (entrevistas, análise do relatório da KPMG, análises de processos da Susep e análise de demonstrativos financeiros, principalmente), cujos resultados constituem a maior parte do corpo deste relatório.*

39. *No fim de maio/2019, iniciou-se o período de execução deste trabalho com a requisição de cópias de 38 processos, além de informações acerca da existência de outros processos relacionados ao objeto desta fiscalização (Ofício de Requisição nº 1-109, peça 151, pp. 1-7).*

40. *Os meses de junho e julho/2019 foram marcados pelo recebimento e análise das primeiras informações solicitadas. Também nesse período, foram realizados os primeiros procedimentos de análise das demonstrações financeiras da Líder de 2008 a 2018.*

41. *No fim de julho/2019 e início de agosto/2019, foram solicitados documentos complementares identificados a partir da primeira bateria de exames técnicos e esclarecimentos acerca de divergências encontradas nas demonstrações (Ofícios de Requisição nº 2-109 a 8-109, peça 151, pp. 195-201, 210-222, 261-265, 293-294).*

42. *No fim de agosto/2019 e início de setembro/2019, foram requisitadas cópias de contratos da Líder e todos processos de análise das estimativas da Líder bem como das fiscalizações anuais das despesas administrativas (23 processos), para complementar a análise das demonstrações financeiras. Nessa etapa, também foram requisitadas informações específicas sobre as provisões técnicas e esclarecimentos acerca da morosidade no julgamento dos processos sancionadores na Susep e no CRSNSP (Ofícios de Requisição nº 10-109 a 13-109, peça 152, pp. 24-27, 34-58, 101-103).*

43. *No fim de setembro/2019, verificou-se a necessidade de requisitar cópias de outros 24 processos (Ofício de Requisição nº 14-109, peça 153, pp. 211-213).*

44. *Em 10/10/2019, a equipe de fiscalização apresentou a dirigentes e técnicos da Susep os resultados preliminares do trabalho, indicando falhas e irregularidades encontradas na operação do DPVAT (peça 153, pp. 244-288). Na mesma oportunidade, os representantes da Susep apresentaram ações da agenda positiva do DPVAT (peça 153, pp. 245-305).*

45. *Iniciou-se, então, o período de elaboração deste relatório. No princípio, imaginou-se que os achados poderiam ser agrupados em torno das três questões de auditoria que haviam sido formuladas, de modo que um achado teria por objeto a falta de transparência da operação do DPVAT, outro cuidaria da irregularidade de despesas e um terceiro trataria do desempenho insatisfatório da Susep como órgão fiscalizador.*

46. *No entanto, ao descortinar os dados do DPVAT, com a realização de testes contábeis e a análise das estimativas de despesas e dos relatórios de fiscalização da Susep, os achados se multiplicaram.*

47. *Com equipe reduzida e muitos achados a exigir testes complementares, para aprofundamento das análises e confirmação dos fatos, decidiu-se postergar para a próxima auditoria uma das linhas de investigação, que tinha por objeto a morosidade no julgamento dos processos sancionadores da Líder.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

48. *Analisando uma planilha de dados solicitada à Susep pela equipe no início da fiscalização (peça 151, pp. 5-7), constatou-se que a decisão de 1ª instância ocorria, em média, 809 dias (2,2 anos) após a autuação do processo, podendo ocorrer até 2.068 dias (5,7 anos) depois da abertura do processo. Verificou-se também que o julgamento do recurso no CRSNSP ocorria, em média, 719 dias (2,0 anos) após o julgamento em 1ª instância, podendo ocorrer até 2.268 dias (6,2 anos) depois da decisão recorrida (peça 152, pp. 34-58).*

49. *Respondendo às inúmeras questões formuladas pela equipe, a Susep informou, entre outras coisas, que as recém-editadas Instrução Susep 103, de 29/8/2019, e Instrução CGJUL 3, de 11/9/2019, tinham por objetivo dar celeridade aos julgamentos de processos sancionadores (peça 152, pp. 207-266). O estudo que embasou essas alterações normativas estimou que, no prazo de seis meses, o tempo médio de julgamento em primeira instância seria reduzido em oito meses:*

> *Atualmente, a CGJUL é dividida em duas Coordenações: Coordenação de Análise e Instrução dos processos – COAIP e Coordenação de Julgamentos – COJUL. Quando o processo é encaminhado à CGJUL para julgamento, ele é submetido primeiramente à COAIP que, após a devida instrução e análise do processo, emite um parecer técnico conclusivo sobre o mérito da questão e, após, é submetido à COJUL, que emite um parecer técnico com proposta de dosimetria da pena e uma minuta de julgamento a ser analisada pelo CGJUL.*
> *Dessa forma, tem-se que, para que um processo seja julgado em primeira instância na CGJUL, ele recebe a análise de 5 (cinco) servidores: analista-técnico da COAIP, Coordenador da COAIP, analista-técnico da COJUL, Coordenador da COJUL e Coordenador-Geral de Julgamentos.*
> *Em que pese a existência de metas objetivas dentro da unidade, que são sempre cumpridas, e embora os servidores da CGJUL envidem esforços para cumprir com suas atribuições com alto nível de qualidade, ao longo dos anos, desde a criação da CGJUL em 2010, tal estrutura colaborou para a demora no tempo de julgamento do processo em primeira instância (que, de acordo com dados de 2018, leva 3,29 anos).*
> *Além disso, a obrigatoriedade de que todos os processos administrativos sancionadores sejam julgados pelo CGJUL criou um "gargalo" de processos em cima de uma única pessoa.*
> *Dessa forma, como forma de tentar dar maior celeridade ao processo administrativo sancionador, sem que se perca a qualidade das análises, a proposta de alteração da Instrução n. 98/2019 tem como objetivo principal criar duas Coordenações de Julgamentos – CJUL1 e CJUL2, com as mesmas atribuições de instrução, análise e julgamento dos processos administrativos sancionadores.Portanto, quando um processo for encaminhado à CGJUL, ele será distribuído a uma dessas Coordenações (preferencialmente, com base em critérios de especialidade definidos pelo CGJUL por meio de Instrução CGJUL) e será posteriormente atribuído a um analista, que elaborará parecer técnico conclusivo de mérito, já incluída a proposta de aplicação ou não de penalidade e dosimetria da pena (se for o caso), e submeterá o processo ao coordenador.*
> *Este, de acordo com a alçada de julgamento (definida pelo CGJUL em Instrução CGJUL), efetuará o julgamento do processo em primeira instância ou, se for o caso, o submeterá para julgamento do CGJUL.*
> *Como resultado, tem-se que o processo que atualmente passa pela análise de 5 servidores, passará pela análise de 2 ou 3 servidores, a depender das alçadas de julgamento. As grandes diferenças estão no fato de que a) um mesmo analista irá elaborar o parecer técnico e de dosimetria e b) os Coordenadores terão uma alçada própria de julgamento.*
> *Pela análise do estoque de processos existentes hoje na CGJUL, estima-se que, após cerca de seis meses, essa alteração regimental possibilitará uma* ***redução no tempo de julgamento em primeira instância em cerca de 8 (oito) meses****. Isso se considerarmos que não haverá grandes alterações no número de entrada de processos na CGJUL. (peça 152, pp. 210-211)*

50. *Os dados iniciais, que revelaram morosidade nos julgamentos, associados a potenciais conflitos de interesse de ex-diretores da Susep e de um ex-membro do CRSNSP, identificados em outros testes de auditoria, exigiriam tempo de fiscalização que ia além daquele que a equipe dispunha. Juntando essa situação com a informação de que as alterações normativas surtiriam efeito apenas em meados de 2020, decidiu-se abandonar essa linha de investigação, para que fosse retomada na próxima fiscalização a ser realizada na Susep.*

51. *Na introdução deste relatório, capítulo 2, além de dados gerais desta fiscalização, são apresentados elementos jurídicos e dados socioeconômicos da operação do DPVAT, assim como informações sobre seu sistema de supervisão e regulação. Em seguida, agrupados em dez achados, são apresentadas as falhas e irregularidades encontradas nesta fiscalização.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

52. *O capítulo 3 apresenta os achados desta fiscalização. O primeiro achado trata da falta de transparência da operação do DPVAT. O segundo achado apresenta falhas no processo anual de definição dos percentuais de distribuição dos recursos do DPVAT e trata das novas regras sobre as provisões técnicas do consórcio DPVAT. O terceiro achado apresenta irregularidades encontradas nas despesas gerais. O quarto achado tem por objeto o processo de regulação dos sinistros do DPVAT, onde ocorre a maioria das fraudes que são identificadas em operações policiais. O quinto achado revela que a Susep deixou de apurar tempestivamente as irregularidades identificadas na auditoria forense da KPMG. O sexto achado demonstra que as seguradoras consorciadas do DPVAT auferem lucros superiores à margem de resultado definida pelo CNSP (2% da receita de prêmios). O sétimo achado aponta que os valores embutidos no custo do bilhete do DPVAT afrontam a lei, causam perdas ao Fundo Nacional de Saúde (FNS) e Departamento Nacional de Trânsito (Denatran) e violam regra que veda o repasse do custo dos boletos de cobrança aos consumidores. O oitavo achado apresenta indícios de que bancos ligados a seguradoras consorciadas auferem grandes lucros com a cobrança de tarifas bancárias elevadas. O nono achado cuida dos excessos de despesas gerais e apresenta indícios de que esses excessos foram suportados com a utilização indevida de recursos deveriam ser aportados nas provisões técnicas. O décimo apresenta potenciais conflitos de interesses no CRSNSP, na Susep e na Seguradora Líder.*

53. *O capítulo 4 apresenta um texto de conclusão, em que se busca sintetizar os achados mais relevantes.*

54. O capítulo 5 apresenta a proposta de encaminhamento da equipe elaborada no fim do período de relatório (proposta preliminar de encaminhamento).

55. No fim do período de elaboração do relatório, foi publicada a Resolução-TCU 315/2020, cujo art. 14 determina que um excerto do relatório de fiscalização contendo as propostas de determinação e/ou recomendação da equipe seja encaminhado aos gestores para comentários. Em cumprimento a essa norma, um excerto desta fiscalização foi encaminhado aos gestores.

56. O capítulo 6 apresenta os comentários dos gestores às propostas preliminares de encaminhamento e uma análise sucinta desses comentários, tratando apenas dos pontos em que a Susep apresenta entendimento divergente da equipe de auditoria no que se refere aos conteúdos ou aos prazos das propostas de encaminhamento.

57. O capítulo 7 apresenta a proposta final de encaminhamento do relatório, que foi elaborada em comum acordo com o Supervisor da Fiscalização e contém alguns ajustes no texto, os quais não descaracterizaram o cerne das determinações e recomendações submetidas aos gestores.

58. *Este relatório contém sete anexos, onde se encontram informações complementares às trazidas no corpo do relatório.*

59. *Entendemos que este relatório atende à finalidade deste processo bem como à da Solicitação da CFFC/CD (TC 034.460/2017-9) e à da denúncia que é objeto do TC 010.729/2018-6.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

2. Introdução

3. Deliberação

60. *Esta fiscalização buscou atender, concomitantemente, ao item 9.2 do Acórdão TCU 42/2018-Plenário (TC 032.178/2017-4), item 9.3 do Acórdão TCU 449/2018-Plenário (TC 034.460/2017-9) e ao despacho de 9/5/2018 do Ministro Relator José Múcio Monteiro exarado no TC 010.729/2018-6, peça 8.*

61. *As Portarias de Fiscalização - SecexEstataisRJ 407/2018 e 626/2018, consoante despacho de 9/5/2018 do Ministro Relator José Múcio Monteiro (TC 010.729/2018-6), e as Portarias de Fiscalização – SecexEstataisRJ 610/2019 e 331/2019 (TC 032.178/2017-4) autorizaram inspeções na Susep, nos períodos compreendidos de 9/5/2018 a 1º/6/2018, 23/7/2018 a 19/10/2018 e 6/5/2019 a 22/11/2019.*

62. *As razões que motivaram esta auditoria foram a necessidade de instruir a solicitação da CDC/CD (TC 032.178/2017-4) e a solicitação da CFFC/CD (TC 034.460/2017-9), bem como de sanear questões específicas relacionadas a possíveis fraudes e irregularidades na gestão do seguro DPVAT levantadas pela denúncia objeto do TC 010.729/2018-6.*

4. Visão Geral do Objeto

5. O SFN e o Subsistema de Seguros Privados

63. *O Sistema Financeiro Nacional (SFN) é formado por um conjunto de órgãos/entidades públicos e instituições públicas e privadas que promovem a intermediação financeira, isto é, o encontro entre credores e tomadores de recursos financeiros. É por meio do sistema financeiro que as pessoas, as empresas e o governo circulam a maior parte dos seus ativos, pagam suas dívidas e realizam seus investimentos (https://www.bcb.gov.br/pre/composicao/composicao.asp?frame=1).*

64. *O SFN é organizado por agentes normativos, supervisores e operadores. Os órgãos normativos determinam regras gerais para o bom funcionamento do sistema. As entidades supervisoras trabalham para que os integrantes do sistema financeiro sigam as regras definidas pelos órgãos normativos. Os operadores são as instituições que ofertam serviços financeiros, no papel de intermediários. O Sistema Financeiro Nacional é composto pelas entidades e instituições apresentadas na figura 1.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

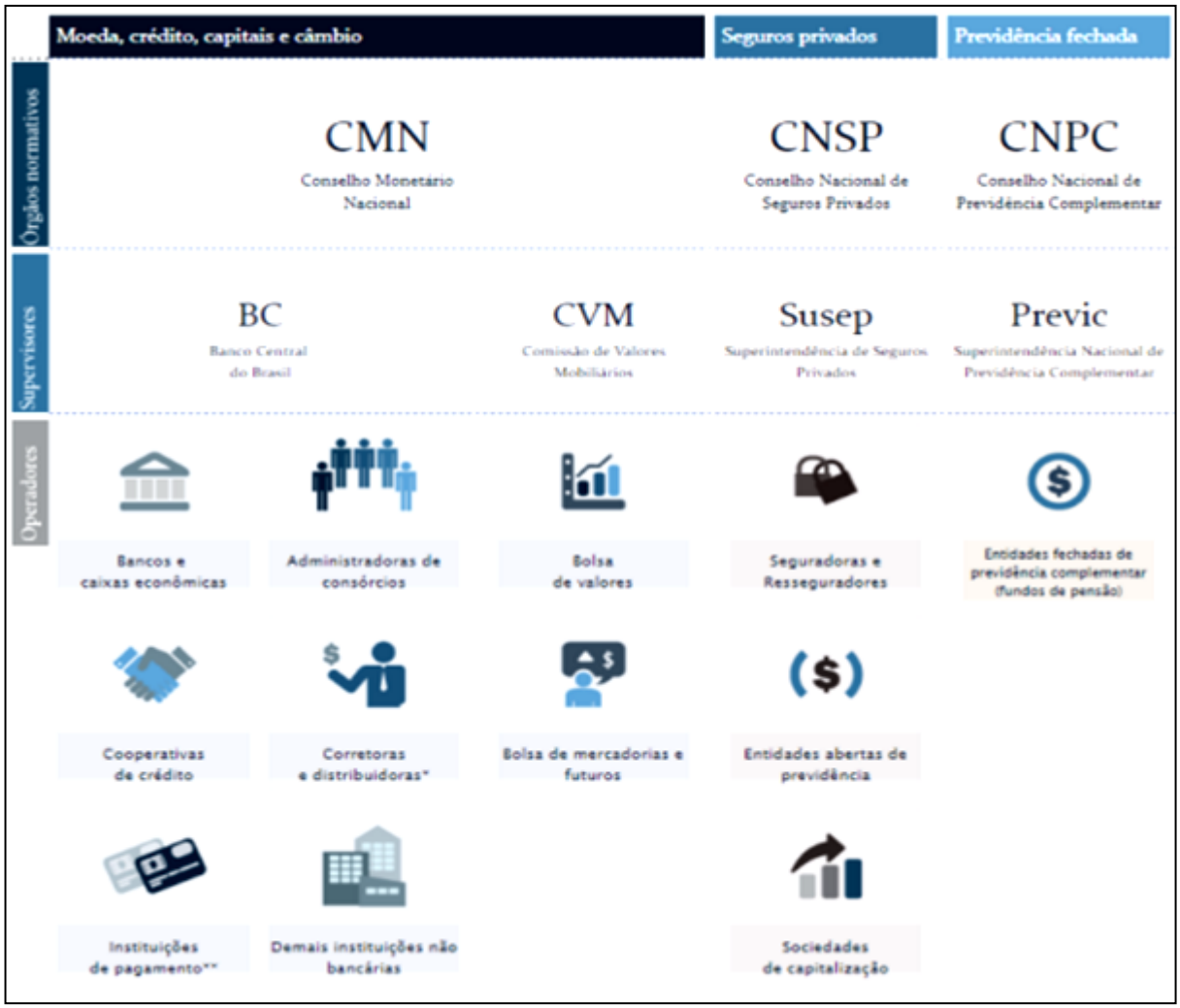


Figura 1. *Entidades e instituições que compõem o Sistema Financeiro Nacional (Fonte: Bacen. https://www.bcb.gov.br/pre/composicao/composicao.asp?frame=1)*

65. *O SFN divide-se em três subsistemas: sistema monetário nacional, sistema nacional de seguros privados e sistema de previdência fechada.*

66. *O Sistema Nacional de Seguros Privados, em que se inserem o consórcio DPVAT, na qualidade de operador, e Susep, qualidade de supervisor, é constituído: a) do Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP, que é o agente normativo; b) da Superintendência de Seguros Privados - SUSEP; c) dos resseguradores; d) das Sociedades autorizadas a operar em seguros privados; e) dos corretores habilitados (Decreto-Lei 73/1966, art. 8º).*

67. *O CNSP é integrado pelos seguintes membros: I - Ministro de Estado da Fazenda, ou seu representante; II - representante do Ministério da Justiça; III - representante do Ministério da Previdência e Assistência Social; IV - Superintendente da Superintendência de Seguros Privados - Susep; V - representante do Banco Central do Brasil (Bacen); e VI – representante da Comissão de Valores Mobiliários – CVM; sob a presidência do primeiro e, na ausência deste, pelo Superintendente da Susep (Decreto-Lei 73/1966, art. 33).*

68. *Compete ao CNSP, além de conhecer dos recursos de decisões da Susep, fixar diretrizes e normas da política de seguros privados, regular a constituição, organização, funcionamento e fiscalização dos que exercem atividades subordinadas ao Sistema Nacional de Seguros Privados, prescrever os critérios de constituição das Sociedades Seguradoras, entre outros (Decreto-Lei 73/1966, art. 32).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

69. *Além disso, por força da Lei Complementar 109, art. 74, e do Decreto-Lei 261/1967, art. 3º, § 1º, com a redação dada pela Lei Complementar 137, art. 21, o CNSP está incumbido de fixar diretrizes e normas dos mercados de previdência privada aberta e capitalização.*

70. *A Susep, autarquia vinculada ao Ministério da Economia, foi criada pelo Decreto-lei 73/1966, sendo o órgão do CNSP responsável pelo controle e fiscalização dos mercados de seguro e resseguro.*

71. *Além dessas funções nos mercados de seguro e resseguro, por força da Lei Complementar 109, art. 74, e do Decreto-Lei 261/1967, art. 3º, § 2º, com a redação dada pela Lei Complementar 137, art. 21, a Susep está incumbida de controlar e fiscalizar os mercados de previdência privada aberta e capitalização.*

72. *Dentre as atribuições da Susep, destaca-se seu papel de fiscalizar a constituição, organização, funcionamento e operação das Sociedades Seguradoras, de Capitalização, Entidades de Previdência Privada Aberta e Resseguradores, na qualidade de executora da política traçada pelo CNSP (Decreto-Lei 73/1966, art. 36):*

> *Art. 36 À SUSEP, na qualidade de executora da política traçada pelo CNSP, e órgão fiscalizador da constituição, organização, funcionamento e operações das Sociedades Seguradoras, compete:*
> *a) processar os pedidos de autorização, para constituição, organização, funcionamento, fusão, encampação, grupamento, transferência de contrôle acionário e reforma dos Estatutos das Sociedades Seguradoras, opinar sôbre os mesmos e encaminhá-los ao CNSP;*
> *b) baixar instruções e expedir circulares relativas à regulamentação das operações de seguro, de acôrdo com as diretrizes do CNSP;*
> *c) fixar condições de apólices, planos de operações e tarifas a serem utilizadas obrigatòriamente pelo mercado segurador nacional;*
> *d) aprovar os limites de operações das Sociedades Seguradoras, de conformidade com o critério fixado pelo CNSP;*
> *e) examinar e aprovar as condições de coberturas especiais, bem como fixar as taxas aplicáveis;*
> *f) autorizar a movimentação e liberação dos bens e valôres obrigatòriamente inscritos em garantia das reservas técnicas e do capital vinculado;*
> *g) fiscalizar a execução das normas gerais de contabilidade e estatística fixadas pelo CNSP para as Sociedades Seguradoras;*
> *h) fiscalizar as operações das Sociedades Seguradoras, inclusive o exato cumprimento dêste Decreto-lei, de outras leis pertinentes, disposições regulamentares em geral, resoluções do CNSP e aplicar as penalidades cabíveis;*
> *i) proceder à liquidação das Sociedades Seguradoras que tiverem cassada a autorização para funcionar no País;*
> *j) organizar seus serviços, elaborar e executar seu orçamento.*
> *k) fiscalizar as operações das entidades autorreguladoras do mercado de corretagem, inclusive o exato cumprimento deste Decreto-Lei, de outras leis pertinentes, de disposições regulamentares em geral e de resoluções do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), e aplicar as penalidades cabíveis; e (alínea incluída pela Lei complementar 137/2010)*
> *l) celebrar convênios para a execução dos serviços de sua competência em qualquer parte do território nacional, observadas as normas da legislação em vigor. (alínea incluída pela Lei complementar 137/2010)*

73. *No que se refere à operação do DPVAT, a Resolução CNSP 332/2015 atribui funções específicas à Susep: aprovar o regulamento do consórcio DPVAT; conceder e suspender autorização para participação no consórcio DPVAT; fiscalizar receitas e despesas do consórcio DPVAT; fiscalizar o prazo de pagamento das indenizações; e regulamentar a emissão de apólice do DPVAT. A tabela 1 apresenta os dispositivos da resolução associados a essas funções específicas.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Tabela 1. Funções específicas da Susep na supervisão do DPVAT (Resolução CNSP 332/2015).

Função Específica da Susep	***Dispositivo da Resolução CNSP 332/2015***
Aprovar o regulamento do consórcio DPVAT	*Art. 33. O contrato de constituição do Consórcio DPVAT deverá conter regras de adesão e retirada das seguradoras, e suas alterações deverão ser previamente aprovadas pela **Susep**.*
Conceder e suspender autorização para participação no consórcio DPVAT	*Art. 32. Para operar no Seguro DPVAT, as seguradoras deverão aderir ao Consórcio DPVAT e obter expressa autorização da **Susep**, mediante a satisfação das seguintes condições:* *(...)* *Art. 35. Na hipótese de a seguradora deixar de observar qualquer uma das condições previstas no art. 32, a **Susep** poderá, após intimação e manifestação do interessado, suspender a autorização para operar no Consórcio DPVAT. (...)* *Art. 36. Comprovada a má condução técnica ou financeira dos respectivos negócios pela seguradora, após sua intimação e manifestação, a **Susep** poderá determinar a suspensão da autorização para operar no Seguro DPVAT.*
Fiscalizar receitas e despesas do consórcio DPVAT	*Art. 43.(...)* *§7º O Consórcio DPVAT deverá elaborar nota explicativa que acompanhe as demonstrações financeiras semestrais, na qual deve ser apresentado detalhamento das despesas administrativas, na forma estabelecida pela **Susep**.* *§ 8.º A **Susep** fiscalizará a administração dos recursos, sujeitando os responsáveis, por eventual descumprimento, às sanções administrativas previstas no art. 108 do Decreto-Lei n.º 73, de 1966.* *Art. 44. A seguradora líder do Consórcio DPVAT deverá encaminhar à **Susep** dados estatísticos sobre prêmios, sinistros e estornos, conforme previsto nas normas vigentes, bem como relatório mensal demonstrativo da destinação dos prêmios arrecadados, sinistros pagos e provisões constituídas.* *(...)* *Art. 53. A **Susep** editará as instruções complementares necessárias à execução do disposto nesta Resolução, determinando as medidas específicas de auditoria, contabilidade, fiscalização e instrução de processos, aplicáveis às seguradoras.*
Fiscalizar o prazo de pagamento das indenizações	*Art. 14. Caso seja detectada falha, de ordem formal, em um dos documentos mencionados no artigo anterior, ou existência de indícios de fraude, a seguradora líder deverá, no prazo máximo de trinta dias a contar do recebimento da documentação, notificar o beneficiário/vítima acerca da interrupção do prazo para a regulação do sinistro, com "aviso de recebimento", solicitando, quando necessário, os documentos ou esclarecimentos para elucidação dos fatos.* *Parágrafo único. A seguradora líder deverá manter em seus arquivos digitais, durante o prazo legal, a imagem do inteiro teor das correspondências enviadas aos beneficiários/vítimas, podendo a **Susep** solicitar tais arquivos a qualquer tempo.*
Regulamentar a emissão de apólice do DPVAT	*Art. 19. Efetuado o pagamento do prêmio, será expedido bilhete de Seguro DPVAT.* *Parágrafo único. A Susep estabelecerá os elementos mínimos que deverão constar dos bilhetes do Seguro DPVAT.*

6. Breve descrição da operação do DPVAT

74. *O DPVAT é o seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de via terrestre, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não (Decreto-Lei 73/1966, art. 20). O DPVAT é regulamentado pela Lei 6.194/1974, mas sua história começou em 1966.*

75. *O DPVAT foi criado juntamente com outros seguros obrigatórios, por meio do Decreto-lei 73/1966, também conhecido como a Lei do Seguro. O DPVAT nasceu com outro*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

nome – Recovat - e manteve o nome inicial até 1974. Recovat significava Responsabilidade Civil Obrigatória de Veículos Automotores Terrestres.

76. *Em 1974, com a entrada em vigor da Lei 6.194/1974, o Recovat passou a se chamar DPVAT. Essa lei não mudou apenas a sigla. Como o Recovat se baseava na ideia de responsabilidade civil, a indenização era paga somente quando o condutor do veículo era considerado culpado pelo acidente. Com a nova lei, as indenizações passaram a ser pagas independente de apuração de culpa:*

> *Art. 5º O pagamento da indenização será efetuado mediante simples prova do acidente e do dano decorrente,* ***independentemente da existência de culpa****, haja ou não resseguro, abolida qualquer franquia de responsabilidade do segurado. (negritamos)*

77. *Até 1986, o DPVAT era contratado pelo proprietário de veículo junto à seguradora de sua preferência. Caso ocorresse um sinistro, a vítima deveria recorrer à seguradora em que o seguro foi pago para solicitar o pagamento da indenização.*

78. *Em 1986, com a Resolução CNSP 6/1986, nasceu o convênio DPVAT, ficando sua administração a cargo da Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização - Fenaseg.*

79. *Com o sistema de convênio, a vítima podia procurar qualquer seguradora conveniada para solicitar a indenização. Nesse modelo, várias seguradoras, trabalhando juntas, dividiam os prêmios e as indenizações.*

80. *No mesmo ano, a Resolução Contran 664/1986 instituiu o Documento Único de Transferência – DUT, incluindo o DPVAT como parte integrante do processo anual de licenciamento de veículos automotores de via terrestre.*

81. *Até 2004, o sistema de convênio DPVAT não abrangia os veículos das categorias 3 e 4, ou seja, os veículos de transporte coletivo. Em 2005, a operação do DPVAT para os veículos das categorias 3 e 4 passou para o sistema de Convênio, assim como já acontecia, desde 1986, com os demais veículos (Resolução CNSP 109/2004).*

82. *Em 2006, a Resolução CNSP 154/2006 determinou que a operação do DPVAT saísse do controle da Fenaseg e passasse a dois consórcios de seguradoras, sob a administração de uma seguradora consorciada.*

> *Art. 5º Para operar no seguro DPVAT, as sociedades seguradoras deverão aderir, simultaneamente, aos dois Consórcios específicos, um englobando as categorias 1, 2, 9 e 10 e o outro, as categorias 3 e 4.*
> *§ 1º Os Consórcios que incluem as categorias 1, 2, 9 e 10 e as categorias 3 e 4, deverão ser constituídas ao longo do exercício de 2007, entrando em vigor até 1o de janeiro de 2008.*
> *§ 2º As sociedades seguradoras que já operam o seguro DPVAT por meio dos Convênios que englobam as categorias 1, 2, 9 e 10 e categorias 3 e 4 estarão automaticamente inseridos nos novos Consórcios a partir de suas respectivas criações.*
> *§ 3º Cada um dos Consórcios terá como entidade líder uma seguradora especializada em seguro DPVAT, podendo a mesma seguradora ser a entidade líder dos dois Consórcios previstos no caput deste artigo.*

83. *Em 2007, foi criada a Seguradora Líder (Líder). A Seguradora Líder, uma seguradora especializada em seguro DPVAT, foi criada por dezenas de seguradoras que operavam o DPVAT ou tinham interesse de operar nesse ramo do seguro, para ser a administradora dos dois consórcios do DPVAT.*

84. *Em 2015, o CNSP decidiu unificar os dois consórcios do DPVAT. Assim, a partir de 2016, a Líder passou a administrar um único consórcio DPVAT, que engloba todas categorias de veículos sujeitas ao pagamento do seguro obrigatório (Resolução CNSP 332/2015):*

> *Art. 32. Para operar no Seguro DPVAT, as seguradoras deverão aderir ao Consórcio DPVAT e obter expressa autorização da Susep, mediante a satisfação das seguintes condições:*
> *I - estar com as provisões técnicas devidamente constituídas e cobertas;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

> *II - possuir patrimônio líquido ajustado superior ao capital mínimo requerido;*
> *III - não estar em débito com a Susep, em decorrência de multas administrativas, em decisões transitadas em julgado;*
> *IV - ter a seguradora liquidado os débitos referentes a ações judiciais com trânsito em julgado;*
> *V - ter o representante legal da seguradora assinado o instrumento padrão de adesão ao Consórcio DPVAT; e*
> *VI - não ser seguradora estabelecida exclusivamente para operar em microsseguro.*

85. *Como se vê no dispositivo transcrito acima, para operar o DPVAT, as seguradoras devem aderir ao consórcio, manter ativos garantidores das provisões técnicas, possuir patrimônio líquido mínimo, não estar em débito com a Susep, não possuir débitos relativos a ações judiciais transitadas em julgado e não ser seguradora estabelecida exclusivamente para operar em microsseguro.*

86. *A Líder é uma sociedade anônima de capital fechado, constituída em 10/10/2007 e autorizada a operar pela Portaria da Susep 2.797/2007, com a função de administrar os recursos arrecadados do Seguro DPVAT, realizar as transferências obrigatórias previstas em lei, pagar indenizações, constituir provisões e representar o Consórcio DPVAT (Resolução CNSP 332/2015, peça 61).*

> *Art. 41. A seguradora líder do Consórcio DPVAT, especializada em Seguro DPVAT, tem a função de bem administrar os recursos arrecadados, realizar as transferências obrigatórias previstas em lei, pagar indenizações, constituir provisões e representar o Consórcio DPVAT.*

87. *Além de atuar como líder do Consórcio do Seguro DPVAT, a Seguradora Líder também participa dele como consorciada, com participação que tem variado em torno de 0,72% (em 31/12/2017, por exemplo, sua participação era de 0,71657% - peça 42).*

7. Tarifa do DPVAT

88. *A tarifa do DPVAT é composta de três parcelas: prêmio, IOF e custo do bilhete. A Lei 6.194/1974 atribui ao CNSP a competência para expedir normas disciplinadoras e estabelecer anualmente o valor da tarifa do DPVAT e o valor do custo do bilhete:*

> *Art. 12. O Conselho Nacional de Seguros Privados expedirá **normas disciplinadoras** e **tarifas** que atendam ao disposto nesta lei.*
> *§ 1º O Conselho Nacional de Trânsito implantará e fiscalizará as medidas de sua competência, garantidoras do não licenciamento e não licenciamento e não circulação de veículos automotores de vias terrestres, em via pública ou fora dela, a descoberto do seguro previsto nesta lei. (Incluído pela Lei nº 8.441, de 1992)*
> *§ 2º Para efeito do parágrafo anterior, o Conselho Nacional de Trânsito expedirá normas para o vencimento do seguro coincidir com o do IPVA, arquivando-se cópia do bilhete ou apólice no prontuário respectivo, bem como fazer constar no registro de ocorrências nome, qualificação, endereço residencial e profissional completos do proprietário do veículo, além do nome da seguradora, número e vencimento do bilhete ou apólice de seguro. (Incluído pela Lei nº 8.441, de 1992)*
> *§ 3º O CNSP estabelecerá 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. (Incluído pela Lei nº 11.945, de 2009).*
> *§ 4º O disposto no parágrafo único do art. 27 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, não se aplica ao produto da arrecadação do ressarcimento do custo descrito no § 3o deste artigo. (negritamos)*

89. *Desde 1992, com a Lei 8.441/1992, o pagamento do DPVAT é vinculado ao pagamento do IPVA e constitui pré-requisito para o licenciamento anual e a circulação dos veículos (§§ 1º e 2º do art. 12 da Lei 6.194/1974, transcritos acima).*

90. *Vale, também, notar que o valor arrecadado a título do custo do bilhete não é repartido com o SUS como acontece com o prêmio (§ 4º do art. 12 da Lei 6.194/1974, transcrito acima).*

91. *Algumas resoluções do CNSP que estabelecem as tarifas do DPVAT vigoraram por mais de um ano. Assim, entre 2008 e 2019, foram oito resoluções do CNSP que estabeleceram as tarifas do DPVAT, conforme mostra a tabela 2.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Tabela 2. Resoluções do CNSP que estabelecem as tarifas do DPVAT entre 2008 e 2019.

Ano	Resolução CNSP
2008	174/2007
2009	192/2008
2010	
2011	215/2010
2012	
2013	274/2012
2014	305/2013
2015	
2016	332/2015
2017	342/2016
2018	351/2017
2019	371/2018

Fonte: CNSP (peças 55-65)

92. *O DPVAT é pago anualmente pelos proprietários de veículos automotores. Caso o proprietário troque de veículo, o seguro não pode ser transferido para o novo veículo. Mas, se o veículo é vendido, o comprador aproveita o seguro pago pelo vendedor, sendo vedada a emissão de mais de um bilhete de Seguro DPVAT para o mesmo veículo no mesmo ano:*

> *Art. 20. É vedado o endosso para transferência do bilhete de Seguro DPVAT de um veículo para outro.*
> *Art. 21. Em caso de transferência de propriedade do veículo, o bilhete de Seguro DPVAT se transfere automaticamente para o novo proprietário, independentemente de emissão de endosso.*
> *Art. 22. É vedada a emissão de mais de um bilhete de Seguro DPVAT para o mesmo veículo, no mesmo ano civil. (Resolução CNSP 332/2015)*

93. *Para fins de arrecadação do DPVAT, os veículos sujeitos ao pagamento do DPVAT são classificados em sete categorias, e o CNSP define as tarifas considerando estimativas de sinistralidade, o princípio da solidariedade entre os segurados, os repasses previstos em lei ao Fundo Nacional de Saúde (FNS) e ao Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), as despesas administrativas, as despesas de corretagem, a constituição de provisões técnicas e a margem de resultado das seguradoras integrantes do consórcio:*

> *Art. 18. O valor do prêmio anual do Seguro DPVAT é fixado pelo CNSP, para cada categoria de veículo automotor de via terrestre definida nos artigos 38 e 39, considerando-se estimativas de sinistralidade, o princípio da solidariedade entre os segurados, os repasses previstos em lei ao Fundo Nacional de Saúde – FNS e ao Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN, as despesas administrativas, as despesas de corretagem, a constituição de provisões técnicas e a margem de resultado das seguradoras integrantes do consórcio que administra o sistema. (Resolução CNSP 332/2015)*

94. *Na prática, no entanto, o CNSP tem definido apenas seis categorias de valor, pois as tarifas das categorias 1 e 2 são fixadas no mesmo valor, conforme exemplifica a tabela 3.*

Tabela 3. Categorias de veículos, tarifas do DPVAT nos anos 2013, 2016 e 2019 e variação percentual de tarifa no período 2013-2019.

Categoria	Descrição	Valor da tarifa (R$)[1]			Δ (%)
		2013	2016	2019	
1	automóveis particulares	105,65	105,65	16,21	-85%
2	táxis e carros de aluguel	105,65	105,65	16,21	-85%
3	ônibus, micro-ônibus e lotação com cobrança de frete (urbanos, interurbanos, rurais e interestaduais);	396,49	396,49	37,90	-90%
4	micro-ônibus com cobrança de frete, mas com lotação não superior a dez passageiros, e ônibus, micro-ônibus e lotações sem cobrança de frete (urbanos, interurbanos, rurais e interestaduais);	247,42	247,42	25,08	-90%
8	ciclomotores, inclui:	-	134,66	19,65	-85%[2]

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Categoria	*Descrição*	*Valor da tarifa (R$)*[1]			*Δ (%)*
		2013	*2016*	*2019*	
	a) veículos de duas ou três rodas, provido de um motor de combustão interna, cuja cilindrada não exceda a cinquenta centímetros cúbicos (3,05 polegadas cúbicas) e cuja velocidade máxima de fabricação não exceda a 50 km/h (cinquenta quilômetros por hora); *b) veículos de duas ou três rodas, provido de motor de propulsão elétrica com potência máxima de 4 kW (quatro quilowatts) dotados ou não de pedais acionados pelo condutor, cujo peso máximo incluindo o condutor, passageiro e carga, não exceda a 140 kg (cento e quarenta quilogramas) e cuja velocidade máxima declarada pelo fabricante não ultrapasse a 50 km/h (cinquenta quilômetros por hora), incluindo bicicleta dotada originalmente de motor elétrico, bem como aquela que tiver este dispositivo motriz agregado posteriormente à sua estrutura;*				
9	*motocicletas e motonetas*	*292,01*	*292,01*	*84,58*	*-71%*
10	*inclui:* *a) máquinas de terraplanagem e equipamentos móveis em geral, quando licenciados, camionetas tipo "pick-up" de até 1.500 kg de carga e caminhões;* *b) veículos que utilizem "chapas de experiência" e "chapas de fabricante" para trafegar em vias públicas, dispensando-se, nos respectivos bilhetes de seguro, o preenchimento de características de identificação dos veículos, salvos a espécie e o número de chapa;* *c) tratores de pneus, com reboques acoplados à sua traseira destinados especificamente a conduzir passageiros a passeio, mediante cobrança de passagem, considerando-se cada unidade da composição como um veículo distinto, para fins de tarifação;* *d) caminhões ou veículos "pick-up", adaptados ou não, com banco sobre a carroceria para o transporte de operários, lavradores ou trabalhadores rurais aos locais de trabalho;*	*110,38*	*110,38*	*16,77*	*-85%*

Observações: (1) o valor da tarifa inclui prêmio, IOF e custo do bilhete; (2) a categoria 8 foi criada em 2016 - assim, a variação indicada na linha correspondente a essa categoria refere-se à variação entre 2016 e 2019.
Fonte: CNSP (Resoluções CNSP 274/2012, 332/2015 e 371/2018 – peças 58, 60 e 64).

95. Como se disse, a tarifa do DPVAT é composta de três parcelas: prêmio, IOF e custo do bilhete.

96. O prêmio corresponde ao valor necessário para manter o equilíbrio atuarial da operação, como uma margem de resultado pré-definida pelo CNSP, e representa a maior parte da tarifa.

97. O IOF é o tributo incidente sobre o prêmio do seguro (alíquota de 0,38% sobre o valor do prêmio, desde 2008).

98. O custo de bilhete foi cobrado entre 1975 e 1986, não foi cobrado entre 1987 e 1997, foi retomado em 1998, para deixar de ser cobrado entre 1999 e 2008 e, finalmente cobrado desde 2008 até este momento. Assim, em cerca de metade dos 45 anos de operação do DPVAT, não houve cobrança do custo do bilhete.

99. Em 2009, o custo do bilhete voltou a ser cobrado (Lei 11.945/2009). Em 2009, a cobrança foi retomada com o valor de R$ 3,90 por veículo. De 2010 até o presente, esse valor vem sendo mantido em R$ 4,15, não importando a categoria do veículo.

100. Vale ressaltar que, em caso de parcelamento do DPVAT (autorizado em 2012, pelo Decreto 7.833/2012), a despesa do proprietário aumenta R$ 5,48, pois são cobradas três parcelas de R$ 3,21 a título de custos dos bilhetes:

Art. 47. (...)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

§ 2.º Adicionalmente ao prêmio tarifário do seguro, será cobrado o valor de R$ 4,15 (quatro reais e quinze centavos) a título de custo de emissão e de cobrança do bilhete do Seguro DPVAT, para pagamento único.
§ 3.º Em caso de parcelamento do prêmio tarifário do seguro, será cobrado o valor de R$ 9,63 (nove reais e sessenta e três centavos) dividido em três parcelas de R$ 3,21 (três reais e vinte e um centavos) a título de custo de emissão e de cobrança do bilhete do Seguro DPVAT. (Resolução CNSP 332/2015)

101. *As tabelas 4 e 5 mostram, a título de exemplo, as composições das tarifas cobradas em 2018 e 2019.*

Tabela 4. Composição das tarifas cobradas em 2018 (em R$).

	Categorias 1 e 2	***Categoria 3***	***Categoria 4***	***Categoria 8***	***Categoria 9***	***Categoria 10***
Prêmio	*41,40*	*160,05*	*99,24*	*53,24*	*180,65*	*43,33*
Custo do bilhete	*4,15*	*4,15*	*4,15*	*4,15*	*4,15*	*4,15*
IOF	*0,17*	*0,62*	*0,39*	*0,22*	*0,70*	*0,18*
Tarifa	***45,72***	***164,82***	***103,78***	***57,61***	***185,50***	***47,66***

Fonte: Resolução CNSP 351/2017.

Tabela 5. Composição das tarifas cobradas em 2019 (em R$).

	Categorias 1 e 2	***Categoria 3***	***Categoria 4***	***Categoria 8***	***Categoria 9***	***Categoria 10***
Prêmio	*12,00*	*33,61*	*20,84*	*15,43*	*80,11*	*12,56*
Custo do bilhete	*4,15*	*4,15*	*4,15*	*4,15*	*4,15*	*4,15*
IOF	*0,05*	*0,13*	*0,08*	*0,06*	*0,30*	*0,05*
Tarifa	***16,21***	***37,90***	***25,08***	***19,65***	***84,58***	***16,77***

Fonte: Resolução CNSP 371/2018.

102. *Automóveis e motocicletas respondem pela maioria da frota nacional (cerca de 87% da frota nacional no período de 2008 a 2017), conforme será visto adiante. O gráfico apresentado na figura 2 mostra os valores das tarifas cobradas das categorias de automóveis (categorias 1 e 2) e motocicletas (categoria 9) entre os anos de 2008 e 2019.*

103. *Nesse gráfico, observa-se que ambas tarifas sofreram aumentos contínuos entre 2008 e 2014. Entre 2014 e 2016, permaneceram num patamar máximo e, em 2017 iniciaram uma trajetória de queda abrupta, que levou a tarifas de valores nominais inferiores aos estabelecidos para o ano de 2008. Essa queda deveu-se, principalmente, à constatação de que as necessidades de provisões técnicas foram superdimensionadas nos anos anteriores.*

104. *Os valores das tarifas das demais categorias (3, 4, 8 e 10) variaram de modo análogo no período (resoluções do CNSP, peças 55-65).*

105. *O gráfico da figura 2 também mostra que a tarifa para motocicletas manteve-se superior à de automóveis em todo período de 2008 a 2018. Essa diferença deve-se à maior frequência de sinistros causados por motocicletas, conforme será mostrado mais adiante.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

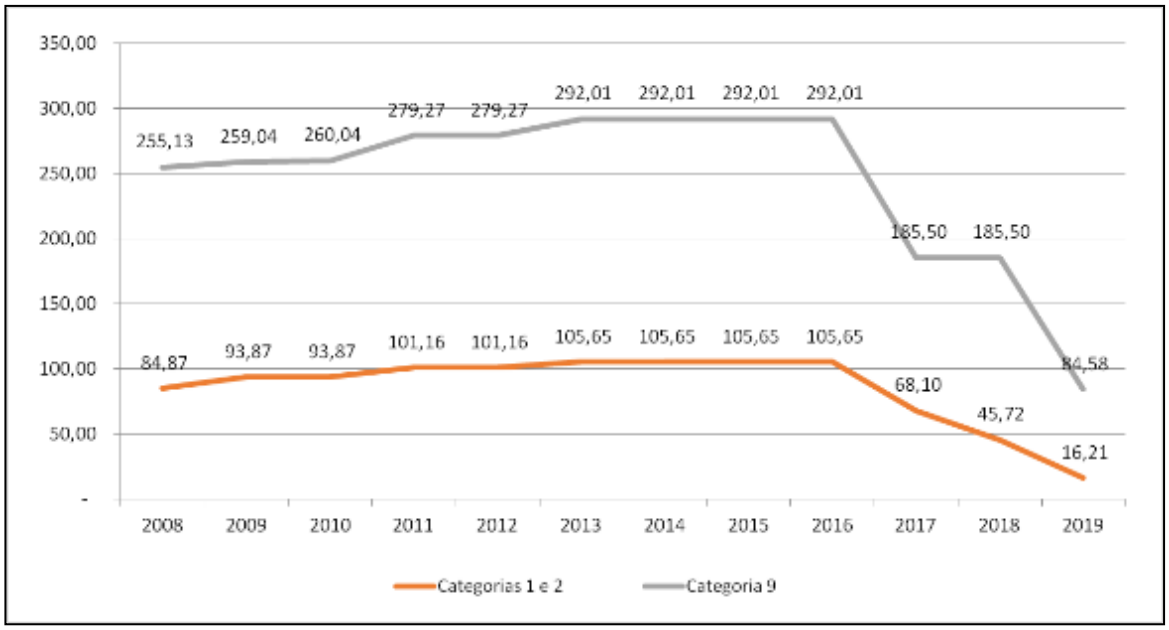


Figura 2. *Tarifas das categorias de automóveis (categorias 1 e 2) e motocicletas (categoria 9) entre os anos de 2008 e 2019 (Fonte: resoluções do CNSP).*

8. Destinação dos recursos arrecadados

106. *As resoluções do CNSP que estabelecem os valores das tarifas também definem a destinação do valor arrecadado. A destinação dos recursos é determinada com a fixação de percentuais para seis parcelas: SUS, Denatran, Despesas Gerais/Administrativas, Margem de Resultado, Corretagem ou Prêmio Puro/IBNR.*

107. *Até 2015, os percentuais das categorias 1, 2, 8, 9 e 10 eram diferentes dos percentuais das categorias 3 e 4 (veículos de transporte coletivo). As diferenças encontravam-se nas parcelas de Despesas Administrativas, Corretagem e Prêmio Puro/IBNR, já que os percentuais destinados ao SUS e Denatran são fixados em lei.*

108. *A tabela 6 apresenta os percentuais de distribuição da arrecadação para as categorias 1, 2, 8, 9 entre 2008 e 2019. Como essas categorias correspondem a 99% da frota nacional de veículos, pode-se dizer que os percentuais apresentados nessa tabela são representativos da operação do DPVAT, embora não sejam válidos para as categorias 3 e 4.*

Tabela 6. Percentuais de distribuição dos recursos do DPVAT determinados pelas resoluções do CNSP que vigeram entre 2008 e 2019.*

Ano	Resolução CNSP	Destinação dos recursos arrecadados						Total
		SUS	Denatran	Despesas Administrativa	Margem de Resultado	Corretagem	Prêmio puro + IBNR	
2008	174/2007	45,00%	5,00%	6,41%	2,00%	2,35%	39,24%	100,00%
2009	192/2008	45,00%	5,00%	3,44%	2,00%	0,50%	44,06%	100,00%
2010		45,00%	5,00%	3,44%	2,00%	0,50%	44,06%	100,00%
2011	215/2010	45,00%	5,00%	3,68%	2,00%	0,50%	43,82%	100,00%
2012		45,00%	5,00%	3,68%	2,00%	0,50%	43,82%	100,00%
2013	274/2012	45,00%	5,00%	3,41%	2,00%	0,50%	44,09%	100,00%
2014		45,00%	5,00%	3,92%	2,00%	0,50%	43,58%	100,00%
2015		45,00%	5,00%	3,92%	2,00%	0,50%	43,58%	100,00%
2016	332/2015	45,00%	5,00%	4,75%	2,00%	0,70%	42,55%	100,00%
2017	342/2016	45,00%	5,00%	5,35%	2,00%	0,59%	42,06%	100,00%
2018	351/2017	45,00%	5,00%	6,90%	2,00%	0,60%	40,50%	100,00%
2019	371/2018	45,00%	5,00%	11,87%	2,00%	0,01%	36,12%	100,00%

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Observação: até 2015, os percentuais das categorias 1, 2, 8, 9 e 10 eram diferentes dos percentuais dos percentuais das categorias 3 e 4. Esta tabela apresenta os percentuais das categorias 1, 2, 8, 9 e 10, que correspondem a 99% da frota nacional de veículos.
Fonte: CNSP (peças 55-65).

9. Alguns aspectos jurídicos da operação do DPVAT

109. A Lei 6.194/1974, que disciplina o DPVAT, contém 13 artigos, que tratam de:

- *Coberturas do DPVAT e valores das indenizações;*
- *Pagamento das indenizações;*
- *Aviso/liquidação do sinistro – pedido de indenização;*
- *Regras na hipótese de o DPVAT não ser monopólio do consórcio DPVAT;*
- *Regra do DPVAT social;*
- *Ação de regresso das seguradoras;*
- *Penalidades;*
- *Competência reguladora do CNSP;*
- *Atribuições do Conselho Nacional de Trânsito;*
- *Não repasse de 50% do custo da apólice do DPVAT; e*
- *Revogação da norma anterior.*

110. As principais modificações nessa Lei ocorreram:

- *em 1992, com a Lei 8.441/1992 – mudança no beneficiário no caso de morte, mudança no aviso/liquidação do sinistro, criação do DPVAT social, atribuições do Contran;*
- *em 2006/2007 com a Medida Provisória 340/2006 e a Lei 11.482/2007 – mudança nos valores das indenizações, fixando valores e prevendo correção monetária no caso de atraso, mudança no beneficiário no caso de morte, autorização para pagamento por TED, ampliação do rol de penalidades aplicáveis às seguradoras; e*
- *em 2008/2009, com a Medida Provisória 451/2008 e Lei 11.945/2009 – cobrança do custo da apólice em separado.*

111. Entre 2008 e 2018, as regras de operação do DPVAT, que detalham a disciplina estabelecida por lei, foram alteradas algumas vezes pelo CNSP. Por vezes, as mudanças foram pontuais; em outras vezes, as mudanças foram mais amplas. Nestes casos, o CNSP editou resoluções consolidadoras. Em pesquisa estruturada na página da Susep, foram identificadas nove normas disciplinadoras da operação do DPVAT que vigeram entre 2008 e 2019, conforme mostra a tabela 7.

Tabela 7. Resoluções do CNSP que estabelecem regras para a operação do DPVAT entre 2008 e 2019.

Resolução CNSP	***Observação***
154/2006	*Norma consolidadora*
196/2008	
242/2011	
266/2012	
273/2012	*Norma consolidadora*
298/2013	
332/2015	*Norma consolidadora*
343/2016	

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

371/2018	

Fonte: CNSP (peças 61, 64, 66-72).

112. Até 2006 (Medida Provisória 340/2006), as indenizações eram calculadas com base no salário-mínimo: a) 40 (quarenta) vezes o valor do maior salário-mínimo vigente no País - no caso de morte; b) Até 40 (quarenta) vezes o valor do maior salário-mínimo vigente no País - no caso de invalidez permanente; c) Até 8 (oito) vezes o valor do maior salário-mínimo vigente no País - como reembolso à vítima - no caso de despesas de assistência médica e suplementares devidamente comprovadas.

113. Atualmente, os valores das indenizações do DPVAT são estabelecidos por lei. Diferentemente das tarifas cobradas dos proprietários, as indenizações pagas às vítimas/beneficiários estão congeladas desde 2007 (Lei nº 11.482/2007).

114. Os danos pessoais cobertos pelo DPVAT e as respectivas indenizações são: I - R$ 13.500,00 - no caso de morte; II - até R$ 13.500,00 - no caso de invalidez permanente; e III - até R$ 2.700,00 - como reembolso à vítima - no caso de despesas de assistência médica e suplementares devidamente comprovadas – DAMS (Lei 6.194/1974, art. 3º, com a redação dada pela Lei nº 11.482/2007).

115. Se a indenização máxima tivesse sido corrigida pelo IPCA, seu valor teria aumentado de R$ 13.500,00 em 2008 para R$ 24.237,35 em 2019.

116. O DPVAT oferece cobertura para todas as vítimas de acidentes de trânsito registrados em território nacional. A proteção é assegurada por um período de até três anos a partir da data do acidente ou da data em que a invalidez permanente se tornou conhecida.

117. Sobre os casos de invalidez, vale dizer que apenas a invalidez permanente é indenizável. Também vale lembrar que a permanência da invalidez pode vir a ser constatada alguns anos após o acidente. Tal fato dificulta a fixação de um prazo decadencial/prescricional para o aviso do sinistro bem como dá azo a fraudes no DPVAT.

118. Os valores das indenizações nos casos de invalidez são calculados a partir de uma tabela de invalidez total, que é anexa à Lei 6.194/1974. Quanto mais grave a invalidez, maior o percentual do valor máximo indenizável é pago à vítima. Assim, por exemplo, a perda de duas pernas acarreta indenização de 100% da cobertura máxima (R$ 13.500,00), enquanto a perda de um braço dá indenização de 70% (R$ 9.450,00), e a perda do baço, 10% (R$ 1.350,00) - Lei 6.194/1974, art. 3º, § 1º, inciso I e anexo.

119. Se a invalidez é parcial (perda parcial do movimento de um braço, por exemplo), aplica-se, sobre o percentual da tabela de perda completa, um percentual de atenuação conforme a gravidade do caso: 75% para as perdas de repercussão intensa, 50% para as de média repercussão, 25% para as de leve repercussão, adotando-se ainda o percentual de 10%, nos casos de sequelas residuais. Então, por exemplo, se houve perda parcial do movimento de um braço com repercussão média para a vítima, é devida indenização de 50% dos 70% previstos na tabela de perda total, ou seja, R$ 4.725,00. (Lei 6.194/1974, art. 3º, § 1º, inciso II)

120. As despesas de assistência médica e suplementares devidamente comprovadas (DAMS) só são indenizadas se efetuadas pela rede credenciada junto ao Sistema Único de Saúde e em nenhuma hipótese poderão ser reembolsadas quando o atendimento for realizado pelo SUS (Lei 6.194/1974, art. 3º, §§ 2º e 3º).

121. No caso de morte, a indenização é paga por metade ao cônjuge não separado judicialmente, e o restante aos herdeiros da vítima, obedecida a vocação hereditária. Nos demais casos, o pagamento é feito diretamente à vítima (Lei 6.194/1974, art. 4º).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

122. Se não constar da certidão de óbito o nexo de causa e efeito entre a morte e o acidente, o beneficiário deve apresentar a certidão de auto de necrópsia, fornecida pelo instituto médico legal, independentemente de requisição ou autorização da autoridade policial ou da jurisdição do acidente (Lei 6.194/1974, art. 5º, § 3º).

123. Havendo dúvida quanto ao nexo de causa e efeito entre o acidente e as lesões, em caso de DAMS e invalidez permanente, pode-se exigir o relatório de internamento ou tratamento ao boletim de atendimento hospitalar (Lei 6.194/1974, art. 5º, § 4º).

124. A indenização deve ser paga com base no valor vigente na época da ocorrência do sinistro, em cheque nominal aos beneficiários ou por intermédio de depósito ou Transferência Eletrônica de Dados - TED para a conta corrente ou conta de poupança do beneficiário, no prazo de 30 dias da entrega dos documentos (Lei 6.194/1974, art. 5º, §§ 1º e 6º).

125. A Lei 11.482/2007 introduziu a regra de correção monetária e juros moratórios para o pagamento atrasados:

> *§ 7º Os valores correspondentes às indenizações, na hipótese de não cumprimento do prazo para o pagamento da respectiva obrigação pecuniária, sujeitam-se à correção monetária segundo índice oficial regularmente estabelecido e juros moratórios com base em critérios fixados na regulamentação específica de seguro privado. (Lei 6.194/1974, art. 5º, § 7º, com a redação da pela Lei 11.482/2007)*

126. Essa modificação legislativa rendeu debates quanto à correção monetária para o DPVAT. Em julgamento de recursos especiais repetitivos, o STJ pacificou o entendimento de que a correção monetária é devida desde a data do sinistro:

> *RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. CIVIL. SEGURO DPVAT. INDENIZAÇÃO. ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA. TERMO 'A QUO'. DATA DO EVENTO DANOSO. ART. 543-C DO CPC.*
> *1. Polêmica em torno da forma de atualização monetária das indenizações previstas no art. 3º da Lei 6.194/74, com redação dada pela Medida Provisória n. 340/2006, convertida na Lei 11.482/07, em face da omissão legislativa acerca da incidência de correção monetária.*
> *2. Controvérsia em torno da existência de omissão legislativa ou de silêncio eloquente da lei.*
> *3. Manifestação expressa do STF, ao analisar a ausência de menção ao direito de correção monetária no art. 3º da Lei nº 6.194/74, com a redação da Lei nº 11.482/2007, no sentido da inexistência de inconstitucionalidade por omissão (ADI 4.350/DF).*
> *4. Para os fins do art. 543-C do CPC: A incidência de atualização monetária nas indenizações por morte ou invalidez do seguro DPVAT, prevista no § 7º do art. 5º da Lei n. 6194/74, redação dada pela Lei n. 11.482/2007, opera-se desde a data do evento danoso.*
> *5. Aplicação da tese ao caso concreto para estabelecer como termo inicial da correção monetária a data do evento danoso.*
> *6. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. (REsp 1483620/SC, Rel. Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 27/05/2015, DJe 02/06/2015)*

127. Em 1992, criou-se o que alguns denominam DPVAT de caráter social, que é a indenização paga àqueles que sofrem danos causados por veículos não identificados ou veículos cujos proprietários não contrataram o seguro obrigatório:

> *Art. 7º A indenização por pessoa vitimada por veículo não identificado, com seguradora não identificada, seguro não realizado ou vencido, será paga nos mesmos valores, condições e prazos dos demais casos por um consórcio constituído, obrigatoriamente, por todas as sociedades seguradoras que operem no seguro objeto desta lei. (Lei 6.194/1974, com a redação dada pela Lei 8.441/1992)*

128. Até então, em caso de morte sem identificação do veículo, pagava-se 50% do valor previsto para o caso de veículos identificados. Nos demais casos (invalidez permanente e DAMS), não se pagava indenização. Com a Lei 8.441/1992, as indenizações nos casos de invalidez permanente e DAMS, assim como o de morte, passaram a ser pagos integralmente, ou seja, no mesmo valor dos sinistros com veículos identificados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

129. *Então, as vítimas e beneficiários deixaram de ser obrigadas a incluir o comprovante de pagamento do DPVAT entre os documentos para dar entrada no pedido de indenização, exceto no caso de a vítima ser o proprietário.*

130. *No entanto, em 2001, o STJ sumulou o entendimento de que "A falta de pagamento do prêmio do seguro obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT) não é motivo para a recusa do pagamento da indenização" (Súmula STJ 257, de 8/8/2201). A partir daí, ficou pacificado que mesmo o proprietário inadimplente está coberto pelo DPVAT.*

131. *Em 2003, entrou em vigor o Novo Código Civil Brasileiro, reduzindo o prazo para o prazo de prescrição para reclamar a indenização de 20 para três anos.*

10. Alguns aspectos socioeconômicos do DPVAT

132. *Entre 2008 e 2018, por meio da cobrança de prêmios e taxa de emissão de apólices, o seguro DPVAT retirou entre R$ 4,6 bilhões e R$ 8,7 bilhões/ano das famílias e empresas do País, o que totaliza R$ 76,4 bilhões em 11 anos de operação.*

Tabela 8. Receita Operacional do DPVAT de 2008 a 2018 (em R$ mil).

Ano	Prêmios Emitidos Líquidos	Receita com emissão de apólices	Receita Operacional
2008	4.645.568	-	4.645.568
2009	5.409.179	156.753	5.565.932
2010	5.797.374	183.955	5.981.329
2011	6.706.505	206.921	6.913.426
2012	7.143.868	223.055	7.366.923
2013	8.029.832	238.433	8.268.265
2014	8.468.054	242.796	8.710.850
2015	8.654.072	251.077	8.905.149
2016	8.693.019	257.277	8.950.296
2017	5.929.663	262.633	6.192.296
2018	4.669.088	269.046	4.938.134
Total	**74.146.222**	**2.291.946**	**76.438.168**

Fonte: Líder: demonstrações contábeis da Seguradora Líder (peças 32-43).

133. *Um dos achados desta fiscalização é que houve excesso na cobrança do custo de emissão de apólices (ver capítulo 3).*

134. *A maior parte da arrecadação do DPVAT foi transferida ao Governo Federal, por meio de repasses obrigatórios à Fundação Nacional de Saúde (FNS) – R$ 33 bilhões e ao Departamento Nacional de Trânsito (Denatran) – R$ 3,7 bilhões, bem como por meio do recolhimento de PIS e Cofins – R$ 799 milhões.*

135. *Conforme mostra a tabela 9, essas transferências ao Governo Federal variaram entre R$ 2,4 bilhões e 4,5 bilhões/ano, totalizando R$ 37,9 bilhões em 11 anos, sem contar imposto de renda e outros tributos incidentes na operação do DPVAT (INSS, IOF, taxa de fiscalização etc.). Ou seja, metade da arrecadação do DPVAT destina-se ao Governo Federal.*

Tabela 9. Valores transferidos à União de 2008 a 2018 (em R$ mil).

Ano	Fundação Nacional de Saúde-FNS	Departamento Nacional de Trânsito	Despesas com PIS e COFINS	Valores transferidos ao Governo Federal
2008	2.090.894	232.322	43.702	2.366.918
2009	2.434.553	270.506	54.847	2.759.906
2010	2.609.284	289.921	50.414	2.949.619

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

2011	*3.018.374*	*335.375*	*60.566*	*3.414.315*
2012	*3.215.084*	*357.231*	*71.267*	*3.643.582*
2013	*3.614.007*	*401.557*	*80.938*	*4.096.502*
2014	*3.811.062*	*423.452*	*74.045*	*4.308.559*
2015	*3.894.782*	*432.754*	*97.272*	*4.424.808*
2016	*3.912.595*	*434.733*	*134.864*	*4.482.192*
2017	*2.668.779*	*296.531*	*70.897*	*3.036.207*
2018	*2.101.422*	*233.491*	*60.573*	*2.395.486*
Total	***33.370.836***	***3.707.873***	***799.385***	***37.878.094***

Fonte: Líder: demonstrações contábeis da Seguradora Líder (peças 32-43).

136. Um dos achados desta fiscalização é que há indícios de que não se transferiu todo valor devido do DPVAT para o FNS (ver capítulo 3).

137. Entre 2008 e 2018, a operação do DPVAT pagou indenizações que totalizaram entre R$ 1,4 bilhão e R$ 3,0 bilhões/ano, conforme mostra a tabela 10. Ou seja, apenas 30% (R$ 22,8 bilhões) dos 76 bilhões retirados em 11 anos, retornaram às famílias por meio de indenizações.

Tabela 10. Total de indenizações pagas de 2008 a 2018 (em R$ mil).

Ano	***Indenizações de sinistros ocorridos no período***	***Indenizações de sinistros ocorridos em anos anteriores***	***Total de Indenizações pagas no período***
2008	*418.550*	*1.058.879*	*1.477.429*
2009	*398.004*	*1.407.709*	*1.805.713*
2010	*431.753*	*1.597.037*	*2.028.790*
2011	*565.876*	*1.722.010*	*2.287.886*
2012	*700.665*	*1.647.535*	*2.348.200*
2013	*803.291*	*1.754.999*	*2.558.290*
2014	*1.082.354*	*1.922.530*	*3.004.884*
2015	*778.338*	*1.719.149*	*2.497.487*
2016	*451.397*	*1.258.976*	*1.710.373*
2017	*500.497*	*1.206.618*	*1.707.115*
2018	*377.163*	*981.014*	*1.358.177*
Total	***6.507.888***	***16.276.456***	***22.784.344***

Fonte: Líder: demonstrações contábeis da Seguradora Líder (peças 32-43).

138. Estudo da Susep realizado recentemente mostra que parcela considerável das indenizações foi paga indevidamente, pois, após a implementação de medidas antifraude, o valor das indenizações pagas caiu a níveis inferiores ao montante desembolsado em 2008 (peça 73).

139. Do total arrecadado entre 2008 e 2018, 0,9% (R$ 671 milhões) retornaram às famílias por meio de despesas com pessoal e participações nos lucros dos funcionários da Seguradora Líder – ver tabela 11.

Tabela 11. Despesas de Pessoal e Participação no lucro dos empregados da Líder (em R$ mil).

Ano	***Despesas com pessoal próprio***	***Participações dos empregados***	***Despesas de Pessoal e participação no lucro***
2008	*20.644*	*7*	*20.651*
2009	*26.983*	*25*	*27.008*
2010	*37.505*	*21*	*37.526*
2011	*41.555*	*36*	*41.591*
2012	*46.243*	*28*	*46.271*
2013	*53.828*	*35*	*53.863*
2014	*59.312*	*41*	*59.353*
2015	*69.418*	*45*	*69.463*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

2016	*94.539*	*64*	*94.603*
2017	*103.252*	*70*	*103.322*
2018	*117.188*	*95*	*117.283*
Total	***670.467***	***467***	***670.934***

Fonte: Líder: demonstrações contábeis da Seguradora Líder (peças 32-43).

140. O CNSP autoriza que as seguradoras consorciadas se apropriem, a título de margem de resultado, de 2% dos prêmios arrecadados.

141. A tabela 12 mostra que R$ 1,5 bilhão do total arrecadado entre 2008 e 2018 foi apropriado pelas seguradoras consorciadas a título de margem de resultado.

Tabela 12. Resultado Operacional do consórcio DPVAT de 2008 a 2018 (em R$ mil).

Ano	***Resultado Operacional Apresentado***
2008	*92.456*
2009	*107.714*
2010	*115.430*
2011	*133.634*
2012	*142.500*
2013	*159.949*
2014	*168.875*
2015	*172.582*
2016	*173.358*
2017	*118.179*
2018	*93.011*
Total	***1.477.688***

Fonte: Líder: demonstrações contábeis da Seguradora Líder (peças 32-43).

142. O percentual de 2% dos prêmios fixado para a margem de resultado, que se mantém desde 1994, ao menos, deve ser reavaliado, pois o retorno financeiro das seguradoras é excessivo em comparação com o capital investido e os meios operacionais empregados pelas seguradoras (ver capítulo 3).

143. Ademais, conforme será apresentado no capítulo 3, o ganho das seguradoras consorciadas não se limita aos 2% de margem determinado pelo CNSP, pois as consorciadas prestam serviços ao consórcio DPVAT e são remuneradas por esses serviços.

144. As demonstrações financeiras de 2008 a 2018 informam que 1% da arrecadação foi transferido aos Detrans (governos estaduais) por meio de convênios:

> *5. Débitos de operações com seguros e resseguros*
> *Referem-se a saldos a pagar de obrigações decorrentes de convênios com os DETRANS Estaduais, os quais visam prover recursos financeiros para seu aparelhamento e modernização, permitindo a melhora na fiscalização e nas condições para licenciamento de veículos automotores, com benefícios para a arrecadação do prêmio do Seguro Obrigatório DPVAT, a redução dos acidentes de trânsito, e a diminuição da ocorrência de sinistros com vítimas.*
> *Tais valores são calculados à razão de 1% sobre os prêmios arrecadados mensais do Seguro DPVAT em seus respectivos estados. (excerto das demonstrações financeiras de 2008, a título de exemplo)*

145. Esses convênios foram impugnados em diversos relatórios da Susep, conforme será apresentado no capítulo 3.

146. Até 2012, as despesas com os convênios dos Detrans encontravam-se na mesma conta de outros convênios (Despesas decorrentes de convênios). A partir de 2013, os convênios dos Detrans foram segregados em conta própria (Obrigações Detrans). Portanto, para estimar as despesas com Detrans, pode-se calcular 1% dos prêmios arrecadados para os anos entre 2008 e 2012 e, para os anos seguintes, utilizar o saldo da conta Obrigações Detrans, conforme mostra a tabela 13. Assim, tem-se que o total repassado aos Detrans entre 2008 e 2018 representou 0,99% do total arrecadado (R$ 759 milhões).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Tabela 13. Repasses aos Detrans entre 2008 e 2018.

Ano	1% dos prêmios emitidos líquidos	Obrigações Detrans	Despesas decorrentes de convênios	Valor Estimado dos repasses aos Detrans*
2008	46.456	0	67.266	46.456
2009	54.092	0	105.027	54.092
2010	57.974	0	107.232	57.974
2011	67.065	0	115.765	67.065
2012	71.439	19	95.479	71.439
2013	80.298	82.621	16.806	82.621
2014	84.681	87.548	14.908	87.548
2015	86.541	89.763	13.262	89.763
2016	86.930	91.310	13.064	91.310
2017	59.297	64.421	11.935	64.421
2018	46.691	46.517	7.318	46.517
Total				**759.205**

**Observação: até 2012, corresponde a 1% do prêmio líquido emitido; após 2012, corresponde ao saldo da conta Obrigações Detrans.*
Fonte: Líder: demonstrações contábeis da Seguradora Líder (peças 32-43).

147. *Finalizando, restaram cerca de 16% (R$ 12,9 bilhões) dos R$ 76,4 bilhões arrecadados em 11 anos. Pode-se dizer que esse valor restante foi transferido a diferentes empresas, participantes ou não do consórcio DPVAT, que prestaram serviços ou forneceram bens para a operação do DPVAT (honorários de advogados, despesas com peritos, regulação de sinistros, recepção de sinistros, administração das aplicações financeiras, despesas com emissão de formulários CRV/CRLV, serviços de processamento de dados, por exemplo).*

148. *A figura 3 apresenta um gráfico que resume a destinação primária dos recursos arrecadados na operação do DPVAT em 11 anos.*

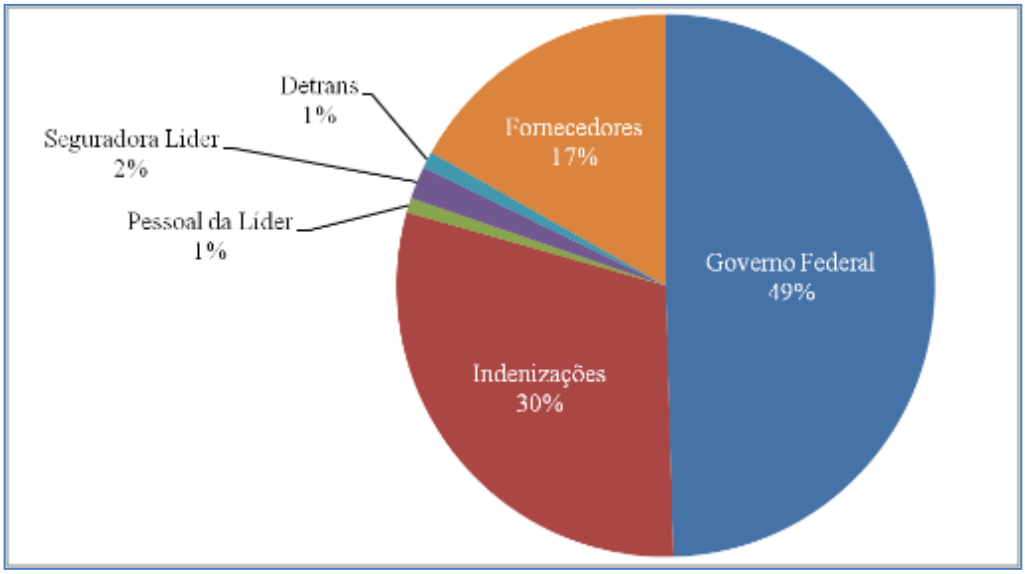


Figura 3. *Distribuição dos recursos do DPVAT arrecadados entre 2008 e 2018.*

149. *Em 2018, a Seguradora Líder publicou um boletim estatístico comemorativo aos 10 anos de operação do DPVAT (peça 74). Esse boletim contém dados estatísticos que não se encontram nos relatórios da administração nem nas demonstrações financeiras anuais.*

150. *Esse boletim mostra que a frota nacional é composta principalmente por automóveis, motocicletas e caminhões/pick-up. Em 2008, apenas 633 mil da frota de 53,3 milhões não pertenciam a essas categorias. Em 2017, apenas 1,4 milhão da frota de 95 milhões não pertenciam às três principais categorias. Ou seja, veículos de transporte coletivo (Ônibus,*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Micro-Ônibus e Vans) e ciclomotores, somados, representam pouco mais de 1% da frota, conforme mostra a tabela 14.

151. *Essa tabela também mostra que, entre 2008 e 2017, a frota nacional aumentou, em média, 77%, com destaque para as frotas das categorias 9 e 10 (Motocicletas e Caminhões, Pick-Ups e outros).*

Tabela 14. Variação da frota nacional entre 2008 e 2017 por categoria de veículo

Categoria	Tipo de Veículo	2008	2017	Δ% 2008-2017
1 e 2	Automóveis	33.643.786	56.123.946	+ 67%
3 e 4	Ônibus, Micro-Ônibus e Vans	633.122	1.002.769	+ 58%
8	Ciclomotores	0	370.361	N.A.
9	Motocicletas	13.262.163	25.789.341	+ 94%
10	Caminhões, Pick-Ups e outros	5.776.023	11.329.670	+ 96%
Total		**53.315.094**	**94.616.087**	**+ 77%**

Fonte: Seguradora Líder (Boletim Estatístico – Edição Especial 10 anos, peça 74).

152. *Com esses aumentos, o País saiu de uma relação de 281 veículos/1.000 habitantes em 2008 (53 milhões de veículos e 190 milhões de habitantes) para 456 veículos/1.000 habitantes em 2017 (95 milhões de veículos e 208 milhões de habitantes). Ou seja, hoje há cerca um veículo registrado para cada dois habitantes no Brasil – ver figura 4 e tabela 15.*

Tabela 15. Variação da relação frota/população entre 2008 e 2017 por região do País.

Região	Relação Frota/1.000 Habitantes		Δ% 2008-2017
	2008	2017	
Centro-Oeste	338	543	+ 61%
Nordeste	136	286	+ 110%
Norte	142	274	+ 93%
Sudeste	351	532	+ 52%
Sul	407	622	+ 53%
Brasil	**281**	**456**	**+ 62%**

Fonte: Seguradora Líder (Boletim Estatístico – Edição Especial 10 anos, peça 74).

153.

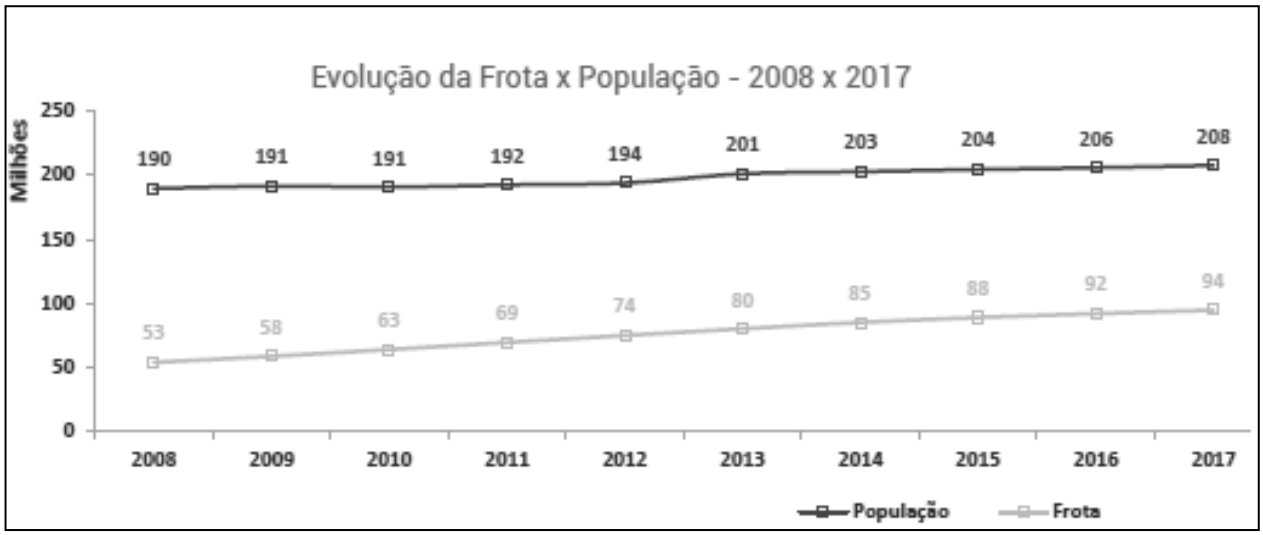


Figura 4. *Evolução da frota e da população no período de 2008 a 2017. (Fonte: Líder. Boletim Estatístico – Edição Especial 10 anos, peça 74).*

154. *A tabela 15 mostra, ainda, que as regiões onde a frota nacional mais cresceu entre 2008 e 2017 foram o Nordeste (+ 110%) e o Norte (+ 93%).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

155. *A tabela 16 mostra que a taxa de crescimento da frota de motocicletas no Nordeste e no Norte foi mais de duas vezes superior à taxa de crescimento nas demais regiões. Em 2008, o número de motocicletas no Sul e Sudeste (8,2 milhões) era 60% maior que o número no Nordeste, Norte e Centro-Oeste (5,1 milhões). Em 2017, essa diferença caiu para 10% (13,5 milhões contra 12,3 milhões).*

Tabela 16. Variação da relação frota de motocicletas entre 2008 e 2017 por região do País.

Região	2008	2017	Δ% 2008-2017
Centro-Oeste	1.390.083	2.603.796	87,3%
Nordeste	2.727.582	7.248.158	165,7%
Norte	952.862	2.442.256	156,3%
Sudeste	5.696.152	9.715.428	70,6%
Sul	2.495.484	3.779.703	51,5%
Brasil	**13.262.163**	**25.789.341**	**94,5%**

Fonte: Seguradora Líder (Boletim Estatístico – Edição Especial 10 anos, peça 74).

156. *O maior crescimento da frota de motocicletas no Norte e Nordeste levam à constatação de que houve diminuição das desigualdades regionais, ao menos no que se refere a propriedade de veículos automotores, e que, a cada ano, uma maior parcela do DPVAT é suportada pelas famílias e empresas das regiões mais pobres do País.*

157. *Confirmando o aumento registrado no número de veículos no Nordeste e as mudanças sociais decorrentes desse fenômeno, encontram-se reportagens que informam que o abandono de jumentos e o crescimento dos serviços de mototáxis no Nordeste devem-se à popularização das motocicletas nas áreas mais pobres dessa Região:*

> *Em Pernambuco, jumentos são trocados por motos para tocar gado*
> *O cenário no interior de Pernambuco em que predominavam jumentos cedeu lugar a motocicletas.*
> *Se, em 2009, 13,4% dos domicílios pernambucanos (345 mil) tinham motos, em 2012 o índice saltou para 19,5% (545 mil), segundo a Pnad.*
> *(...)*
> *A mudança de hábitos dos pernambucanos é perceptível por todo o Estado. Em Santa Cruz do Capibaribe, no agreste, o gado agora é tocado de moto.*
> *Em Araçoiaba, município mais pobre do Grande Recife, já há mais motos que carros: 813 ante 741.*
> *Só na avenida principal, extensão da PE-041, são cinco pontos de mototáxi, principal transporte coletivo local. Há pontos com mais de 20 condutores. (...) (Fonte: Internet. Folha Digital, edição de 3/10/2013. https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/10/1350991-em-pernambuco-jumentos-sao-trocados-por-motos-para-tocar-gado.shtml)*
>
> *Jegues estão sendo trocados por motos no Nordeste*
> *Por todo o Nordeste, as patas estão sendo trocadas pelas rodas. Até pouco tempo eram só eles, os jegues, que pegavam no pesado.*
> *Por todo o Nordeste, as patas estão sendo trocadas pelas rodas. Até pouco tempo eram só eles, os jegues, que pegavam no pesado. Como o Calunga. Em época de seca, trabalha dobrado.*
> *Mas o progresso levou para o interior a tecnologia. As motos passaram a fazer as tarefas dos jumentos. Transporte de carga e transporte de gente.*
> *"O jumento você tem que estar dando de comer e tem trabalho e a moto não", disse um homem. (...) Fonte: Internet, Globo Repórter, edição de 23/11/2012. http://g1.globo.com/globo-reporter/noticia/2012/11/jegues-estao-sendo-trocados-por-motos-no-nordeste.html*
>
> *Trocado por moto, jumento deixa de ser meio de transporte e vira carne tipo exportação*
> *Frigorífico aguarda licença para começar o abate dos animais; ideia de capturar jumentos abandonados na estrada gera polêmica*
> *(...) A GBI Agronegócios, formada por empresários e produtores do Rio Grande do Norte (RN), apresentou um projeto para instalar o primeiro frigorífico especializado no abate de jumentos no Brasil — com capacidade para até 100 animais por dia. A expectativa é iniciar a venda para a China no ano que vem.*
> *O abate de jumentos é uma das saídas apontadas para reduzir o grande número de animais abandonados nas estradas nordestinas. Segundo dados do IBGE, em 2012, eram 902.176 exemplares no País — 90% deles espalhados pelo Nordeste. A popularização da motocicleta (hoje 38% da venda de veículos na região) nas*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

últimas duas décadas, agravou o problema. O animal, tido no passado como motor da economia, foi colocado de lado.
(...)
A empresa, segundo ele, está firmando parcerias com prefeituras e órgãos estaduais para a captura dos animais abandonados, além de um programa de conscientização sobre o risco de acidentes nas estradas. O frigorífico será instalado no Município de Felipe Guerra, na Chapada do Apodi, a 351 km de Natal, e o objetivo é entrar em funcionamento já em 2018. (Fonte: Internet, Gazeta do Povo, edição de 11/4/2017. https://www.gazetadopovo.com.br/agronegocio/pecuaria/outros/trocado-por-moto-jumento-deixa-de-ser-meio-de-transporte-e-vira-carne-tipo-exportacao-dz00s6gop3ipdh5yyvx50xgkz/)

158. *A tabela 17 mostra que a frota de caminhões e pick up no Nordeste, Norte e Centro-Oeste cresceu mais que nas regiões Sul e Sudeste. Nesse caso, no entanto, embora relevantes, as diferenças regionais não são tão grandes, o que sugere que entre diferenças entre as empresas das regiões mais pobres e mais ricas não diminuíram tanto quanto às das famílias.*

Tabela 17. Variação da relação frota de caminhões e pick up entre 2008 e 2017 por região do País.

Região	***2008***	***2017***	***Δ% 2008-2017***
Centro-Oeste	*608.656*	*1.232.172*	*102,4%*
Nordeste	*810.824*	*1.791.269*	*120,9%*
Norte	*299.104*	*647.063*	*116,3%*
Sudeste	*2.719.537*	*5.139.340*	*89,0%*
Sul	*1.337.902*	*2.519.826*	*88,3%*
Brasil	***5.776.023***	***11.329.670***	***96,2%***

Fonte: Seguradora Líder (Boletim Estatístico – Edição Especial 10 anos, peça 74).

159. *Em que pese o fato de as frotas das categorias 9 e 10 terem sido as que mais cresceram entre 2008 e 2017, as categorias 1 e 2 (automóveis) continuam sendo as mais relevantes da frota nacional, respondendo por cerca de 60% dos veículos. Em seguida, vêm as motocicletas (categoria 9), que ultrapassaram um quarto da frota (27% em 2017). Caminhões, Pick-Ups e outros (categoria 10) respondem por pouco mais de 10% (12% em 2017). Por fim, tem-se que Ônibus, Micro-Ônibus e Vans (categorias 3 e 4) representam apenas 1% da frota, e os ciclomotores (categoria 8), um percentual ainda menor, conforme mostra a tabela 18.*

Tabela 18. Variação da frota nacional entre 2008 e 2017 por categoria de veículo

Categoria	***2008***		***2017***		***Média***
	Nº Veículos	***% Frota***	***Nº Veículos***	***% Frota***	
1 e 2	*33.643.786*	*63%*	*56.123.946*	*59%*	***61%***
3 e 4	*633.122*	*1%*	*1.002.769*	*1%*	***1%***
8	*0*	*0%*	*370.361*	*0%*	***0%***
9	*13.262.163*	*25%*	*25.789.341*	*27%*	***26%***
10	*5.776.023*	*11%*	*11.329.670*	*12%*	***11%***
Total	***53.315.094***	***100%***	***94.616.087***	***100%***	***100%***

Fonte: Seguradora Líder (Boletim Estatístico – Edição Especial 10 anos, peça 74).

160. *Embora as motocicletas (categoria 9) representem apenas um quarto da frota, cerca de três quartos dos sinistros (74%) envolvem motocicletas, conforme mostra a tabela 19. Entre 2008 e 2017, os sinistros da categoria 9 aumentaram 86%, enquanto aqueles envolvendo automóveis e caminhões/pick up diminuíram 24% e 28%, respectivamente.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Tabela 19. Indenizações pagas por categoria de veículo em 2008 e 2017.

Categoria	2008		2017		Δ% 2008-2017
	Nº Sinistros	% Sinistros	Nº Sinistros	% Sinistros	
1 e 2	94.020	35%	71.760	19%	**-24%**
3 e 4	6.155	2%	6.973	2%	**13%**
8	0	0%	6.433	2%	**N.A.**
9	153.662	56%	285.662	74%	**86%**
10	18.166	7%	13.165	3%	**-28%**
Total	**272.003**	**100%**	**383.993**	**100%**	**41%**

Fonte: Seguradora Líder (Boletim Estatístico – Edição Especial 10 anos, peça 74).

161. *De um modo geral, embora os acidentes tenham aumentado 41% de 2008 para 2017 (tabela 19), o número de acidentes em relação à frota de veículo diminuiu nesse período. Em 2008, eram 5,10 sinistros/1.000 veículos. Em 2017, o índice caiu para 4,06 sinistros/1.000 veículos, uma queda de 20%, conforme mostra a tabela 20.*

162. *Os maiores índices de sinistralidade por tipo de veículo eram e continuam sendo os relativos a motocicletas (categoria 9) e Ônibus, Micro-Ônibus e Vans (categorias 3 e 4). Em 2008, o índice das motocicletas era de 11,59 sinistros/1.000 veículos, enquanto o de Ônibus, Micro-Ônibus e Vans era de 9,72. Em 2017, esses índices passaram a 11,08 e 6,95, respectivamente. Ou seja, enquanto a sinistralidade das motocicletas manteve-se praticamente a mesma (diminuição de 4%), a de Ônibus, Micro-Ônibus e Vans caiu 28% (tabela 20).*

Tabela 20. Variação da sinistralidade por tipo de veículo entre 2008 e 2017.

Categoria	2008			2017			Δ% Sinistralidade
	Nº Veículos	Nº Sinistros	Nº Sinistro/ 1000 veículos	Nº Veículos	Nº Sinistros	Sinistro/ 1000 veículos	
1 e 2	33.643.786	94.020	2,79	56.123.946	71.760	1,28	- 54%
3 e 4	633.122	6.155	9,72	1.002.769	6.973	6,95	- 28%
8	0	0	N.A.	370.361	6.433	17,37	N.A.
9	13.262.163	153.662	11,59	25.789.341	285.662	11,08	-4%
10	5.776.023	18.166	3,15	11.329.670	13.165	1,16	-63%
Total	**53.317.102**	**272.003**	**5,10**	**94.618.104**	**383.993**	**4,06**	**-20%**

Fonte: Seguradora Líder (Boletim Estatístico – Edição Especial 10 anos, peça 74).

163. *A tabela 20 também mostra que a sinistralidade dos automóveis (2,79 – categorias 1 e 2) e caminhões/pick up (3,15 – categoria 10) eram relativamente baixas e foram as que mais diminuíram, sofrendo reduções de 54% e 63%, respectivamente. Em 2017, a sinistralidade dos automóveis foi de 1,28, enquanto a dos caminhões/pick up foi de 1,16 sinistro/1.000 veículos.*

164. *Nas demonstrações financeiras de 2017 (peça 42), a Seguradora Líder informou sobre a inadimplência do DPVAT por categoria no ano de 2016. A tabela 21 traz dados dessas demonstrações e mostra que as motocicletas e os ciclomotores, que são as categorias com maior número de sinistros por veículo, são também as categorias com menor índice de adimplência. Cerca de metade dos proprietários de veículos dessas categorias deixam de pagar o DPVAT. Nas demais categorias, a inadimplência situa-se entre 25% e 30% da respectiva frota.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Tabela 21. Sinistralidade x Adimplência por categoria em 2016.

Categoria	Nº Veículos	Sinistro/ 1000 veículos	Adimplência (%) *
1 e 2	54.350.741	1,28	72,4%
3 e 4	984.847	6,95	70,3%
8	338.470	17,37	46,1%
9	24.964.257	11,08	53,9%
10	10.880.268	1,16	76,2%
Total	**91.518.583**	**4,06**	**67,7%**

**Observação: adimplência calculada pela razão entre frota pagante e frota registrada.*
Fonte: Seguradora Líder (Demonstrações financeiras de 2017, peça 42).

165. Há que se ressaltar, no entanto, que o tamanho da frota utilizada como base para esse cálculo de adimplência não leva em conta que há registros ativos de Renavam que correspondem a veículos que não estão em circulação:

> Há que se registrar que a frota DENATRAN, utilizada como fonte de dados para a verificação da inadimplência, contempla todos os veículos que estão com o cadastro ativo nos respectivos DETRANs, independentemente de estarem ou não em circulação (casos de desmanches irregulares, abandonos e outros não baixados), bem como eventuais situações de duplicidade de cadastro de veículo transferido entre UFs, o que gera distorção no cálculo da real inadimplência. (Estimativa de despesas da Líder para o ano de 2017, peça 75)

166. Entre 2008 e 2017, houve alguma variação no perfil das vítimas dos acidentes. Os motoristas representavam 55% do total em 2008 e passaram a corresponder a 60% em 2017, enquanto o percentual de passageiros diminuiu de 23% para 15%. E o percentual de pedestres atingidos nos acidentes subiu de 22% para 26% do total, conforme mostra a tabela 22.

Tabela 22. Número de sinistros por categoria de vítima em 2008 e 2017.

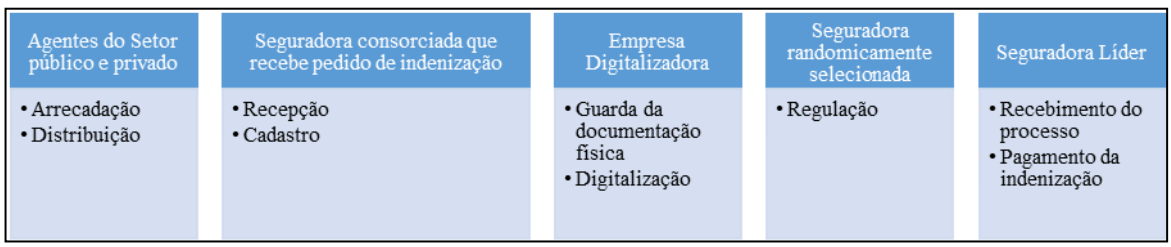
Vítima	2008		2017		Variação (%)
	Nº Sinistros	% Total	Nº Sinistros	% Total	
Motorista	148.014	55%	228.504	60%	5,1%
Passageiro	63.450	23%	56.739	15%	-8,6%
Pedestre	60.539	22%	98.750	26%	3,5%
Total	**272.003**	**100,0%**	**383.993**	**100,0%**	**-**

Fonte: Seguradora Líder (Boletim Estatístico – Edição Especial 10 anos, peça 74).

167. É provável que aumento do percentual de motoristas esteja associado ao crescimento da frota de motocicletas. Quanto ao aumento do percentual de pedestres, esse aumento tanto pode estar relacionado à maior divulgação da cobertura do DPVAT como pode ser reflexo do grande número de fraudes na operação. Para uma análise mais profunda dessa questão, seria necessário analisar os pedidos de indenização ano a ano, mas informação não é disponibilizada pela Seguradora Líder.

11. Macroprocessos da operação do DPVAT

168. Os principais macroprocessos da operação do DPVAT podem ser resumidos em cinco: (1) arrecadação de prêmios e cobrança do custo de apólices; (2) gestão dos ativos garantidores das provisões técnicas; (3) recepção de pedidos de indenização; (4) regulação de sinistros; e (5) pagamento de indenizações (ver figura 5).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Figura 5. *Diagrama esquemático dos principais macroprocessos da operação do DPVAT (Fonte: Susep, peça 76)*

169. *No capítulo 3, no desenvolvimento dos achados, são apresentadas mais informações sobre esses macroprocessos.*

12. Objetivo

170. *Esta fiscalização teve por objetivo apurar a existência de eventuais fraudes na gestão dos recursos públicos do Seguro DPVAT, bem como verificar se há transparência na gestão dos recursos do DPVAT e se a Susep supervisiona adequadamente a operação desse seguro.*

171. *A partir do objetivo do trabalho, formularam-se as seguintes questões:*

Questão 1: são disponibilizadas informações sobre a gestão dos recursos do DPVAT de modo que qualquer cidadão possa verificar a boa aplicação desses recursos?
Questão 2: Continuam ocorrendo irregularidades na gestão dos recursos do DPVAT?
Questão 3: A supervisão da Susep é efetiva no sentido de evitar desvios na operação do DPVAT?

13. Metodologia utilizada

172. *A fiscalização foi desenvolvida utilizando-se técnicas de análise documental, entrevistas, reuniões técnicas e conferência de cálculo, e os trabalhos foram conduzidos em consonância com as Normas de Auditoria do TCU (Portaria-TCU n. 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU n. 168, de 30 de junho de 2011) e os Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex n. 26, de 19 de outubro de 2009).*

173. *Um excerto do relatório foi encaminhado à Susep para que seus gestores se manifestassem sobre os achados e propostas de encaminhamento (peças 248-250).*

14. Limitações

174. *Nenhuma restrição foi imposta aos exames.*

15. Volume de recursos fiscalizados

175. *Em que pesem o fato de o achado 3.2 tratar de possível desvio de recursos destinados ao FNS e Denatran e o fato de informações de 2019 e 2020 tenham sido agregadas pontualmente a este relatório, entende-se que os recursos fiscalizados nesta ação de controle limitam-se aos recursos administrados pelo consórcio DPVAT, ou seja, os prêmios retidos e as receitas com taxas de emissão de apólices nos anos de 2008 a 2018. Esses recursos somaram R$ 39,3 bilhões, conforme mostra a tabela 23.*

Tabela 23. Recursos Fiscalizados (em R$ mil).

Ano	Prêmios retidos	Receita com emissão de apólices	Recursos Fiscalizados
2008	2.217.271	-	2.217.271
2009	2.704.120	156.753	2.860.873
2010	2.898.169	183.955	3.082.124
2011	3.352.756	206.921	3.559.677
2012	3.571.553	223.055	3.794.608
2013	4.014.268	238.433	4.252.701
2014	4.233.540	242.796	4.476.336
2015	4.326.536	251.077	4.577.613
2016	4.345.691	257.277	4.602.968
2017	2.964.353	262.633	3.226.986
2018	2.334.174	269.046	2.603.220
Total	**36.962.431**	**2.291.946**	**39.254.377**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Fonte: Líder: demonstrações financeiras da Seguradora Líder (peças 33-43).

16. Benefícios estimados da fiscalização

176. Em que pese o fato de este relatório trazer indícios de inúmeras irregularidades, entendemos que o maior benefício deste trabalho está no descortinamento das informações sobre a operação do DPVAT que são sistematicamente omitidas pela Seguradora Líder. As propostas de encaminhamento relativas a essa questão podem contribuir de modo relevante para o controle social e a supervisão administrativa da operação do DPVAT.

177. As falhas apontadas na política de preços do DPVAT, na supervisão da Susep e no modelo do DPVAT, assim como a revelação das irregularidades apontadas pela KPMG, possuem potencial para contribuir de modo relevante para o aprimoramento do seguro do DPVAT, tanto do ponto de vista social como do ponto de vista econômico.

178. Espera-se que as irregularidades identificadas na arrecadação de recursos e na realização de despesas, que envolvem cifras milionárias, contribuam para coibir o desvio de recursos do DPVAT, para reparar as perdas do Fundo Nacional de Saúde e para desonerar os proprietários de veículos.

17. Processos conexos

179. Os subitens a seguir trazem informações sobre cada um dos processos conexos.

18. TC 030.283/2012-4

180. Nessa auditoria, foram identificadas as irregularidades que deram origem ao Acórdão TCU 2.609/2016-Plenário, que, por sua vez, levou ao monitoramento (TC 034.130/2017-9) que guarda estreita conexão com a presente fiscalização.

19. TC 034.130/2017-9

181. Nesse monitoramento, foram realizadas apurações que complementam esta fiscalização.

20. TC 032.178/2017-4

182. Essa Solicitação do Congresso Nacional tem como objetivo a verificação da ocorrência de possíveis irregularidades no uso de recursos do DPVAT.

183. Este relatório busca atender integralmente essa solicitação.

21. TC 010.729/2018-6

184. Essa denúncia, que se encontra em andamento, trata de suposta "captura" e suposto conflito de interesses de integrantes da alta administração da Susep, bem como supostas irregularidades na supervisão e fiscalização do Seguro DPVAT.

185. Este relatório contempla os fatos narrados nessa denúncia.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

22. Achados de Auditoria

23. Não há transparência na divulgação de informações sobre os recursos da operação do DPVAT

24. Situação encontrada

186. *A Seguradora Líder disponibiliza suas demonstrações financeiras em sua página na Internet. Essas demonstrações trazem informações sobre os recursos do consórcio DPVAT.*

187. *A Seguradora Líder também disponibiliza em sua página na Internet relatórios estatísticos sobre os sinistros indenizados, mas esses relatórios não tratam da gestão dos recursos financeiros.*

188. *Portanto, o único canal de divulgação aos cidadãos de informação sobre os recursos do DPVAT são as demonstrações financeiras da Seguradora Líder.*

189. *Analisando as demonstrações da Seguradora Líder dos exercícios de 2008 a 2018, constatou-se que o grau de transparência dessas publicações aumentou recentemente, mas ainda existem relevantes oportunidades de melhoria nesse quesito.*

25. As receitas do consórcio DPVAT não são divulgadas adequadamente

190. *As receitas ordinárias do consórcio do DPVAT provêm dos prêmios e das tarifas de emissão de apólices bem como das receitas financeiras dos ativos garantidores das provisões técnicas.*

Omissão das receitas financeiras

191. *A Estimativa das Despesas Administrativas - Ano 2019 (peça 53), apresentada pela Seguradora Líder em meados de 2018 à Susep, traz um histórico dos rendimentos da provisão para sinistros ocorridos e não avisados (IBNR) e da provisão de despesas administrativas (PDA) conforme mostram as tabelas 24 e 25, respectivamente.*

Tabela 24. Evolução da IBNR e de seus rendimentos nos anos de 2011 a 2017 (em R$ mil)

IBNR	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 Forecast	2019 Estudo DA
Saldo Inicial	143.005	961.245	1.643.904	1.844.782	2.200.197	3.422.885	6.003.634	7.306.922	7.501.363
(+) Constituição/Reversão	496.625	383.525	-111.201	-131.865	580.995	1.643.998	453.707	-369.654	-509.887
(+) Transferência de PDA	2.761	3.991	23.659	9.163	26.325	19.562	29.094	23.612	7.700
(+) Capitalização	318.854	295.143	288.420	478.117	615.368	917.189	820.487	540.482	614.525
Saldo Final	**961.245**	**1.643.904**	**1.844.782**	**2.200.197**	**3.422.885**	**6.003.634**	**7.306.922**	**7.501.363**	**7.613.700**

Fonte: Seguradora Líder, Estimativa das Despesas Administrativas - Ano 2019, peça 53.

Tabela 25. Evolução da PDA e de seus rendimentos nos anos de 2011 a 2017 (em R$ mil)

PDA	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 Forecast	2019 Estudo DA
Saldo Inicial	5.520	7.982	47.318	18.327	52.650	39.124	58.188	47.223	15.400
(+) Transferência p/ IBNR	-2.761	-3.991	-23.659	-9.163	-26.325	-19.562	-29.094	-23.612	-7.700
(+) Capitalização	1.505	3.017	2.192	5.490	6.935	7.696	5.762	4.361	2.608
(+) Constituição/Reversão	3.718	40.309	-7.524	37.996	5.864	30.930	12.367	-12.573	-10.308
Saldo Final	**7.982**	**47.318**	**18.327**	**52.650**	**39.124**	**58.188**	**47.223**	**15.400**	**0**

Fonte: Seguradora Líder, Estimativa das Despesas Administrativas - Ano 2019, peça 53.

192. *A Estimativa das Despesas Administrativas - Ano 2018 (peça 52), apresentada pela Seguradora Líder em meados de 2017 à Susep, traz um histórico dos rendimentos agregados da IBNR e da PDA desde 2008, conforme mostra a figura 6.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

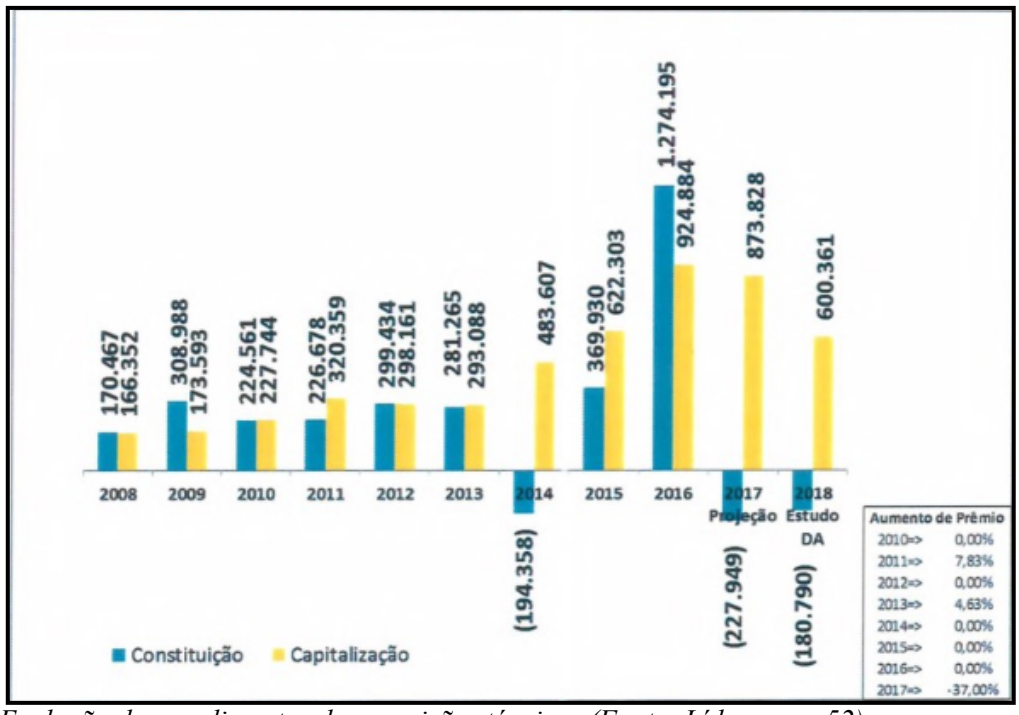


Figura 6. *Evolução dos rendimentos das provisões técnicas (Fonte: Líder, peça 52).*

193. *A tabela 26 totaliza os rendimentos financeiros das provisões técnicas de acordo com essas estimativas. De acordo com essa tabela, esses rendimentos somaram R$ 5,0 bilhões de 2008 a 2018.*

Tabela 26. Rendimentos financeiros das provisões técnicas do consórcio DPVAT (em R$ mil).

Ano	***Rendimentos financeiros das provisões***
2008	*166.352*
2009	*173.593*
2010	*227.744*
2011	*320.359*
2012	*298.161*
2013	*293.088*
2014	*483.607*
2015	*622.303*
2016	*924.884*
2017	*873.828*
2018	*600.361*
Total	***4.984.280***

Fonte: Líder (estimativas de 2018 e 2019, peças 52 e 53).

194. *Tomando, como exemplo, o ano de 2016, verifica-se, nas tabelas 24 e 25, que a IBNR rendeu R$ 917 milhões enquanto a PDA rendeu R$ 8 milhões nesse ano, totalizando os R$ 925 milhões apresentados na tabela 26.*

195. *Ou seja, além dos prêmios retidos e das tarifas de emissão de apólices pagos pelos proprietários de veículos, o consórcio do DPVAT auferiu receitas financeiras de R$ 925 milhões em 2016. Esse valor não é divulgado pela Seguradora Líder nas demonstrações financeiras.*

196. *Analisando a demonstração dos resultados do consórcio do DPVAT de 2016 (figura 7), verifica-se que essa demonstração informa R$ 4,3 bilhões de receitas de prêmios retidos (receita de prêmios emitidos, descontada dos 50% repassados ao SUS e Denatran) e apenas R$ 28*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

milhões de resultado financeiro. As demais contas são totais, subtotais ou possuem saldos negativos.

O Consórcio auferiu o seguinte resultado nos exercícios findos em 31 de dezembro (inclui a Seguradora Líder-DPVAT, pois a mesma também é consorciada):

	2016	2015
Prêmios emitidos líquidos (i)	8.693.019	8.654.072
Repasses obrigatórios (i)	(4.347.328)	(4.327.536)
Prêmios retidos	4.345.691	4.326.536
Variação das provisões técnicas (ii)	(30.930)	(5.864)
Prêmios ganhos	4.314.761	4.320.672
Sinistros ocorridos (i)	(3.698.880)	(3.745.670)
Custo de aquisição (ii)	(60.851)	(61.148)
Outras receitas e despesas operacionais (ii)	(70.947)	(65.555)
Despesas administrativas (ii)	(203.118)	(206.812)
Despesas com tributos (ii)	(135.754)	(97.927)
Resultado financeiro (ii)	28.147	28.965
Ganho na alienação de bens (ii)	(316)	57
Resultado do Consórcio	173.042	172.582

Figura 7. *Demonstração dos resultados do consórcio DPVAT do exercício de 2016, destacando prêmios retidos e resultado financeiro (Fonte: Líder, demonstrações financeiras da Líder de 2016, peça 41).*

197. Os R$ 28 milhões de receitas financeiras apresentados nessa demonstração de resultados não aderem às informações apresentadas nas estimativas da Líder e são absolutamente incompatíveis com os saldos iniciais e finais das provisões, pois tais receitas corresponderiam a rendimentos anuais inferiores a 1% a.a.

198. Esses R$ 28 milhões também não aderem à informação contida nas próprias demonstrações financeiras da Líder de que os recursos das provisões são aplicados em títulos públicos, conforme determinam as normas sobre a gestão de provisões técnicas (observação: em 2016, os rendimentos dos títulos do Governo ultrapassavam os 10% a.a.)

199. Em 2016, a IBNR iniciou o ano acima de R$ 3,4 bilhões e terminou o ano acima de R$ 6,0 bilhões (ver tabelas 24 e 25). De acordo as informações apresentadas pela Líder, além dos R$ 1,6 bilhão a título de constituição (valores do percentual de prêmio puro + IBNR, deduzidos das despesas de seguro), a IBNR recebeu R$ 917 milhões de rendimentos financeiros.

200. Por se tratar de receita relevante, as receitas financeiras deveriam constar total e claramente das demonstrações dos resultados do consórcio do DPVAT.

201. Essa omissão de informações sobre o total de receitas financeiras do consórcio DPVAT ocorreu em todas demonstrações financeiras entre 2008 a 2018.

202. Uma questão que se coloca diante dessa constatação é: por que as demonstrações financeiras reconhecem apenas R$ 28 milhões de resultado financeiro (figura 7), omitindo os demais R$ 897 milhões do total de R$ 925 milhões (figura 6)?

203. É possível que os R$ 28 milhões lançados nas demonstrações sejam um valor calculado para fazer o resultado do consórcio não ultrapassar a margem de resultado de 2% dos prêmios, conforme determinam as resoluções do CNSP. Assim, a parte dos rendimentos que faria o resultado do consórcio exceder a margem de resultado é simplesmente omitida da demonstração de resultados do consórcio.

204. Essa explicação se baseia em duas evidências, fundamentalmente. Primeiro, porque em todos os anos, o resultado do consórcio foi o mesmo em termos percentuais: quase 2% dos prêmios recebidos (1,99%, mais precisamente - ver tabela 27), o que, dificilmente, seria mera coincidência.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Tabela 27. Histórico da margem de resultado do consórcio apresentada nas demonstrações do consórcio DPVAT.

Ano	*Resultado operacional do consórcio (A)*	*Prêmios emitidos líquidos (B)*	*Margem de resultado do consórcio (A/B)*
2008	*92.456*	*4.645.568*	*1,99%*
2009	*107.714*	*5.409.179*	*1,99%*
2010	*115.430*	*5.797.374*	*1,99%*
2011	*133.634*	*6.706.505*	*1,99%*
2012	*142.500*	*7.143.868*	*1,99%*
2013	*159.949*	*8.029.832*	*1,99%*
2014	*168.875*	*8.468.054*	*1,99%*
2015	*172.582*	*8.654.072*	*1,99%*
2016	*173.358*	*8.693.019*	*1,99%*
2017	*118.179*	*5.929.663*	*1,99%*
2018	*93.011*	*4.669.088*	*1,99%*

Fonte: demonstrações financeiras da Seguradora Líder (peças 33-43)

205. *Segundo, porque, no ano de 2008, esse ajuste da margem de resultado foi apresentado de modo implícito nas demonstrações de resultado – com um resultado financeiro antes do resultado do consórcio e outro resultado financeiro depois do resultado do consórcio (ver figura 8).*

	Consórcios do Seguro DPVAT (Não auditado)		
	Seguradora Líder DPVAT	Outras Consorciadas	Consórcios
Prêmios emitidos líquidos	35.858	4.609.710	4.645.568
Repasses obrigatórios	(18.744)	(2.409.553)	(2.428.297)
Prêmios retidos	17.114	2.200.157	2.217.271
Variação das provisões técnicas	(214)	(22.313)	(22.527)
Prêmios ganhos	16.900	2.177.844	2.194.744
Sinistros retidos	(13.977)	(1.796.791)	(1.810.768)
Despesas de comercialização	(106)	(13.634)	(13.740)
Outras receitas e despesas operacionais	(512)	(65.830)	(66.342)
Despesas administrativas	(1.477)	(189.856)	(191.333)
Despesas com tributos	(296)	(43.410)	(43.706)
Resultado financeiro	182	23.419	23.601
Resultado dos consórcios	714	91.742	92.456
Resultado financeiro	2.102	-	-
Despesas com tributos	(92)	-	-
Resultado operacional antes dos impostos e participações	2.724	-	-

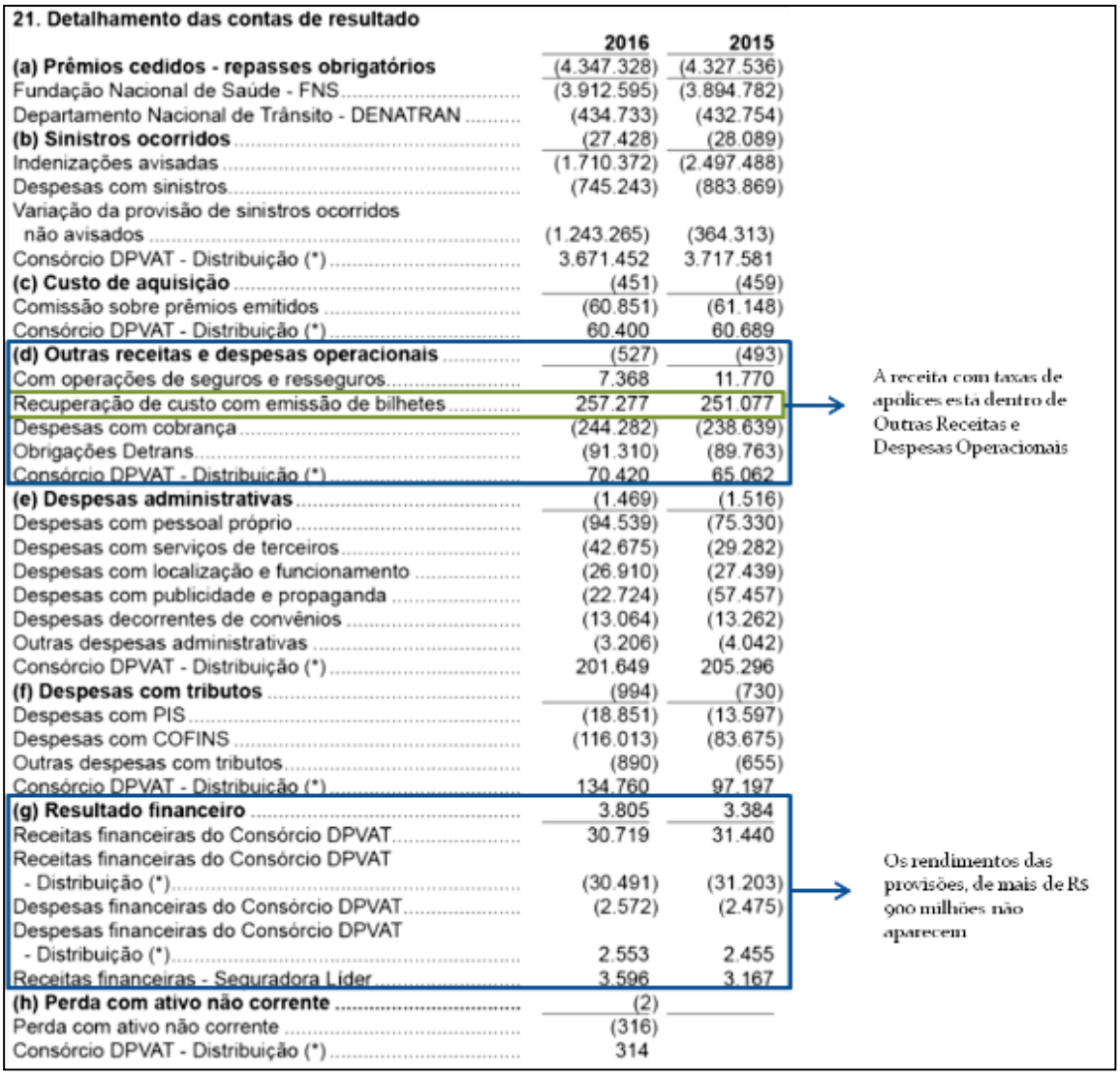
Figura 8. *Demonstração de resultado do consórcio de 2008 (Fonte: Seguradora Líder, peça 33).*

Falta de transparência das receitas de emissão de apólices

206. *Quanto às as receitas provenientes das tarifas de emissão de apólices, que também não aparecem na demonstração de resultados do consórcio, analisando mais profundamente as demonstrações, constata-se que essas receitas são apresentadas no detalhamento das contas de resultado da Seguradora Líder.*

207. *O detalhamento dos resultados da Seguradora Líder de 2016 mostra que os R$ 257 milhões de receitas provenientes das tarifas de emissão de apólices são apresentadas dentro da conta Outras Receitas e Despesas Operacionais, conforme mostra a figura 9.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.



21. Detalhamento das contas de resultado

	2016	2015
(a) Prêmios cedidos - repasses obrigatórios	(4.347.328)	(4.327.536)
Fundação Nacional de Saúde - FNS	(3.912.595)	(3.894.782)
Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN	(434.733)	(432.754)
(b) Sinistros ocorridos	(27.428)	(28.089)
Indenizações avisadas	(1.710.372)	(2.497.488)
Despesas com sinistros	(745.243)	(883.869)
Variação da provisão de sinistros ocorridos não avisados	(1.243.265)	(364.313)
Consórcio DPVAT - Distribuição (*)	3.671.452	3.717.581
(c) Custo de aquisição	(451)	(459)
Comissão sobre prêmios emitidos	(60.851)	(61.148)
Consórcio DPVAT - Distribuição (*)	60.400	60.689
(d) Outras receitas e despesas operacionais	(527)	(493)
Com operações de seguros e resseguros	7.368	11.770
Recuperação de custo com emissão de bilhetes	257.277	251.077
Despesas com cobrança	(244.282)	(238.639)
Obrigações Detrans	(91.310)	(89.763)
Consórcio DPVAT - Distribuição (*)	70.420	65.062
(e) Despesas administrativas	(1.469)	(1.516)
Despesas com pessoal próprio	(94.539)	(75.330)
Despesas com serviços de terceiros	(42.675)	(29.282)
Despesas com localização e funcionamento	(26.910)	(27.439)
Despesas com publicidade e propaganda	(22.724)	(57.457)
Despesas decorrentes de convênios	(13.064)	(13.262)
Outras despesas administrativas	(3.206)	(4.042)
Consórcio DPVAT - Distribuição (*)	201.649	205.296
(f) Despesas com tributos	(994)	(730)
Despesas com PIS	(18.851)	(13.597)
Despesas com COFINS	(116.013)	(83.675)
Outras despesas com tributos	(890)	(655)
Consórcio DPVAT - Distribuição (*)	134.760	97.197
(g) Resultado financeiro	3.805	3.384
Receitas financeiras do Consórcio DPVAT	30.719	31.440
Receitas financeiras do Consórcio DPVAT - Distribuição (*)	(30.491)	(31.203)
Despesas financeiras do Consórcio DPVAT	(2.572)	(2.475)
Despesas financeiras do Consórcio DPVAT - Distribuição (*)	2.553	2.455
Receitas financeiras - Seguradora Líder	3.596	3.167
(h) Perda com ativo não corrente	(2)	
Perda com ativo não corrente	(316)	
Consórcio DPVAT - Distribuição (*)	314	

Figura 9. *Demonstração dos resultados do consórcio DPVAT do exercício de 2016 (Fonte: demonstrações financeiras da Líder, peça 41).*

208. Conforme mostram as figuras 6, 7 e 9, em 2016, a receita total para operação do DPVAT (receita após repasses obrigatórios mais rendimentos financeiros) foi de R$ 5,5 bilhões em 2016: R$ 4,3 bilhões de prêmios, R$ 925 milhões de receitas financeiras e R$ 257 milhões de receitas provenientes das tarifas de emissão de apólices. O total de R$ 5,5 bilhões de receitas deveria ser apresentado de modo claro.

209. No entanto, como se disse, apenas R$ 28 milhões das receitas financeiras foram divulgadas, tendo-se omitido R$ 897 milhões dos R$ 925 milhões das receitas financeiras. Essa omissão representa 16,3% do total de receitas auferidas nesse ano.

210. Esse percentual de receitas que foi omitido deve ser considerado relevante tendo em vista que a margem de resultado estabelecida pelo CNSP é de 2% dos prêmios totais, oito vezes menor.

211. A forma de divulgação das receitas do consórcio DPVAT provenientes das tarifas de emissão de apólices (em conta de detalhamento da Seguradora Líder), conforme mostrado, ocorreu do início da cobrança dessa tarifa, em 2009, até 2017.

212. Em 2018, esse valor, finalmente, foi apresentado claramente na demonstração do consórcio, o que lhe conferiu maior visibilidade (transparência), conforme mostra a figura 10.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO	2018	2017
Prêmio emitido (i)	4.669.088	5.929.663
Repasses obrigatórios (i)	(2.334.914)	(2.965.310)
Prêmios retidos	2.334.174	2.964.353
Variação das provisões técnicas	(9.644)	(12.367)
Prêmios ganhos	**2.324.530**	**2.951.986**
Receita com emissão de bilhetes (i)	**270.593**	**262.633**
Indenizações avisadas	(1.447.446)	(1.707.285)
Despesas com sinistros	(568.363)	(750.411)
Ressarcimentos	80.503	169
Variação da provisão de sinistros ocorridos não avisados	44.324	(36.490)
Sinistros ocorridos	**(1.890.980)**	**(2.494.016)**
Custo de aquisição	(28.015)	(34.985)
Outras receitas e despesas operacionais	(260.723)	(314.985)
Despesas administrativas	(275.291)	(198.361)
Despesas com tributos	(61.057)	(71.713)
Resultado financeiro	20.877	17.620
Resultado operacional	**99.933**	**118.179**
Perdas com ativos não correntes	(6.922)	(64)
Resultado do consórcio DPVAT	**93.011**	**118.115**

(i) Valores registrados nas demonstrações do resultado da Seguradora e que foram objeto de repasse ao Consórcio.

Figura 10. *Demonstração dos resultados do consórcio DPVAT do exercício de 2018 (Fonte: demonstrações financeiras da Líder, peça 43).*

Outras informações omitidas sobre as receitas do DPVAT

213. *Além de não apresentar a totalidade dos rendimentos das aplicações financeiras das provisões técnicas do consórcio, as demonstrações do consórcio do DPVAT omitem algumas outras informações que seriam úteis para controle social da operação do DPVAT e a criação ou condução de uma política adequada para esse seguro obrigatório.*

214. *Em nenhuma das demonstrações do consórcio do DPVAT, são informados os fundos em que são aplicados os vultosos recursos das aplicações do consórcio DPVAT, suas rentabilidades acumuladas e seus custos associados.*

215. *Na Estimativa das Despesas Administrativas - Ano 2019 (peça 53), que é um documento de acesso restrito a uns poucos servidores e autoridades da Susep, encontra-se um gráfico da evolução da rentabilidade dos ativos garantidores, conforme mostra a figura 11.*

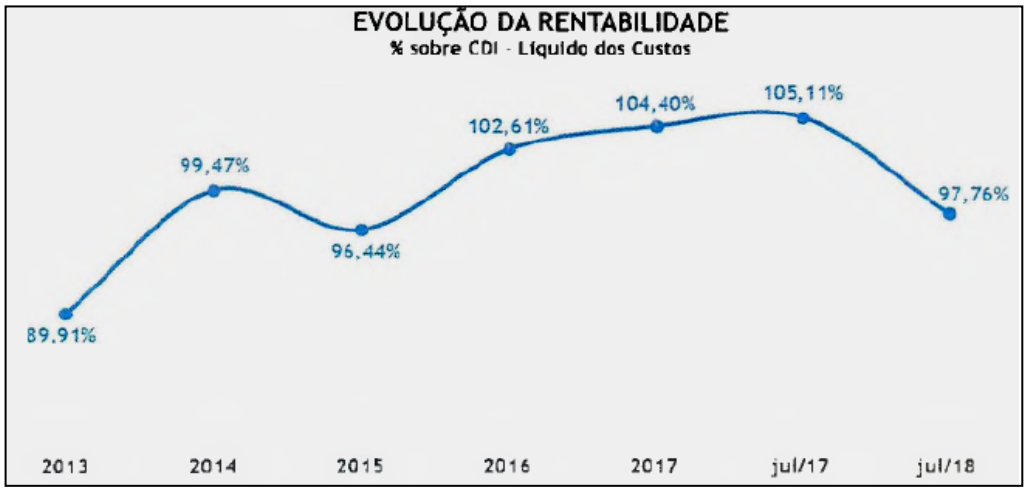


Figura 11. *Rentabilidade dos ativos garantidores do consórcio DPVAT nos anos de 2013 a 2017 (Fonte: Estimativa das Despesas Administrativas - Ano 2019, peça 53).*

216. *Na mesma estimativa, encontra-se uma lista dos fundos em que estavam aplicados os recursos das provisões técnicas (figura 12), mas não apresenta a rentabilidade acumulada*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

desses fundos nem os custos associados a essas aplicações. Ou seja, nem os poucos servidores e autoridades que possuem acesso à estimativa da Líder são informados sobre a rentabilidade dos fundos de investimentos em que são aplicados os ativos garantidores.

Ranking Performance de Gestão - Jul. 2018		
Fundos	Seguradora Líder	Qt. Fundos
FI BB DPVAT	2º	14
FI Bradesco DPVAT	2º	13
FI CEF DPVAT	1º	7
FI Icatu DPVAT	1º	1
FI Mapfre DPVAT	2º	3
FI Porto Seguro DPVAT	1º	3
FI Safra DPVAT	1º	7
FI Santander DPVAT	3º	12

Fonte: Consultoria Aditus - Categoria RF Títulos Públicos.

Figura 12. *Lista de fundos de aplicação dos recursos das provisões técnicas no ano de 2018 (Fonte: Estimativa das Despesas Administrativas - Ano 2019, peça 53).*

217. Em outras palavras, apenas em documentos lidos por alguns servidores da Susep, do CNSP (estimativas anuais de despesa do DPVAT) e, eventualmente, do Ministério da Economia, encontram-se dados sobre como são gerenciados os bilhões de reais acumulados a título de provisões técnicas.

218. Há que se reconhecer, no entanto, que são divulgados alguns detalhes de uma pequena parcela das provisões técnicas do consórcio DPVAT, correspondente à diminuta participação da Seguradora Líder no consórcio (em torno de 0,7%) e às aplicações do capital de giro do consórcio DPVAT.

219. Nesse ponto, cabe uma explicação. A maior parte das provisões técnicas do DPVAT é detida por um pequeno grupo de seguradoras do consórcio. A Seguradora Líder mantém apenas um pequeno percentual dessas provisões, que correspondem ao que denomina capital de giro do consórcio DPVAT. A seguir são mostradas as informações que a Seguradora Líder divulga sobre esse pequeno percentual.

220. No fim de 2008, as provisões do consórcio DPVAT somavam R$ 1,45 bilhão, e o consórcio detinha R$ 1,58 bilhão em aplicações, conforme mostra o balanço apresentado na figura 13.

Ativo		Passivo	
Circulante	1.657.326	Circulante	1.653.797
Disponível	3.869	Contas a pagar	62.381
Aplicações financeiras .	1.583.832	Débitos com operações de seguros	47.174
Créditos com operações de seguros	60.328	Depósitos de terceiros	96.518
Títulos e créditos a ..... receber	9.293	Provisões técnicas Sinistros ocorridos mas não avisados	106.591
Despesas antecipadas	4	Sinistros a liquidar	1.284.688
		Outras provisões	56.445
Ativo não circulante	5.372	Passivo não circulante	8.901
Títulos e créditos a receber	1.537	Outros débitos	8.901
Permanente	3.835		
	1.662.698		1.662.698

Figura 13. *Balanço patrimonial do consórcio DPVAT em 2008 (Fonte: demonstrações financeiras da Líder, peça 33).*

221. Na demonstração desse ano, uma nota explicativa apresenta detalhes sobre R$ 155 milhões (9,8 %) do total de aplicações - R$ 19,7 milhões de títulos em nome da Seguradora Líder e R$ 136 milhões de aplicações relativas ao capital de giro do consórcio (ver figura 14).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

3. Aplicações - circulante

	Vencimento	2008 Custo atualizado	2008 Valor de mercado	2007 Custo atualizado	2007 Valor de mercado
Seguradora Líder					
Títulos públicos federais -					
Pré-fixados					
Títulos disponíveis para venda					
Letras Financeiras do Tesouro - LFT	Até dezembro de 2009	2.004	2.005	-	-
Letras Financeiras do Tesouro - LFT	Após dezembro de 2009	1.087	1.087	-	-
		3.091	3.092	-	-
Títulos disponíveis para venda					
Letras do Tesouro Nacional - LTN	Até dezembro de 2009	-	-	15.287	15.287
		-	-	15.287	15.287
Fundos de Investimento					
Itaú Soberano Referenciado DI					
Longo Prazo FI		16.575	16.575	-	-
		19.666	19.667	15.287	15.287
Consórcios DPVAT					
Títulos disponíveis para venda					
Fundos de Investimento					
BB Institucional FI Renda Fixa		19.101	19.101	-	-
Bradesco FI Referenciado DI Premium		75.164	75.164	-	-
HSBC FIC Multimercado Star		83	83	-	-
Unibanco Active Fix FICFI Renda Fixa Crédito Privado		24	24	-	-
Itaú Soberano Referenciado DI Longo FI		41.682	41.682	-	-
		136.054	136.054	-	-
		155.720	155.721	15.287	15.287

Figura 14. *Detalhamento de pequena parte das provisões técnicas no ano de 2008 (Fonte: demonstrações financeiras da Líder, peça 33).*

222. Ou seja, a Líder deu transparência apenas aos cerca de 9,8% de provisões do DPVAT que detinha em 2008.

223. De modo análogo, no fim de 2018, as provisões e as aplicações do consórcio somavam R$ 8,99 bilhões e R$ 9,12 bilhões (figura 15), enquanto as demonstrações só apresentaram detalhes sobre R$ 207 milhões (2,3%) do total de recursos aplicados - R$ 67,7 milhões em nome da Líder - e R$ 140 milhões de aplicações relativas ao capital de giro do consórcio (figura 16).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

BALANÇO PATRIMONIAL – ATIVO	2018	2017
Circulante	**9.141.282**	**8.734.438**
Disponível	**5.603**	**7.106**
Caixa e equivalente de caixa	5.603	7.106
Aplicações	**9.117.707**	**8.702.093**
Títulos para cobertura de provisões técnicas (i)	8.995.159	8.471.773
Aplicações	122.548	230.320
Crédito das operações com seguros e resseguros	**10.274**	**-**
Outros créditos operacionais	10.274	-
Títulos e créditos a receber	**7.610**	**24.675**
Outros créditos	7.610	24.675
Despesas antecipadas	**88**	**564**
Não circulante	**22.790**	**43.912**
Realizável a longo prazo	**598**	**1.097**
Títulos e créditos a receber	**598**	**1.097**
Outros créditos a receber	598	1.097
Imobilizado	**11.423**	**22.715**
Intangível	**10.769**	**20.100**
Total do ativo	**9.164.072**	**8.778.352**

(i) Com exceção do grupo "Títulos para cobertura de provisões técnicas", os demais saldos são também registrados nos balanços patrimoniais da Seguradora para posterior transferência ao Consórcio.

BALANÇO PATRIMONIAL – PASSIVO	2018	2017
Circulante	**9.126.788**	**8.738.566**
Contas a pagar	**107.629**	**81.696**
Obrigações a pagar	84.002	20.999
Impostos e encargos sociais a recolher	6.312	5.457
Encargos trabalhistas	5.707	6.965
Resultados a distribuir	10.405	46.518
Outras contas a pagar	1.203	1.757
Débitos de operações com seguros	**20.282**	**20.998**
Prêmios a restituir	1	5
Corretores de seguros	2.726	5.525
Outros débitos operacionais	17.555	15.468
Depósitos de terceiros	**8.675**	**173.746**
Provisões técnicas - Seguros (i)	**8.988.759**	**8.460.416**
Sinistros a liquidar	973.219	1.106.271
Provisões de sinistros ocorridos mas não avisados	7.978.272	7.306.922
Outras provisões	37.268	47.223
Outros débitos	**1.443**	**1.710**
Provisões judiciais	1.443	1.710
Não circulante	**37.285**	**39.787**
Outros débitos	**31.148**	**28.430**
Outras obrigações	**6.137**	**11.357**
Total do passivo	**9.164.072**	**8.778.352**

(i) Com exceção do grupo "Provisões Técnicas – Seguros", os demais saldos são também registrados nos balanços patrimoniais da Seguradora para posterior transferência ao Consórcio.

Figura 15. *Balanço patrimonial do consórcio DPVAT em 2018 (Fonte: demonstrações financeiras da Líder, peça 43).*

224. Portanto, em 2018, a Líder deu transparência apenas aos cerca de 2,3% de provisões do DPVAT que detinha.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

6. APLICAÇÕES

i) Composição:

a) Títulos para cobertura das provisões técnicas

Descrição	2018 Valor justo por meio do resultado		2017 Valor justo por meio do resultado	
Cotas de fundos de investimentos exclusivos	**67.650**	**100%**	**60.706**	**100%**
Letras Financeiras do Tesouro	32.985	49%	27.557	45%
Letras Financeiras do Tesouro - Operação Compromissada	23.020	34%	10.161	17%
Letras do Tesouro Nacional	5.168	8%	2.364	4%
Letras do Tesouro Nacional - Operação Compromissada	5.666	8%	15.585	26%
Notas do Tesouro Nacional	816	1%	3.001	5%
Notas do Tesouro Nacional - Operação Compromissada	–	0%	2.043	3%
Opções de Futuro	–	0%	1	0%
Outros*	(6)	0%	(6)	0%
Rentabilidade no exercício**	101,62%	–	104,40%	–

* Taxa de gestão, contas a pagar, a receber e tesouraria

** Rentabilidade expressa em percentual do CDI do período

b) Aplicações livres (Giro)

Descrição	2018 Valor justo por meio do resultado		2017 Valor justo por meio do resultado	
Cotas de fundos de investimentos exclusivos	**139.697**	**100%**	**260.547**	**100%**
Cotas de fundos de investimentos não exclusivos - Consórcio	122.548	88%	230.320	88%
Cotas de fundos de investimentos não exclusivos - Seguradora Líder	17.149	12%	30.227	12%
Rentabilidade no exercício*	97,09%	–	99,13%	–

* Rentabilidade expressa em percentual do CDI do período

ii) Movimentação:

Títulos para cobertura das provisões técnicas	**2018**	**2017**
Saldo no início do exercício	**60.706**	**57.207**
Aplicação	7.400	2.364
Resgate	(4.674)	(4.785)
Rendimento	4.218	5.920
Saldo no início do exercício	**67.650**	**60.706**

Aplicações livres (Giro)	**2018**	**2017**
Saldo no início do exercício	**260.547**	**273.849**
Aplicação	732.066	1.022.745
Resgate	(866.513)	(1.060.018)
Rendimento	13.597	23.972
Saldo no início do exercício	**139.697**	**260.547**

Figura 16. *Detalhamento de pequena parte das provisões técnicas no ano de 2018 (Fonte: demonstrações financeiras da Líder, peça 43).*

225. *Em todo período de operação da Seguradora Líder (2008 a 2018), as demonstrações só detalharam informações sobre essa pequena parte das aplicações financeiras das provisões técnicas.*

226. *Quanto ao rendimento das aplicações, há que se reconhecer que, em 2018, as demonstrações acrescentaram algumas informações sobre essa diminuta parcela das aplicações: rentabilidade (97% da CDI) e a classificação de risco (AAA) – ver figuras 16 e 17. Ou seja, tornaram-se um pouco mais transparentes, mas permaneceram sem apresentar informações detalhadas sobre a maior parte das provisões técnicas.*

Aplicações financeiras	*Rating*	2018	2017
a) Títulos para cobertura de provisões técnicas			
Títulos públicos - Seguradora Líder	AAA (*)	67.650	60.706
(b) Aplicações livres (Giro)			
Títulos públicos - Seguradora Líder	AAA (*)	17.149	30.227
Títulos públicos - Consórcio DPVAT	AAA (*)	122.548	230.320
		139.697	260.547
Total de aplicações		207.347	321.253

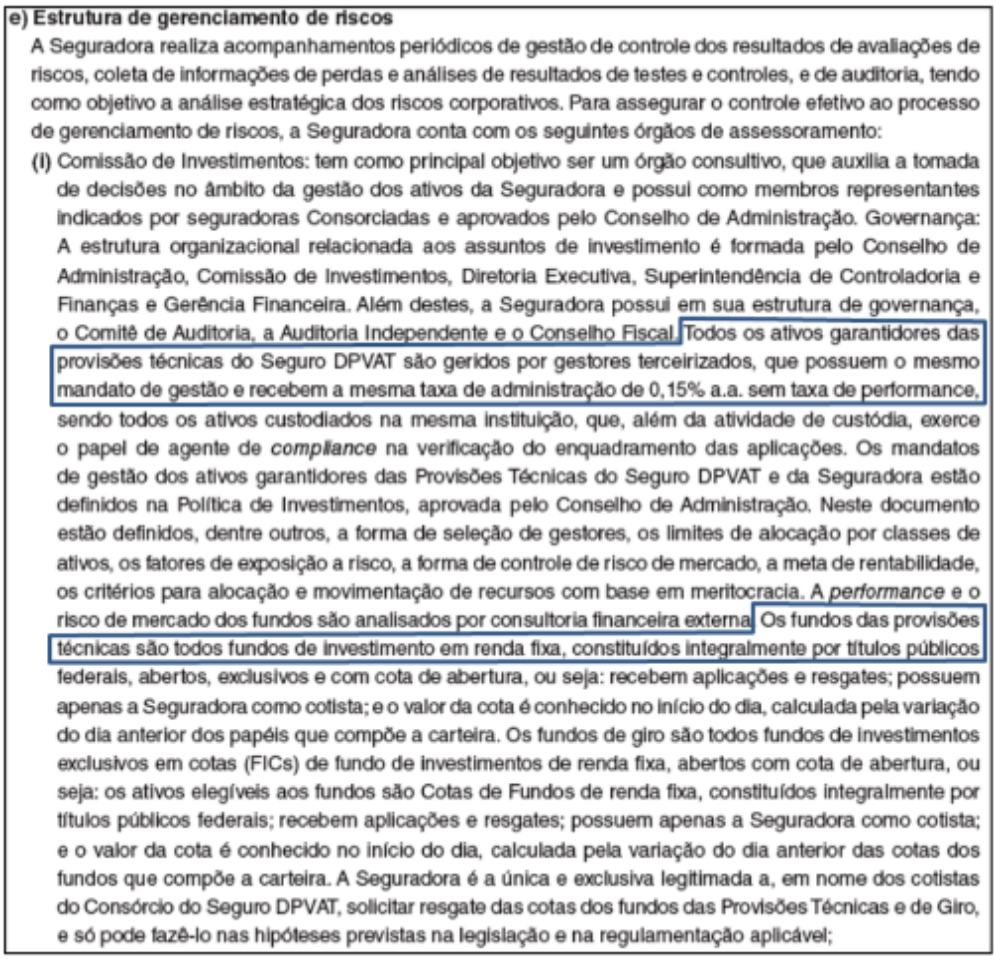
(*) A administração classificou os títulos públicos na categoria de *rating* AAA, uma vez que o risco é soberano.

Figura 17. *Ranking de pequena parte das provisões técnicas no ano de 2018 (Fonte: demonstrações financeiras da Líder, peça 43).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

227. Quanto à administração das provisões técnicas, de acordo com as demonstrações, a partir de 2011, o consórcio passou a contratar gestores para administração dos recursos das aplicações financeiras.

228. Não se sabe por que a Seguradora Líder decidiu assumir tais despesas, já que até então era a própria líder do consórcio que realizava as aplicações financeiras. No achado 3.8, esse tema será tratado novamente.



e) Estrutura de gerenciamento de riscos

A Seguradora realiza acompanhamentos periódicos de gestão de controle dos resultados de avaliações de riscos, coleta de informações de perdas e análises de resultados de testes e controles, e de auditoria, tendo como objetivo a análise estratégica dos riscos corporativos. Para assegurar o controle efetivo ao processo de gerenciamento de riscos, a Seguradora conta com os seguintes órgãos de assessoramento:

(I) Comissão de Investimentos: tem como principal objetivo ser um órgão consultivo, que auxilia a tomada de decisões no âmbito da gestão dos ativos da Seguradora e possui como membros representantes indicados por seguradoras Consorciadas e aprovados pelo Conselho de Administração. Governança: A estrutura organizacional relacionada aos assuntos de investimento é formada pelo Conselho de Administração, Comissão de Investimentos, Diretoria Executiva, Superintendência de Controladoria e Finanças e Gerência Financeira. Além destes, a Seguradora possui em sua estrutura de governança, o Comitê de Auditoria, a Auditoria Independente e o Conselho Fiscal. Todos os ativos garantidores das provisões técnicas do Seguro DPVAT são geridos por gestores terceirizados, que possuem o mesmo mandato de gestão e recebem a mesma taxa de administração de 0,15% a.a. sem taxa de performance, sendo todos os ativos custodiados na mesma instituição, que, além da atividade de custódia, exerce o papel de agente de *compliance* na verificação do enquadramento das aplicações. Os mandatos de gestão dos ativos garantidores das Provisões Técnicas do Seguro DPVAT e da Seguradora estão definidos na Política de Investimentos, aprovada pelo Conselho de Administração. Neste documento estão definidos, dentre outros, a forma de seleção de gestores, os limites de alocação por classes de ativos, os fatores de exposição a risco, a forma de controle de risco de mercado, a meta de rentabilidade, os critérios para alocação e movimentação de recursos com base em meritocracia. A *performance* e o risco de mercado dos fundos são analisados por consultoria financeira externa. Os fundos das provisões técnicas são todos fundos de investimento em renda fixa, constituídos integralmente por títulos públicos federais, abertos, exclusivos e com cota de abertura, ou seja: recebem aplicações e resgates; possuem apenas a Seguradora como cotista; e o valor da cota é conhecido no início do dia, calculada pela variação do dia anterior dos papéis que compõe a carteira. Os fundos de giro são todos fundos de investimentos exclusivos em cotas (FICs) de fundo de investimentos de renda fixa, abertos com cota de abertura, ou seja: os ativos elegíveis aos fundos são Cotas de Fundos de renda fixa, constituídos integralmente por títulos públicos federais; recebem aplicações e resgates; possuem apenas a Seguradora como cotista; e o valor da cota é conhecido no início do dia, calculada pela variação do dia anterior das cotas dos fundos que compõe a carteira. A Seguradora é a única e exclusiva legitimada a, em nome dos cotistas do Consórcio do Seguro DPVAT, solicitar resgate das cotas dos fundos das Provisões Técnicas e de Giro, e só pode fazê-lo nas hipóteses previstas na legislação e na regulamentação aplicável;

Figura 18. *Informações divulgadas sobre a aplicação das provisões técnicas no ano de 2018 (Fonte: demonstrações financeiras da Líder, peça 43).*

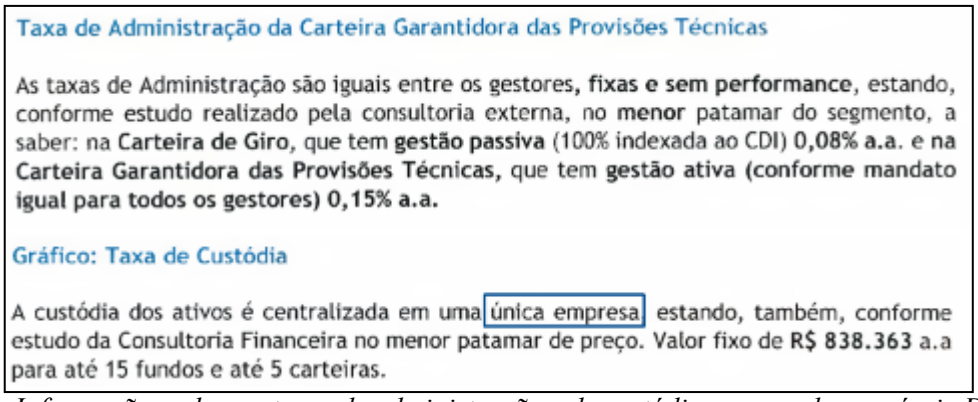
229. Em continuidade à presente análise, destaca-se o que segue.

230. De 2011 a 2017, as demonstrações não informaram as despesas com esses gestores das aplicações nem a performance dos fundos administrados por esses gestores.

231. Em 2018, as demonstrações passaram a informar sobre a taxa de administração paga a esses gestores (0,15% a.a.) – mais um passo positivo em direção à transparência. Mas o valor pago a título de taxa de custódia persiste sem divulgação nas demonstrações, assim como o nome da empresa custodiante e o modo de seleção dos gestores e do custodiante (figura 18).

232. A Estimativa das Despesas Administrativas - Ano 2019 (peça 53), que não é acessível ao público, como se disse, confirma a informação divulgada sobre a taxa de administração nas demonstrações e acrescenta a informação de que a despesa com taxa de custódia é de R$ 838 mil ao ano, mas o nome da prestadora do serviço de custódia não é informado nesse documento, conforme se vê na figura 19.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.



Taxa de Administração da Carteira Garantidora das Provisões Técnicas

As taxas de Administração são iguais entre os gestores, **fixas e sem performance**, estando, conforme estudo realizado pela consultoria externa, no **menor** patamar do segmento, a saber: na **Carteira de Giro**, que tem **gestão passiva** (100% indexada ao CDI) **0,08% a.a.** e na **Carteira Garantidora das Provisões Técnicas**, que tem **gestão ativa (conforme mandato igual para todos os gestores) 0,15% a.a.**

Gráfico: Taxa de Custódia

A custódia dos ativos é centralizada em uma única empresa estando, também, conforme estudo da Consultoria Financeira no menor patamar de preço. Valor fixo de **R$ 838.363** a.a para até 15 fundos e até 5 carteiras.

Figura 19. *Informações sobre as taxas de administração e de custódia pagas pelo consórcio DPVAT (Fonte: Estimativa das Despesas Administrativas - Ano 2019, peça 53).*

233. *Há, ainda, outras omissões de informações sobre receitas que não contribuem para o controle social e a supervisão administrativa da operação do DPVAT.*

234. *Embora conhecidos pela Seguradora Líder (e divulgados, eventualmente, em anuários e boletins), os índices de inadimplência por unidade da federação e por categoria de veículos não são apresentados ou são apresentados apenas ocasionalmente nas demonstrações financeiras (ver figuras 20 a 22).*

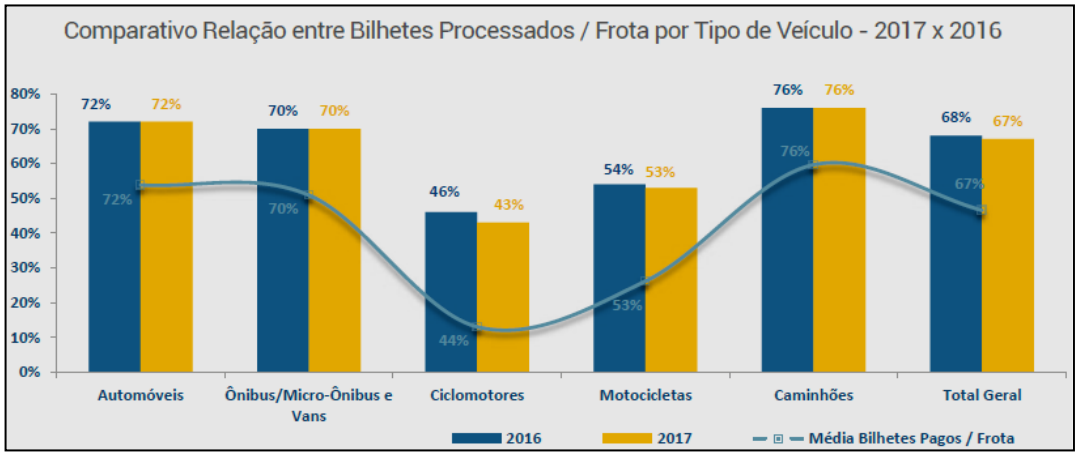


Figura 20. *Dados de adimplência do DPVAT por categoria (Fonte: Relatório anual da Seguradora Líder – 2017, peça 77).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

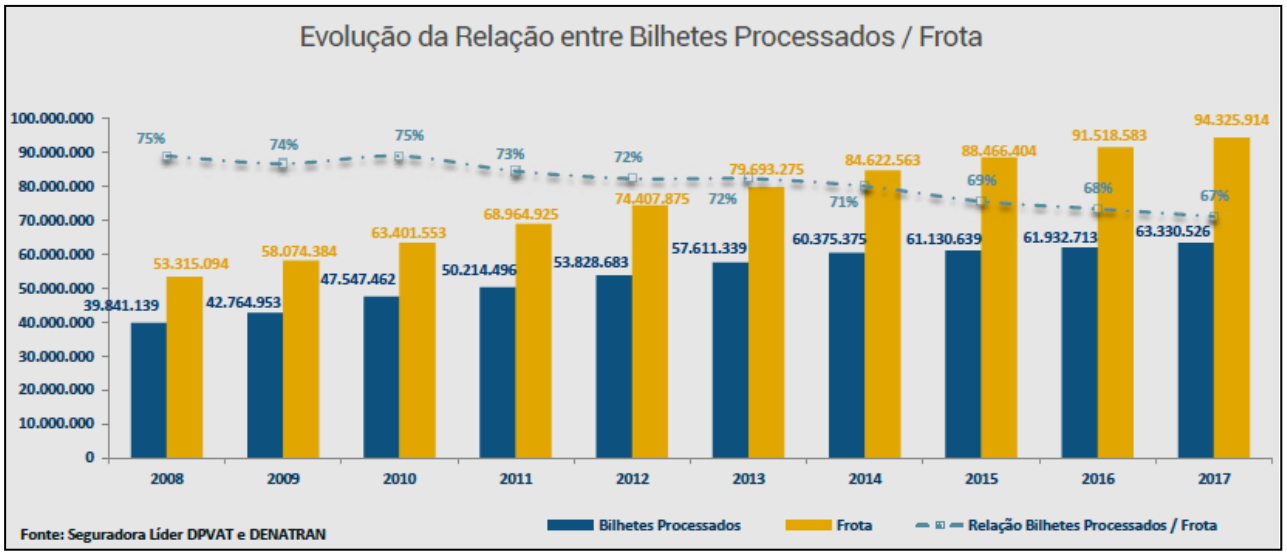


Figura 21. *Histórico de adimplência do DPVAT (Fonte: Relatório anual da Seguradora Líder – 2017, peça 77).*

O quadro abaixo demonstra o comparativo entre a frota nacional e os bilhetes processados e pagos:

Categorias Tarifárias	Frota Dez/2016	Frota	Total de Bilhetes Processados Até Dez/2016	Bilhetes	Frota pagante x Frota Oficial
Automóvel	54.350.741	59,4%	39.345.129	63,5%	72,4%
Motocicleta	24.964.257	27,3%	13.452.965	21,7%	53,9%
Caminhão e pick-up	10.880.268	11,9%	8.286.833	13,4%	76,2%
Ônibus, micro-ônibus e van	984.847	1,1%	691.904	1,1%	70,3%
Ciclomotor	338.470	0,4%	155.882	0,3%	46,1%
Total	91.518.583	100,0%	61.932.713	100,0%	67,7%

Figura 22. *Comparativo de adimplência do DPVAT por categoria (Fonte: Demonstrações financeiras da Líder de 2016, peça 41).*

235. *Além dessas omissões nas demonstrações, cumpre registrar que, apenas nas demonstrações 2017, foram informados os valores dos prêmios não identificados (prêmios pagos sem identificação do proprietário do veículo correspondente) e os valores dos prêmios restituídos aos proprietários dos veículos – ver figura 23.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

	2017	2016
Prêmios emitidos líquidos (i)	2.964.353	4.345.691
Prêmios - Consórcio DPVAT	5.936.361	8.725.401
Prêmios não identificados - RVNE	(5.742)	(30.746)
Prêmios cedidos ao Consórcio e Fundos - FNS	(2.668.779)	(3.912.595)
Prêmios cedidos ao Consórcio e Fundos - DENATRAN	(296.531)	(434.733)
Restituições de prêmios - Consórcio DPVAT	(956)	(1.636)
Variação da provisão para despesas administrativas (ii)	(12.367)	(30.930)
Prêmios ganhos	2.951.986	4.314.761
Sinistros ocorridos (i)	(2.494.016)	(3.698.880)
Indenizações pagas - Consórcio DPVAT - Administrativo	(1.311.075)	(1.186.429)
Indenizações pagas - Consórcio DPVAT - Judicial	(396.210)	(524.318)
Ressarcimento de sinistros - Administrativo	169	375
Investigação, perícia e análise médica - Sinistro Administrativo	(121.815)	(120.416)
Investigação, perícia e análise médica - Sinistro Judicial	(98.654)	(77.416)
Ressarcimento de custos operacionais com regulação	(126.757)	(118.979)
Ressarcimento de custos operacionais com recepção - Administrativo	(12.311)	(16.241)
Ressarcimento de custos operacionais com recepção - Judicial	(3.225)	(3.926)
Honorários advocatícios de sinistros - Administrativo	(18.821)	(20.351)
Honorários advocatícios de sinistros - Judicial	(304.199)	(310.553)
Despesas com sinistros - Administrativos	(26.974)	(23.967)
Despesas com sinistros - Judiciais	(37.654)	(53.395)
Variação da provisão sinistros ocorridos mas não avisados	(36.490)	(1.243.265)
Custo de aquisição (ii)	(34.985)	(60.851)
Outras receitas e despesas operacionais (ii)	(52.352)	(70.947)
Despesas administrativas (ii)	(198.361)	(203.118)
Despesas com tributos (ii)	(71.713)	(135.754)
Resultado financeiro (ii)	17.620	28.147
Resultado do consórcio DPVAT	118.179	173.359

Figura 23. *Demonstração do resultado do consórcio DPVAT de 2017, destacando informações que só foram apresentadas nesse ano – prêmios não identificados e restituições de prêmios (Fonte: Demonstrações financeiras da Líder de 2016, peça 41).*

236. Outra informação que se omite é quanto a Seguradora Líder recupera em ações de regresso.

237. A Lei 6.194/1974 estabelece que o veículo causador do acidente deve servir de garantia em ação de regresso promovida pelo consórcio do DPVAT e que o consórcio do DPVAT tem direito a haver do responsável a importância efetivamente indenizada:

> *Art. 7o A indenização por pessoa vitimada por veículo não identificado, com seguradora não identificada, seguro não realizado ou vencido, será paga nos mesmos valores, condições e prazos dos demais casos por um consórcio constituído, obrigatoriamente, por todas as sociedades seguradoras que operem no seguro objeto desta lei. (Redação dada pela Lei nº 8.441, de 1992)*
> *§ 1o O consórcio de que trata este artigo poderá haver regressivamente do proprietário do veículo os valores que desembolsar, **ficando o veículo, desde logo, como garantia da obrigação**, ainda que vinculada a contrato de alienação fiduciária, reserva de domínio, leasing ou qualquer outro. (Redação dada pela Lei nº 8.441, de 1992)*
> *§ 2º O Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) estabelecerá normas para atender ao pagamento das indenizações previstas neste artigo, bem como a forma de sua distribuição pelas Seguradoras participantes do Consórcio.*
> *Art. 8º Comprovado o pagamento, a Sociedade Seguradora que houver pago a indenização poderá, mediante ação própria, **haver do responsável a importância efetivamente indenizada**.*

238. Embora a Lei preveja mais essa fonte de receitas para a operação do DPVAT, as demonstrações não informam os valores arrecadados em ações de regresso.

239. Para os consumidores do produto DPVAT e para as instituições que estabelecem a política do seguro DPVAT e regulamentam sua operação, é importante conhecer toda perda ou renúncia de receita, para, se e conforme for o caso, requerer ou impor mudanças nas regras de operação.

26. As despesas do consórcio DPVAT não são divulgadas adequadamente

240. Conforme exemplificam as figuras 24 e 25, até 2016, as despesas ordinárias do consórcio DPVAT eram divulgadas de modo muito sintético, agrupadas em cinco contas: (1) sinistros

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

ocorridos (ou sinistros retidos); (2) despesas de comercialização (ou custo de aquisição); (3) outras receitas e despesas operacionais; (4) despesas administrativas; (5) despesas com tributos.

	2010	2009
Prêmios emitidos líquidos (i)	5.797.374	5.409.179
Repasses obrigatórios (i)	(2.899.205)	(2.705.059)
Prêmios retidos	2.898.169	2.704.120
Variação das provisões técnicas (ii)	15.888	22.660
Prêmios ganhos	2.914.057	2.726.780
Sinistros retidos (i)	(2.536.321)	(2.365.954)
Despesas de comercialização (ii)	(41.585)	(39.178)
Outras receitas e despesas operacionais (ii)	12.812	5.777
Despesas administrativas (ii)	(190.273)	(183.838)
Despesas com tributos (ii)	(50.889)	(54.629)
Resultado financeiro (ii)	7.629	18.756
Resultado dos Consórcios	115.430	107.714

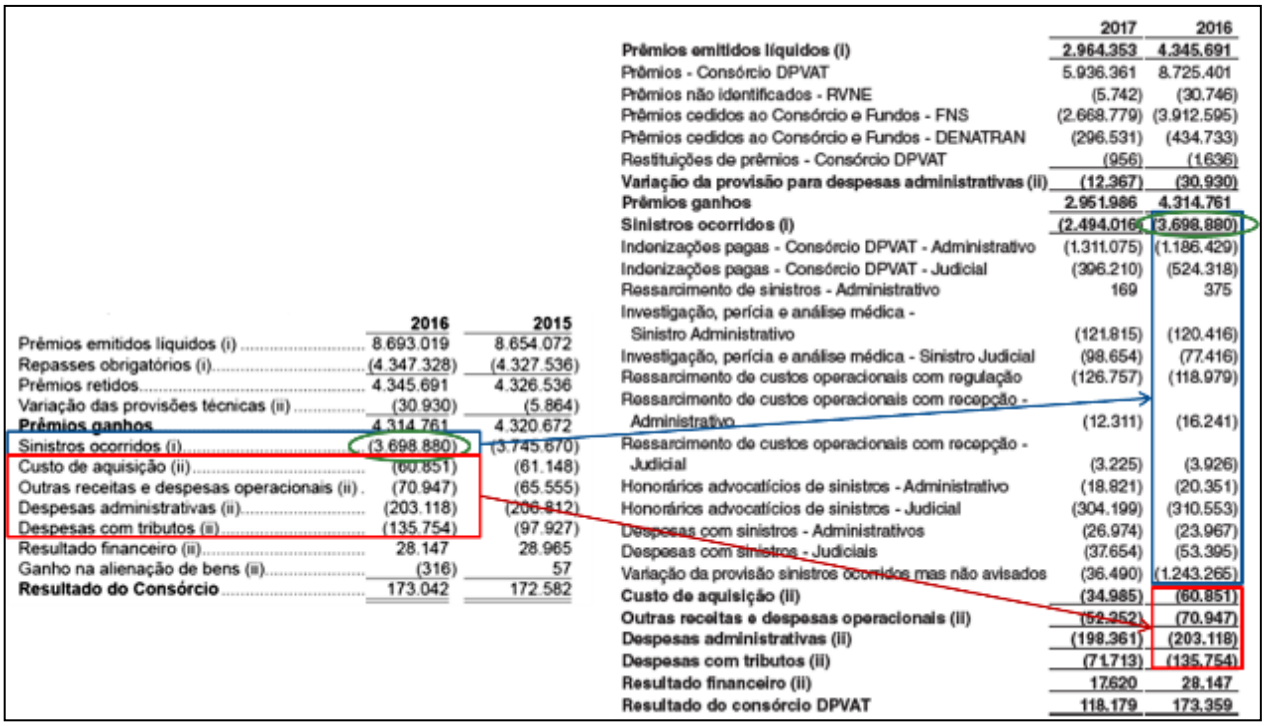
Figura 24. *Demonstração dos resultados do consórcio DPVAT em 2010, destacando as contas de despesas (Fonte: demonstrações financeiras da Líder, peça 35).*

	2016	2015
Prêmios emitidos líquidos (i)	8.693.019	8.654.072
Repasses obrigatórios (i)	(4.347.328)	(4.327.536)
Prêmios retidos	4.345.691	4.326.536
Variação das provisões técnicas (ii)	(30.930)	(5.864)
Prêmios ganhos	4.314.761	4.320.672
Sinistros ocorridos (i)	(3.698.880)	(3.745.670)
Custo de aquisição (i)	(60.851)	(61.148)
Outras receitas e despesas operacionais (ii)	(70.947)	(65.555)
Despesas administrativas (ii)	(203.118)	(206.812)
Despesas com tributos (ii)	(135.754)	(97.927)
Resultado financeiro (ii)	28.147	28.965
Ganho na alienação de bens (ii)	(316)	57
Resultado do Consórcio	173.042	172.582

Figura 25. *Demonstração dos resultados do consórcio DPVAT em 2016, destacando as contas de despesas (Fonte: demonstrações financeiras da Líder, peça 41).*

241. Em 2017, as despesas com sinistros ocorridos (ou avisados), que são as mais relevantes, foram divulgadas com transparência. A conta Sinistros Ocorridos, que era apresentada em uma linha até 2016, foi desmembrada em treze subcontas, conforme mostra a figura 26.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.



	2016	2015
Prêmios emitidos líquidos (i)	8.693.019	8.654.072
Repasses obrigatórios (i)	(4.347.328)	(4.327.536)
Prêmios retidos	4.345.691	4.326.536
Variação das provisões técnicas (ii)	(30.930)	(5.864)
Prêmios ganhos	4.314.761	4.320.672
Sinistros ocorridos (i)	(3.698.880)	(3.745.670)
Custo de aquisição (ii)	(60.851)	(61.148)
Outras receitas e despesas operacionais (ii)	(70.947)	(65.555)
Despesas administrativas (ii)	(203.118)	(206.812)
Despesas com tributos (ii)	(135.754)	(97.927)
Resultado financeiro (ii)	28.147	28.965
Ganho na alienação de bens (ii)	(316)	57
Resultado do Consórcio	173.042	172.582

	2017	2016
Prêmios emitidos líquidos (i)	2.964.353	4.345.691
Prêmios - Consórcio DPVAT	5.936.361	8.725.401
Prêmios não identificados - RVNE	(5.742)	(30.746)
Prêmios cedidos ao Consórcio e Fundos - FNS	(2.668.779)	(3.912.595)
Prêmios cedidos ao Consórcio e Fundos - DENATRAN	(296.531)	(434.733)
Restituições de prêmios - Consórcio DPVAT	(956)	(1.636)
Variação da provisão para despesas administrativas (ii)	(12.367)	(30.930)
Prêmios ganhos	2.951.986	4.314.761
Sinistros ocorridos (i)	(2.494.016)	(3.698.880)
Indenizações pagas - Consórcio DPVAT - Administrativo	(1.311.075)	(1.186.429)
Indenizações pagas - Consórcio DPVAT - Judicial	(396.210)	(524.318)
Ressarcimento de sinistros - Administrativo	169	375
Investigação, perícia e análise médica - Sinistro Administrativo	(121.815)	(120.416)
Investigação, perícia e análise médica - Sinistro Judicial	(98.654)	(77.416)
Ressarcimento de custos operacionais com regulação	(126.757)	(118.979)
Ressarcimento de custos operacionais com recepção - Administrativo	(12.311)	(16.241)
Ressarcimento de custos operacionais com recepção - Judicial	(3.225)	(3.926)
Honorários advocatícios de sinistros - Administrativo	(18.821)	(20.351)
Honorários advocatícios de sinistros - Judicial	(304.199)	(310.553)
Despesas com sinistros - Administrativos	(26.974)	(23.967)
Despesas com sinistros - Judiciais	(37.654)	(53.395)
Variação da provisão sinistros ocorridos mas não avisados	(36.490)	(1.243.265)
Custo de aquisição (ii)	(34.985)	(60.851)
Outras receitas e despesas operacionais (ii)	(52.352)	(70.947)
Despesas administrativas (ii)	(198.361)	(203.118)
Despesas com tributos (ii)	(71.713)	(135.754)
Resultado financeiro (ii)	17.620	28.147
Resultado do consórcio DPVAT	118.179	173.359

Figura 26. *Desmembramento da conta Sinistros Ocorridos na demonstração dos resultados do consórcio em 2017 (Fonte: demonstrações financeiras da Líder, peça 42).*

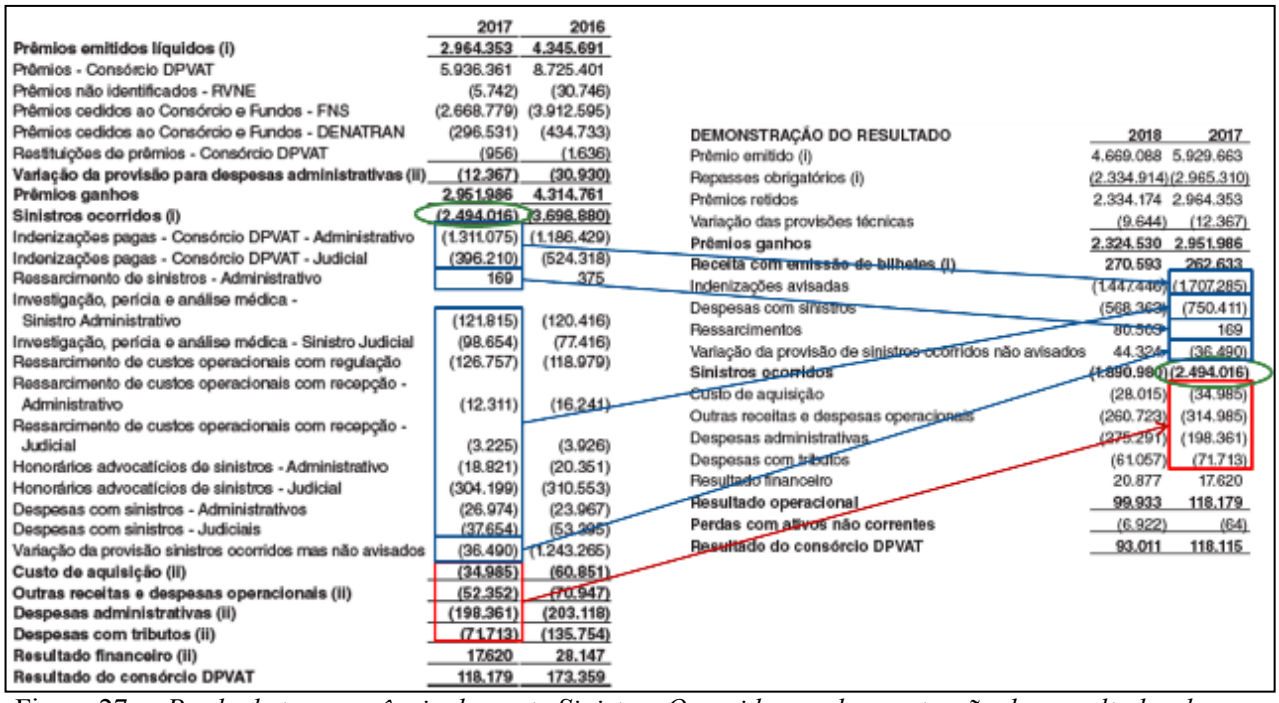
242. Com esse desmembramento, tornaram-se visíveis os recursos destinados aos beneficiários do seguro DPVAT (subcontas indenizações pagas), administrativa e judicialmente. Além disso, tornaram-se conhecidas as seguintes informações:

- *quanto foi pago de honorários aos advogados (subcontas Honorários advocatícios);*
- *quanto foi pago a médicos, peritos e investigadores (subcontas Investigação, perícia e análise médica); e*
- *quanto foi pago aos corretores e seguradoras que processaram (receberam e regularam) pedidos de indenização (subcontas Ressarcimentos de custos operacionais).*

243. Em 2018, a demonstração dos resultados do consórcio deixou de ser tão transparente. As treze subcontas foram condensadas em 5 subcontas, conforme mostra a figura 27, e as seguintes informações foram "perdidas":

- *quanto foi pago administrativamente às vítimas de trânsito;*
- *quanto foi pago judicialmente às vítimas de trânsito;*
- *quanto foi pago de honorários a advogados;*
- *quanto foi pago a médicos, peritos e investigadores; e*
- *quanto foi pago a corretores e seguradoras que processaram (receberam e regularam) pedidos de indenização.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.



	2017	2016
Prêmios emitidos líquidos (I)	2.964.353	4.345.691
Prêmios - Consórcio DPVAT	5.936.361	8.725.401
Prêmios não identificados - RVNE	(5.742)	(30.746)
Prêmios cedidos ao Consórcio e Fundos - FNS	(2.668.779)	(3.912.595)
Prêmios cedidos ao Consórcio e Fundos - DENATRAN	(296.531)	(434.733)
Restituições de prêmios - Consórcio DPVAT	(956)	(1.636)
Variação da provisão para despesas administrativas (II)	(12.367)	(30.930)
Prêmios ganhos	2.951.986	4.314.761
Sinistros ocorridos (I)	(2.494.016)	(3.698.880)
Indenizações pagas - Consórcio DPVAT - Administrativo	(1.311.075)	(1.186.429)
Indenizações pagas - Consórcio DPVAT - Judicial	(396.210)	(524.318)
Ressarcimento de sinistros - Administrativo	169	375
Investigação, perícia e análise médica - Sinistro Administrativo	(121.815)	(120.416)
Investigação, perícia e análise médica - Sinistro Judicial	(98.654)	(77.416)
Ressarcimento de custos operacionais com regulação	(126.757)	(118.979)
Ressarcimento de custos operacionais com recepção - Administrativo	(12.311)	(16.241)
Ressarcimento de custos operacionais com recepção - Judicial	(3.225)	(3.926)
Honorários advocatícios de sinistros - Administrativo	(18.821)	(20.351)
Honorários advocatícios de sinistros - Judicial	(304.199)	(310.553)
Despesas com sinistros - Administrativos	(26.974)	(23.967)
Despesas com sinistros - Judiciais	(37.654)	(53.395)
Variação da provisão sinistros ocorridos mas não avisados	(36.490)	(1.243.265)
Custo de aquisição (II)	(34.985)	(60.851)
Outras receitas e despesas operacionais (II)	(52.352)	(70.947)
Despesas administrativas (II)	(198.361)	(203.118)
Despesas com tributos (II)	(71.713)	(135.754)
Resultado financeiro (II)	17.620	28.147
Resultado do consórcio DPVAT	118.179	173.359

DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO	2018	2017
Prêmio emitido (I)	4.669.088	5.929.663
Repasses obrigatórios (I)	(2.334.914)	(2.965.310)
Prêmios retidos	2.334.174	2.964.353
Variação das provisões técnicas	(9.644)	(12.367)
Prêmios ganhos	2.324.530	2.951.986
Receita com emissão de bilhetes (I)	270.593	262.633
Indenizações avisadas	(1.447.446)	(1.707.285)
Despesas com sinistros	(568.363)	(750.411)
Ressarcimentos	80.509	169
Variação da provisão de sinistros ocorridos não avisados	44.324	(36.490)
Sinistros ocorridos	(1.890.980)	(2.494.016)
Custo de aquisição	(28.015)	(34.985)
Outras receitas e despesas operacionais	(260.723)	(314.985)
Despesas administrativas	(375.291)	(198.361)
Despesas com tributos	(61.057)	(71.713)
Resultado financeiro	20.877	17.620
Resultado operacional	99.933	118.179
Perdas com ativos não correntes	(6.922)	(64)
Resultado do consórcio DPVAT	93.011	118.115

Figura 27. *Perda de transparência da conta Sinistros Ocorridos na demonstração dos resultados do consórcio de 2018 (Fonte: demonstrações financeiras da Líder, peça 43).*

244. *No que se refere às outras contas de despesas (em vermelho, na figura 27), três dessas despesas (Outras receitas e despesas operacionais, Despesas administrativas e Despesas com tributos) são, desde 2008, apresentadas de forma desmembrada no detalhamento das contas de resultado da* ***Seguradora Líder*** *(as demonstrações do consórcio não possuem um detalhamento das contas). Apenas as despesas de comercialização/custo de aquisição não são desmembradas.*

245. *As figuras 28 e 29 trazem, como exemplos, os detalhamentos das contas de 2010 e 2018. Essas demonstrações representam, em boa medida, como as três contas de despesas foram apresentadas entre 2008 e 2018.*

246. *Na figura 28, observa-se que, em 2010, as contas Outras Receitas e Despesas Operacionais, Despesas administrativas e Despesas com tributos foram desmembradas em* ***quatro****, seis, e três subcontas, respectivamente.*

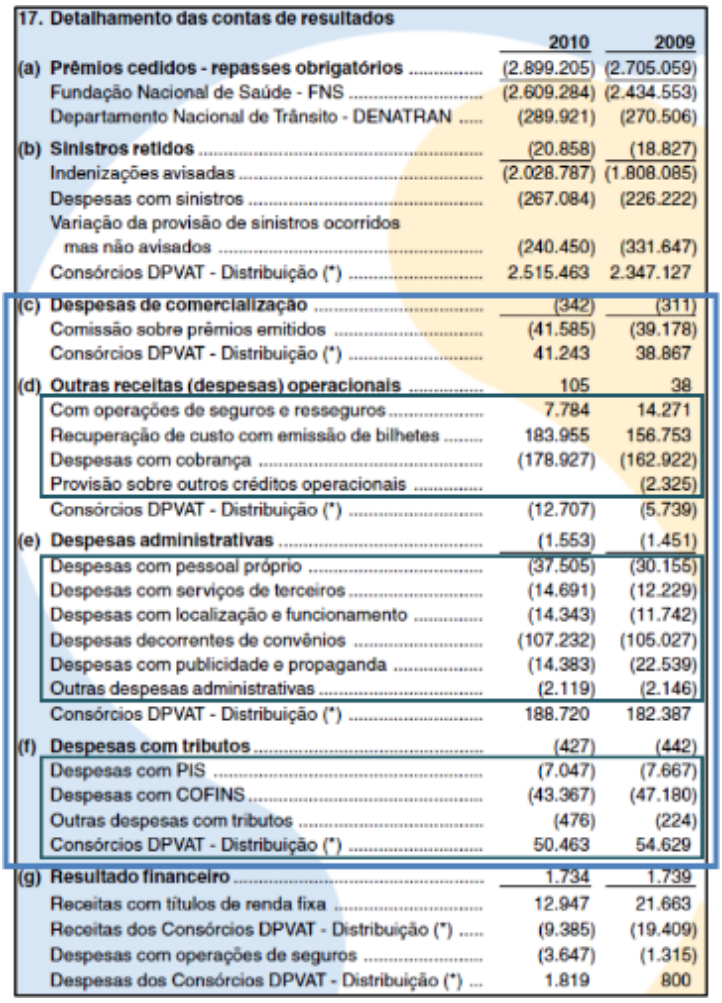
247. *Na figura 29, observa -se que, em 2018, as contas Outras Receitas e Despesas Operacionais, Despesas administrativas e Despesas com tributos foram desmembradas em* ***seis****, seis e três subcontas, respectivamente.*

248. *Em 2010 e 2018, a conta Despesas administrativas foi composta pelas seguintes subcontas: Despesas com pessoal próprio, Despesas com serviços de terceiros, Despesas com localização e funcionamento, Despesas com publicidade e propaganda, Outras Despesas Administrativas e Despesas decorrentes de convênios.*

249. *Com as informações apresentadas nas subcontas de Despesas Administrativas, sabe-se:*

- *Quanto foi pago aos funcionários e dirigentes (Despesas com pessoal próprio);*
- *Quanto foi pago aos contratados para serviços de apoio (Despesas com serviços de terceiros);*
- *Quanto foi gasto com aluguel e contas de luz, água etc. (Despesas com localização e funcionamento); e*
- *Quanto foi gasto com publicidade e propaganda (Despesas com publicidade e propaganda).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.



17. Detalhamento das contas de resultados

	2010	2009
(a) Prêmios cedidos - repasses obrigatórios	(2.899.205)	(2.705.059)
Fundação Nacional de Saúde - FNS	(2.609.284)	(2.434.553)
Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN	(289.921)	(270.506)
(b) Sinistros retidos	(20.858)	(18.827)
Indenizações avisadas	(2.028.787)	(1.808.085)
Despesas com sinistros	(267.084)	(226.222)
Variação da provisão de sinistros ocorridos mas não avisados	(240.450)	(331.647)
Consórcios DPVAT - Distribuição (*)	2.515.463	2.347.127
(c) Despesas de comercialização	(342)	(311)
Comissão sobre prêmios emitidos	(41.585)	(39.178)
Consórcios DPVAT - Distribuição (*)	41.243	38.867
(d) Outras receitas (despesas) operacionais	105	38
Com operações de seguros e resseguros	7.784	14.271
Recuperação de custo com emissão de bilhetes	183.955	156.753
Despesas com cobrança	(178.927)	(162.922)
Provisão sobre outros créditos operacionais		(2.325)
Consórcios DPVAT - Distribuição (*)	(12.707)	(5.739)
(e) Despesas administrativas	(1.553)	(1.451)
Despesas com pessoal próprio	(37.505)	(30.155)
Despesas com serviços de terceiros	(14.691)	(12.229)
Despesas com localização e funcionamento	(14.343)	(11.742)
Despesas decorrentes de convênios	(107.232)	(105.027)
Despesas com publicidade e propaganda	(14.383)	(22.539)
Outras despesas administrativas	(2.119)	(2.146)
Consórcios DPVAT - Distribuição (*)	188.720	182.387
(f) Despesas com tributos	(427)	(442)
Despesas com PIS	(7.047)	(7.667)
Despesas com COFINS	(43.367)	(47.180)
Outras despesas com tributos	(476)	(224)
Consórcios DPVAT - Distribuição (*)	50.463	54.629
(g) Resultado financeiro	1.734	1.739
Receitas com títulos de renda fixa	12.947	21.663
Receitas dos Consórcios DPVAT - Distribuição (*)	(9.385)	(19.409)
Despesas com operações de seguros	(3.647)	(1.315)
Despesas dos Consórcios DPVAT - Distribuição (*)	1.819	800

Figura 28. *Detalhamento das contas de resultado da Seguradora Líder em 2010, destacando o detalhamento de três contas (Outras receitas e despesas operacionais, Despesas administrativas e Despesas com tributos) (Fonte: demonstrações financeiras da Líder, peça 35).*

250. Essas informações são obtidas em quatro subcontas, que possuem denominações específicas e representam aspectos relevantes da operação do DPVAT. As subcontas Outras Despesas Administrativas e Despesas Decorrentes de Convênios possuem denominações genéricas, mas seus valores são baixos.

251. Portanto, entendemos que o desmembramento da conta Despesas administrativas tem sido suficiente para lhe conferir transparência.

252. No entanto, conforme será apresentado adiante, entendemos que deveria haver uma demonstração do consórcio DPVAT com esse detalhamento, sem a necessidade de se recorrer a uma demonstração da Seguradora Líder para obter informações do consórcio como um todo.

253. Analisando a conta Despesas com tributos nos detalhamentos das contas de resultado da Líder (figuras 28 e 29), nota-se que, tanto em 2010 como em 2018, essa conta foi desmembrada nas seguintes subcontas: Despesas com PIS, Despesas com COFINS e Despesas com outros tributos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

19. DETALHAMENTO DAS CONTAS DE RESULTADO

	2018	2017
(a) Prêmio retido – Seguradora Líder	**17.461**	**21.228**
Prêmio emitido – Consórcio DPVAT	4.669.098	5.929.663
Prêmios cedidos – Repasse Fundação Nacional de Saúde – FNS – Consórcio DPVAT	(2.101.422)	(2.668.779)
Prêmios cedidos – Repasse Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN – Consórcio DPVAT	(233.491)	(296.531)
Prêmios cedidos – Consórcio DPVAT	(2.316.713)	(2.943.125)
(b) Sinistros ocorridos – Seguradora Líder	**(14.146)**	**(17.860)**
Indenizações avisadas – Consórcio DPVAT	(1.447.445)	(1.707.285)
Despesas com sinistros – Consórcio DPVAT	(577.127)	(750.411)
Variação da provisão de sinistros ocorridos e não avisados – Consórcio DPVAT	44.324	(36.490)
Consórcio DPVAT – Distribuição (*)	1.966.102	2.476.326
(c) Outras Receitas e despesas operacionais – Seguradora Líder	**(2.438)**	**(2.290)**
Despesa com cobrança – Consórcio DPVAT	(95.475)	(96.735)
Processamento de dados – Consórcio DPVAT	(117.726)	(78.944)
Formulários CRV/CRLV – Consórcio DPVAT	(64.190)	(52.448)
Despesas com arrecadação – Consórcio DPVAT	(1.547)	(25.121)
Convênio Detran – Consórcio DPVAT	(46.517)	(63.212)
Outras despesas – Consórcio DPVAT	(92)	(3.319)
Consórcio DPVAT – Distribuição (*)	323.101	317.490
(d) Despesas Administrativas – Seguradora Líder	**(2.017)**	**(1.351)**
Despesas com pessoal próprio – Consórcio DPVAT	(117.198)	(103.252)
Despesas com serviços de terceiros – Consórcio DPVAT	(53.221)	(37.420)
Despesas com localização e funcionamento – Consórcio DPVAT	(55.312)	(29.379)
Despesas com publicidade e propaganda – Consórcio DPVAT	(25.776)	(3.964)
Despesas decorrentes de convênios – Consórcio DPVAT	(7.318)	(11.935)
Outras despesas administrativas – Consórcio DPVAT	(2.796)	(2.642)
Consórcio DPVAT – Distribuição (*)	259.594	187.241
(e) Despesas com tributos – Seguradora Líder	**(454)**	**(509)**
Despesas com PIS – Consórcio DPVAT	(9.467)	(9.910)
Despesas com COFINS – Consórcio DPVAT	(52.106)	(60.987)
Outras despesas com Tributos – Consórcio DPVAT	(485)	(816)
Consórcio DPVAT – Distribuição (*)	60.604	71.204
(f) Resultado financeiro – Seguradora Líder	**1.497**	**2.924**
Receitas financeiras – Consórcio DPVAT	23.696	21.180
Receitas financeiras – Consórcio DPVAT – Distribuição (*)	(23.604)	(21.058)
Despesas financeiras – Consórcio DPVAT	(2.818)	(3.560)
Despesas financeiras – Consórcio DPVAT – Distribuição (*)	7.101	9.484
Receitas financeiras – Seguradora Líder	1.340	2.798
Despesas financeiras – Seguradora Líder	(4.218)	(5.920)

Figura 29. *Detalhamento das contas de resultado da Seguradora Líder em 2018, destacando três contas: outras receitas e despesas operacionais, despesas administrativas e despesas com tributos (Fonte: demonstrações financeiras da Líder, peça 43)*

254. As subcontas Despesas com PIS e Despesas com COFINS possuem denominações específicas e representam tributos relevantes que incidem na operação do DPVAT. A subconta Despesas com outros tributos possui denominação genérica, mas seu valor é baixo.

255. Portanto, entendemos que o desmembramento da conta Despesas com tributos também tem sido suficiente para lhe conferir transparência a essa conta.

256. Ressalve-se, novamente, que, conforme será apresentado adiante, entendemos que deveria haver uma demonstração do consórcio DPVAT com esse detalhamento, sem a necessidade de se recorrer a uma demonstração da Seguradora Líder para obter informações do consórcio como um todo.

257. Quanto ao detalhamento de Outras Receitas e Despesas Operacionais, o número de subcontas dessa conta aumentou de quatro em 2010 para seis em 2018. Não se trata de mera alteração quantitativa. Foi uma mudança substancial.

258. Em 2010, as subcontas apresentadas eram: (1) Despesas com operações de seguros e resseguros; (2) Recuperação de custo com emissão de boletos; (3) Despesas com cobrança; e (4) Provisão sobre outros créditos operacionais.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

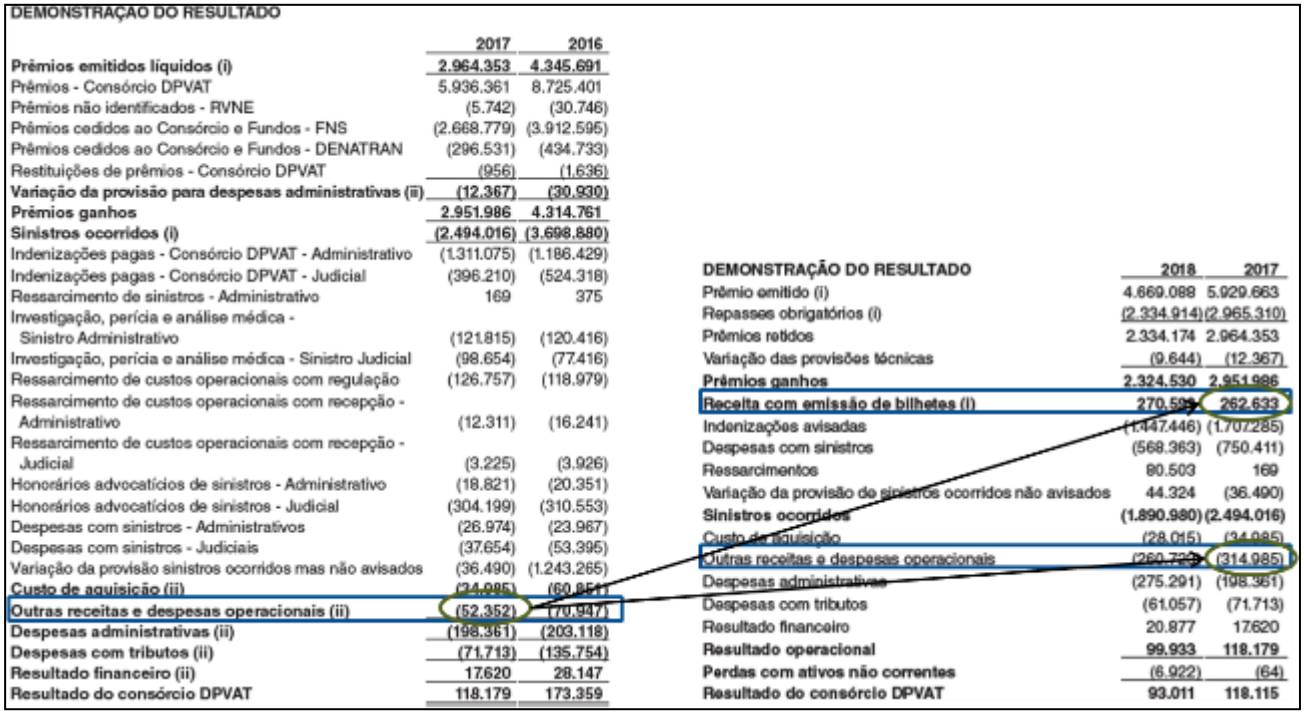
259. *A primeira subconta (Despesas com operações de seguros e resseguros) tem designação genérica, que abrange, em tese, todas espécies de receitas e despesas operacionais. A segunda subconta (Recuperação de custo com emissão de boletos) apresenta o valor da receita auferida com a cobrança pela emissão de apólices. A terceira subconta (Despesas com cobrança) possui designação genérica. A quarta subconta representa um fato extraordinário.*

260. *Ou seja, em 2010, não havia transparência nas despesas classificadas como Outras receitas e despesas operacionais.*

261. *A conta Outras Receitas e Despesas Operacionais sofreu quatro mudanças entre 2008 e 2018. Em 2008, eram apenas duas subcontas (Despesas com operações de seguros e resseguros e Despesas com cobrança). De 2009 a 2011, com a estrutura descrita acima (ano modelo: 2010). De 2012 a 2017, com a estrutura acima acrescida da subconta Obrigações Detrans, que informa valores transferidos aos Detrans estaduais. E, em 2018, com uma estrutura bastante modificada, conforme será visto adiante.*

262. *Resumindo, o detalhamento de Outras Receitas e Despesas Operacionais apresentado até 2011 trazia apenas uma informação útil: a receita auferida com a cobrança pela emissão de apólices. E, de 2012 a 2017, duas informações: receita com cobrança pela emissão de apólices e repasses aos Detrans.*

263. *Entendemos que a receita auferida com a cobrança pela emissão de apólices não deveria estar na conta Outras Receitas e Despesas Operacionais, pois, desse modo, não fica claro quanto foi arrecadado com essa cobrança. Esse valor deve ficar destacado na demonstração de resultados do consórcio, conforme ocorreu nas demonstrações de 2018 – e se pode ver na figura 30.*



DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO

	2017	2016
Prêmios emitidos líquidos (i)	2.964.353	4.345.691
Prêmios - Consórcio DPVAT	5.936.361	8.725.401
Prêmios não identificados - RVNE	(5.742)	(30.746)
Prêmios cedidos ao Consórcio e Fundos - FNS	(2.668.779)	(3.912.595)
Prêmios cedidos ao Consórcio e Fundos - DENATRAN	(296.531)	(434.733)
Restituições de prêmios - Consórcio DPVAT	(956)	(1.636)
Variação da provisão para despesas administrativas (ii)	(12.367)	(30.930)
Prêmios ganhos	2.951.986	4.314.761
Sinistros ocorridos (i)	(2.494.016)	(3.698.880)
Indenizações pagas - Consórcio DPVAT - Administrativo	(1.311.075)	(1.186.429)
Indenizações pagas - Consórcio DPVAT - Judicial	(396.210)	(524.318)
Ressarcimento de sinistros - Administrativo	169	375
Investigação, perícia e análise médica - Sinistro Administrativo	(121.815)	(120.416)
Investigação, perícia e análise médica - Sinistro Judicial	(98.654)	(77.416)
Ressarcimento de custos operacionais com regulação	(126.757)	(118.979)
Ressarcimento de custos operacionais com recepção - Administrativo	(12.311)	(16.241)
Ressarcimento de custos operacionais com recepção - Judicial	(3.225)	(3.926)
Honorários advocatícios de sinistros - Administrativo	(18.821)	(20.351)
Honorários advocatícios de sinistros - Judicial	(304.199)	(310.553)
Despesas com sinistros - Administrativos	(26.974)	(23.967)
Despesas com sinistros - Judiciais	(37.654)	(53.395)
Variação da provisão sinistros ocorridos mas não avisados	(36.490)	(1.243.265)
Custo de aquisição (ii)	(34.095)	(60.951)
Outras receitas e despesas operacionais (ii)	(52.352)	(70.947)
Despesas administrativas (ii)	(198.361)	(203.118)
Despesas com tributos (ii)	(71.713)	(135.754)
Resultado financeiro (ii)	17.620	28.147
Resultado do consórcio DPVAT	118.179	173.359

DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO	2018	2017
Prêmio emitido (i)	4.669.088	5.929.663
Repasses obrigatórios (i)	(2.334.914)	(2.965.310)
Prêmios retidos	2.334.174	2.964.353
Variação das provisões técnicas	(9.644)	(12.367)
Prêmios ganhos	2.324.530	2.951.986
Receita com emissão de bilhetes (i)	270.599	262.633
Indenizações avisadas	(1.447.446)	(1.707.285)
Despesas com sinistros	(568.363)	(750.411)
Ressarcimentos	80.503	169
Variação da provisão de sinistros ocorridos não avisados	44.324	(36.490)
Sinistros ocorridos	(1.890.980)	(2.494.016)
Custo de aquisição	(28.015)	(34.095)
Outras receitas e despesas operacionais	(269.729)	(314.985)
Despesas administrativas	(275.291)	(198.361)
Despesas com tributos	(61.057)	(71.713)
Resultado financeiro	20.877	17.620
Resultado operacional	99.933	118.179
Perdas com ativos não correntes	(6.922)	(64)
Resultado do consórcio DPVAT	93.011	118.115

Figura 30. *Alteração na composição da conta Outras Receitas e Despesas Operacionais de 2017 para 2018 – a receita auferida com a cobrança pela emissão de apólices foi retirada da conta Outras Receitas e Despesas Operacionais (Fonte: demonstrações financeiras da Líder, peças 42 e 43).*

264. *Como se disse, em 2018, a composição da conta Outras Receitas e Despesas Operacionais foi totalmente modificada. Nesse ano, as subcontas apresentadas na conta Outras Receitas e*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Despesas Operacionais foram: (1) Despesas com cobrança; (2) Processamento de dados; (3) Formulários CRV/CRLV; (4) Despesas com arrecadação; (5) Convênio Detran; e (6) Outras despesas.

265. *Para entender a modificação realizada em 2018, deve-se verificar como os dados de 2017 apresentados nas demonstrações de 2017 foram reapresentados em 2018.*

266. *Comparando os dados de 2017 apresentados nas demonstrações dos resultados do consórcio em 2017 e 2018 (figura 31), verifica-se que a receita auferida com a cobrança pela emissão de apólices de R$ 263 milhões foi expurgada da conta Outras receitas e despesas operacionais, fazendo que seu saldo negativo aumentasse de R$ 52 milhões para R$ 315 milhões.*

267. *Nessa mesma comparação (figura 31), verifica-se que a subconta Despesas com cobrança foi desmembrada em: (1) Despesas com cobrança; (2) Processamento de dados; (3) Formulários CRV/CRLV; e (4) Despesas com arrecadação.*

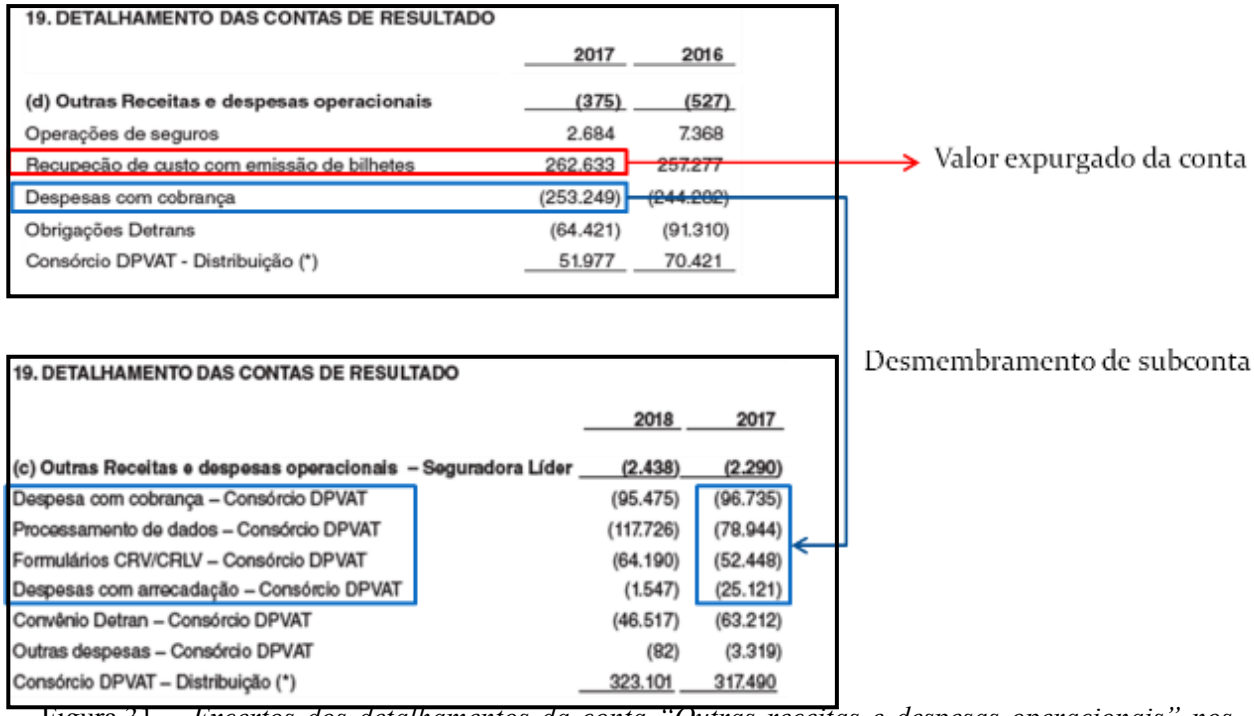


Figura 31. *Excertos dos detalhamentos da conta "Outras receitas e despesas operacionais" nos anos de 2017 e 2018, mostrando o desmembramento da subconta Despesas com cobrança em 2018 (Fonte: demonstrações financeiras da Líder, peças 42 e 43).*

268. *Com a modificação realizada em 2018, a receita auferida com a cobrança pela emissão de apólices em 2017 (R$ 262 milhões) saiu do detalhamento dos resultados da Líder (destaque vermelho na figura 31) para se tornar visível na demonstração de resultados do consórcio (valor destacado acima e à direita na figura 30).*

269. *Além disso, com o desmembramento da subconta Despesas com cobrança, duas despesas relevantes de 2017 tornaram-se visíveis (ver destaque azul na figura 31):*

- *quanto foi gasto em contratos de TI (despesa de R$ 79 milhões com processamento de dados em 2017); e*
- *quanto foi gasto com gráficas para impressão dos formulários de CRV e CRLV (R$ 52 milhões em 2017).*

270. *Persiste, ainda, falta de transparência em relação ao conteúdo das subcontas Despesas com cobrança (R$ 97 milhões em 2017) e Despesas com arrecadação (R$ 25 milhões em 2017), já*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

que suas denominações são genéricas e assemelhadas. Só analisando as estimativas da Líder, que são divulgadas ao público, é possível saber que valores são lançados nessas contas.

271. Assim sendo, entendemos que, em 2018, houve progresso no desmembramento da conta Outras receitas e despesas operacionais, que passou a informar despesas de TI e despesas com gráficas, mas persiste certa obscuridade nas subcontas Despesas com cobrança e Despesas com arrecadação, que possuem denominações genéricas e assemelhadas, sem contar com nota explicativa para desfazer a ambiguidade.

Divergências nas demonstrações financeiras

272. Passando à questão da inadequação do detalhamento de contas de resultados do consórcio DPVAT no detalhamento de contas de resultados da Seguradora Líder, a apresentação de dados que dizem respeito ao consórcio DPVAT dentro de uma nota explicativa que detalha despesas da Seguradora Líder (detentora de menos de 1% do capital do consórcio), tal como vem sendo realizado desde 2008, causa efeitos negativos na transparência da operação do DPVAT.

273. Primeiro, porque dificulta o rastreamento dos números e a identificação de eventuais inconsistências. Por exemplo, a demonstração de resultados do consórcio de 2018 informa que as Outras Receitas e Despesas Operacionais foram de R$ 261 milhões no ano (figura 32). No entanto, analisando o detalhamento de contas de resultados da Seguradora Líder de 2018 (figura 33) e fazendo a soma das parcelas de despesas apresentadas nesse detalhamento, tem-se que o total de Outras Receitas e Despesas Operacionais foi de R$ 326 milhões. Ou seja, as demonstrações de 2018 apresentam dois valores para esse conjunto de despesas.

DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO	**2018**	**2017**
Prêmio emitido (i)	4.669.088	5.929.663
Repasses obrigatórios (i)	(2.334.914)	(2.965.310)
Prêmios retidos	2.334.174	2.964.353
Variação das provisões técnicas	(9.644)	(12.367)
Prêmios ganhos	**2.324.530**	**2.951.986**
Receita com emissão de bilhetes (i)	**270.593**	**262.633**
Indenizações avisadas	(1.447.446)	(1.707.285)
Despesas com sinistros	(568.363)	(750.411)
Ressarcimentos	80.503	169
Variação da provisão de sinistros ocorridos não avisados	44.324	(36.490)
Sinistros ocorridos	**(1.890.980)**	**(2.494.016)**
Custo de aquisição	(28.015)	(34.985)
Outras receitas e despesas operacionais	(260.723)	(314.985)
Despesas administrativas	(275.291)	(198.361)
Despesas com tributos	(61.057)	(71.713)
Resultado financeiro	20.877	17.620
Resultado operacional	**99.933**	**118.179**
Perdas com ativos não correntes	(6.922)	(64)
Resultado do consórcio DPVAT	**93.011**	**118.115**

Figura 32. *Demonstração de resultados do consórcio de 2018, destacando as contas Outras Receitas e Despesas Operacionais e Despesas administrativas (Fonte: demonstrações financeiras da Líder, peça 43).*

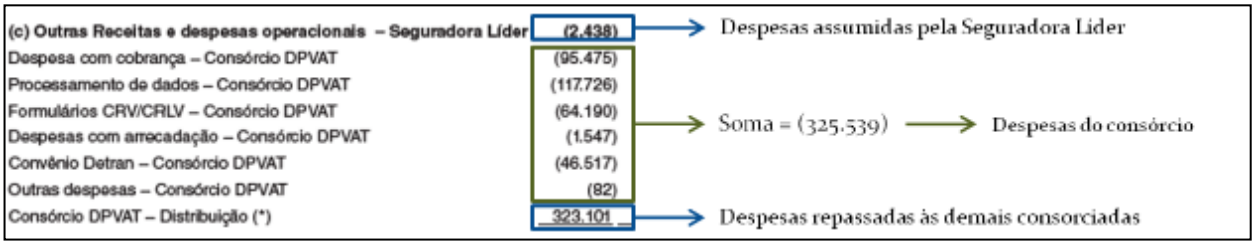


Figura 33. *Excerto do detalhamento das contas de resultados da Seguradora Líder no ano de 2018, mostrando as subcontas da conta de Despesas Administrativas, a despesa administrativa total e o*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

rateio dessa despesa entre a Seguradora Líder e as demais consorciadas (Fonte: demonstrações financeiras da Líder, peça 43).

274. Trata-se de dados contraditórios numa mesma demonstração financeira. Essa contradição seria facilmente identificada se os números do consórcio estivessem em um detalhamento de resultados do próprio consórcio. Colocados numa demonstração da Seguradora Líder, perde-se o vínculo direto, exigindo análise cruzada de demonstrativos de diferentes pessoas jurídicas (consórcio x Líder).

275. Outro exemplo nas mesmas demonstrações. De acordo com a demonstração de resultados do consórcio de 2018, as Despesas administrativas somaram R$ 275 milhões no ano (figura 32). No entanto, as parcelas apresentadas no detalhamento de contas de resultados da Seguradora Líder de 2018 somam R$ 262 milhões – ver figura 34.

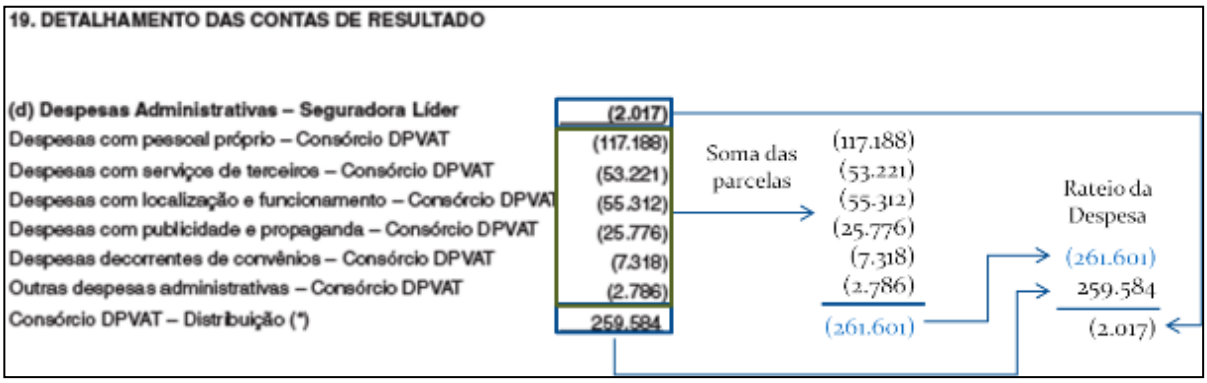


Figura 34. *Excerto do detalhamento das contas de resultados da Seguradora Líder no ano de 2018, mostrando as subcontas da conta de Despesas Administrativas, a despesa administrativa total e o rateio dessa despesa entre a Seguradora Líder e as demais consorciadas (Fonte: demonstrações financeiras da Líder de 2018, peça 43).*

276. Ao todo, a equipe encontrou 19 divergências de dados por meio de conferência de cálculo. Nas demonstrações de 2008, foram encontradas divergências nos valores de despesas com tributos da Líder e no resultado financeiro do consórcio. Nas de 2009, nos tributos, nas despesas administrativas e no resultado financeiro do consórcio. Nas de 2010, no resultado financeiro do consórcio. Nas de 2011, nas despesas administrativas e no resultado financeiro do consórcio. Nas de 2012, nas despesas administrativas, em outras receitas e despesas operacionais e no resultado financeiro do consórcio. Nas de 2013 e 2014, nas despesas administrativas e no resultado financeiro do consórcio. Nas de 2015 e 2017, nas despesas administrativas do consórcio. Nas de 2018, nos sinistros ocorridos, nas despesas com sinistros, em outras receitas e despesas operacionais e nas despesas administrativas do consórcio.

277. A equipe também comparou os dados apresentados num ano com os reapresentados no ano seguinte. Em casos de mudanças de critério contábil, as divergências eram desconsideradas. Ainda assim, foram identificadas, oito divergências. Com relação aos dados de 2009, foi identificada inconsistência em despesas de pessoal. Em relação a 2012, inconsistências em outras receitas e despesas operacionais e despesas administrativas. Em relação a 2014, inconsistência em resultado financeiro. Em relação a 2015 e 2016, inconsistência em despesas de pessoal. Em relação a 2017, inconsistência em indenizações avisadas e obrigações Detrans

278. Por meio do Ofício de Requisição 4-109/2019, 5-109/2019 e 6-109/2019 – TCU/SecexEstatRJ (peça 183), esta equipe apontou divergências em dados das demonstrações da Líder de 2008 a 2018 e apresentou questionamentos acerca dos métodos de fiscalização da Susep.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

279. *Unidades técnicas da Susep, selecionadas pela auditoria interna, responderam de modo independente aos ofícios nos âmbitos de suas competências.*

280. *Uma unidade respondeu que seu trabalho consiste na análise da documentação que dá suporte aos lançamentos contábeis mais relevantes, ou seja, não analisa as demonstrações da Líder:*

> *2. Ofício de Requisição nº 4-109/2019.*
> *2.1. Item 3-a: "em que momento do ciclo anual de fiscalização da Seguradora Líder, a Susep examina as demonstrações financeiras da Seguradora Líder e do(s) consórcio(s) DPVAT?".*
> *2.1.1. Conforme rotina estabelecida na Instrução CGFIP nº 2/2018, a amostra de contratos e pagamentos a serem analisados pela fiscalização é obtida a partir dos balancetes e dos razões analíticos da Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT, que são examinados normalmente ao longo dos meses de maio a julho de cada ano.*
> *2.2. Item 3-b: "quais são os testes de auditoria executados pela SUSEP no exame das demonstrações da Seguradora Líder?".*
> *2.2.1. Conforme rotina estabelecida na Instrução CGFIP nº 2/2018, com base em critérios de representatividade dos valores e natureza da despesa, são selecionadas algumas rubricas e obtidos os respectivos razões analíticos. Em seguida, é feita a seleção dos lançamentos mais representativos e solicitada a respectiva documentação suporte.*
> *2.3. Item 3-c: "a Susep dispõe de manual ou procedimento padronizado da SUSEP para exame das demonstrações financeiras da Seguradora Líder ou para exame das demonstrações das entidades supervisionadas em geral? (Caso positivo, fornecer cópia do manual ou procedimento padronizado, conforme o caso.)".*
> *2.3.1. No que compete à fiscalização prudencial. os procedimentos de fiscalização estão formalizados por meio das Instruções CGFIP nº 2/2018, 3/2018 e 6/2018. A primeira Instrução é aplicável à Seguradora Líder e as outras duas Instruções às supervisionadas em geral.*
> *2.4. Item 3-d: "as inconsistências apresentadas nas tabelas acima eram de conhecimento da Susep? (Caso positivo, informar os processos em que essas inconsistências foram identificadas e as medidas adotadas pela Susep para saneá-las)".*
> *2.4.1. No que compete a esta Coordenação, a resposta é negativa.*
> *2.5. Item 3-f: "com que frequência a Susep identifica divergências de dados no exame das demonstrações financeiras das demais seguradoras supervisionadas?".*
> *2.5.1. Sobre esse item, sugiro o encaminhamento à CGJUL para extração de relatório específico no Sistema de Penalidades.*
> *(...)*
> *4. No tocante aos questionamentos efetuados no item 3-e do Ofício de Requisição nº 4-109/2019 e nos itens 9-a, 9-b, 9-d.1, 9-d.2, 9-d.3 e 9-d.4 do Ofício de Requisição nº 5-109/2019, a emissão de qualquer entendimento por esta Coordenação demandaria a realização de um trabalho específico. (peça 183, p. 269)*

281. *Com relação às questões não respondidas por essa unidade porque demandariam fiscalização, cumpre transcrevê-las:*

> *3. Solicitamos a Vossa Senhoria, nos termos do art. 71, inciso IV e VI da Constituição Federal e dos artigos 41, 42 e 87 da Lei 8.443/92, apresentar a esta equipe de auditoria os seguintes esclarecimentos:*
> *(...)*
> *e) está correto o entendimento de que os dados apresentados nos detalhamentos das contas de resultado devem ser considerados mais confiáveis que os montantes apresentados nas demonstrações de resultado da Líder e o do(s) consórcio(s) DPVAT? (peça 183, p. 216)*
>
> *9. Com o objetivo de elucidar as situações encontradas, solicitamos a Vossa Senhoria, nos termos do art. 71, inciso IV e VI da Constituição Federal e dos artigos 41, 42 e 87 da Lei 8.443/92, apresentar a esta equipe de auditoria os esclarecimentos e informações:*
> *a) estão corretos os entendimentos expressos nos parágrafos 3 e 4 deste ofício? Caso negativo, esclarecer a mudança nos valores apresentados no grupo Outras receitas e despesas operacionais.*
> *b) em relação à divergência apresentada no parágrafo 5 (divergências no grupo Outras receitas e despesas operacionais), essa divergência deve ser vista como uma retificação da demonstração originalmente publicada? Caso negativo, como se justifica essa divergência de informações?*
> *(...)*
> *d) em relação à questão colocada no parágrafo 8 (resultado financeiro da Seguradora Líder do ano 2017):*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

d.1) em ambas as demonstrações, verifica-se que algumas receitas e despesas são consideradas do consórcio enquanto outras são consideradas exclusivas da Seguradora Líder. Quais os fatos geradores destas e daquelas?
d.2) em ambas as demonstrações, verifica-se que as receitas financeiras do consórcio foram repartidas com a Seguradora Líder em percentual diverso (122/21.180 = 0,58%) do percentual de participação da Líder no consórcio DPVAT (0,72%). Por quê?
d.3) em ambas as demonstrações, em vez de a Líder apropriar parcela das despesas financeiras do consórcio proporcional à sua participação no consórcio DPVAT, a Líder transferiu às demais seguradoras toda despesa financeira do consórcio e mais um pouco, registrando valores positivos de R$ 4 mil e R$ 5,9 milhões em despesas financeiras do consórcio. Como se justifica essa incoerência?
d.4) na demonstração publicada em 2018, o valor de Despesas financeiras – Seguradora Líder (R$ 5.920 mil) é superior ao valor registrado em Receitas financeiras – Seguradora Líder (R$ 2.798 mil). Como se justificam despesas financeiras superiores às receitas correspondentes? (peça 183, pp. 220-221)

282. *Outra unidade respondeu que buscou informações junto à Líder para responder aos questionamentos da equipe. De acordo com a unidade, a Líder comprometeu-se a corrigir as inconsistências. No mais, a unidade informou que não teria pessoal para fiscalizar com profundidade as demonstrações da Líder, que exigem exames de notas explicativas:*

> *Quanto às inconsistências relativas à conciliação entre demonstrações contábeis e notas explicativas, verificamos junto à supervisionada os motivos para as inconsistências apresentadas nas Requisição do TCU de Nº SEI 0524493 e 0524496, por meio de reunião realizada na sede desta Autarquia em 05/08/2019. Para alguns pontos foram apresentadas as conciliações e para outros foram constatadas, de fato, inconsistências de conciliação. As representantes da supervisionada comprometeram-se a sanear a inconsistências nas demonstrações contábeis de junho de 2019.*
>
> *Em relação às inconsistências relativas à conciliação entre demonstrações contábeis e notas explicativas, cabe destacar que os trabalhos realizados por esta Coordenação são restringidos pela escassez de recursos humanos disponíveis e, deste modo, são priorizados os esforços para os requisitos quantitativos contidos no PILAR I de Solvência II, sendo o requerimento de capital o foco de atuação prioritário desta Coordenação. Quanto ao Pilar III de Solvência II, que refere-se à transparência e divulgação das informações ao público, não realizamos rotinas de trabalhos específicas de checagem da consistência das informações contidas nas notas explicativas em todas as datas base de publicação de demonstrações contábeis para todas as supervisionadas do nosso mercado, a não ser que haja algum indício de irregularidade nestas notas que tenham a possibilidade de impactar a solvência da supervisionada. No cenário atual de recursos humanos restritos, a implementação da rotina específica acima citada implicaria na redução da rotina de aferição da suficiência de capital das supervisionadas, o que consideramos temeroso para a manutenção da solvência das nossas supervisionadas. (peça 183, p. 307)*

283. *As respostas apresentadas pelas unidades técnicas da Susep demonstram a importância de se conferir transparência às demonstrações do consórcio e de acabar com essa prática de ocultar dados do consórcio em notas explicativas complexas.*

284. *Além disso, as respostas denotam que, por terem acesso às estimativas e aos sistemas da Líder, os técnicos da Autarquia não dão importância ao que é divulgado nas demonstrações contábeis. Mas, as demonstrações são o único canal de informações disponível para o controle social.*

285. *Entendemos que a Susep deve não só exigir a divulgação de demonstrações inteligíveis, sem complicações matemáticas, como deve verificar se as informações divulgadas são confiáveis.*

286. *Outros problemas com essa forma de demonstração de resultados são a dificuldade de aferir se os percentuais de despesas fixados pelo CNSP foram atendidos e a dificuldade de verificar se a repartição de despesas com as demais consorciadas respeitou os percentuais de participação de cada uma no consórcio.*

287. *Para exemplificar a dificuldade de verificar se os percentuais de despesas fixados pelo CNSP foram atendidos, pode-se recorrer ao exemplo anterior.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

288. De acordo com a demonstração de resultados do consórcio DPVAT, o total de despesas gerais foi de R$ 597 milhões (R$ 261 milhões de Outras receitas e despesas operacionais, R$ 275 milhões de despesas administrativas e R$ 61 milhões de despesas com tributos).

289. E, de acordo com o detalhamento de contas de resultados da Seguradora Líder, o total de despesas gerais foi de R$ 649 milhões (R$ 326 milhões de Outras receitas e despesas operacionais, R$ 262 milhões de despesas administrativas e R$ 61 milhões de despesas com tributos).

290. Há, portanto, dois valores a comparar com o percentual definido pelo CNSP: R$ 597 milhões, de acordo com a demonstração de resultados do consórcio DPVAT; e R$ 649 milhões, de acordo com o detalhamento de contas de resultados da Seguradora Líder.

291. Para o ano de 2018, por meio da Resolução CNSP nº 351/2017, o CNSP autorizou que 6,90% da receita bruta de prêmios fossem gastos com despesas gerais. Nesse ano, a receita bruta de prêmios do DPVAT foi de R$ 4.669 milhões. Sendo assim, o limite estabelecido pelo CNSP foi de R$ 322 milhões com despesas gerais em 2018.

292. Conclui-se, então, que tanto o valor de despesas administrativas informado na demonstração de resultados dos consórcios como aquele apresentado no detalhamento de contas dos resultados da Seguradora Líder situam-se acima do percentual definido pelo CNSP. Mas, foram necessárias diversas contas para chegar a essa conclusão.

Falta de transparência na distribuição de despesas entre a Líder e as demais consorciadas

293. Passando à questão da repartição de despesas com as demais consorciadas, no exemplo apresentado anteriormente, verificou-se que, de acordo com o detalhamento das contas de resultados da Seguradora Líder, o total de despesas administrativas foi de R$ 261 milhões, dos quais R$ 259 milhões foram repassados às demais seguradoras e R$ 2 milhões foram apropriados pela Seguradora Líder (figura 34).

294. Essa parcela apropriada pela Seguradora Líder corresponde a 0,77% do total de despesa nessa conta. Consta das demonstrações de 2018 (peça 43) que o percentual de participação da Seguradora Líder no consórcio DPVAT no final do exercício era de 0,75%. Ou seja, não há diferença relevante na distribuição das despesas administrativas nesse ano. Observe-se, no entanto, que essa conferência, que deveria ser simples, dependeu de uma série de operações aritméticas.

295. A figura 35 mostra quantas contas são necessárias para fazer a verificação dos percentuais de distribuição em um ano – nesse caso, do ano de 2012.

296. Nessa verificação dos percentuais de distribuição de 2012, a única conta que divergiu no percentual de distribuição foi a de Resultados financeiros. Em todas as contas de despesas, a Seguradora Líder apropriou entre 0,72% e 0,74% do total de despesas (percentual de participação da Líder), entretanto, na conta de resultado financeiro, a Seguradora Líder apropriou para si 17% das receitas auferidas. As demonstrações não explicam a razão dessa diferença (esse assunto será tratado em outro achado).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

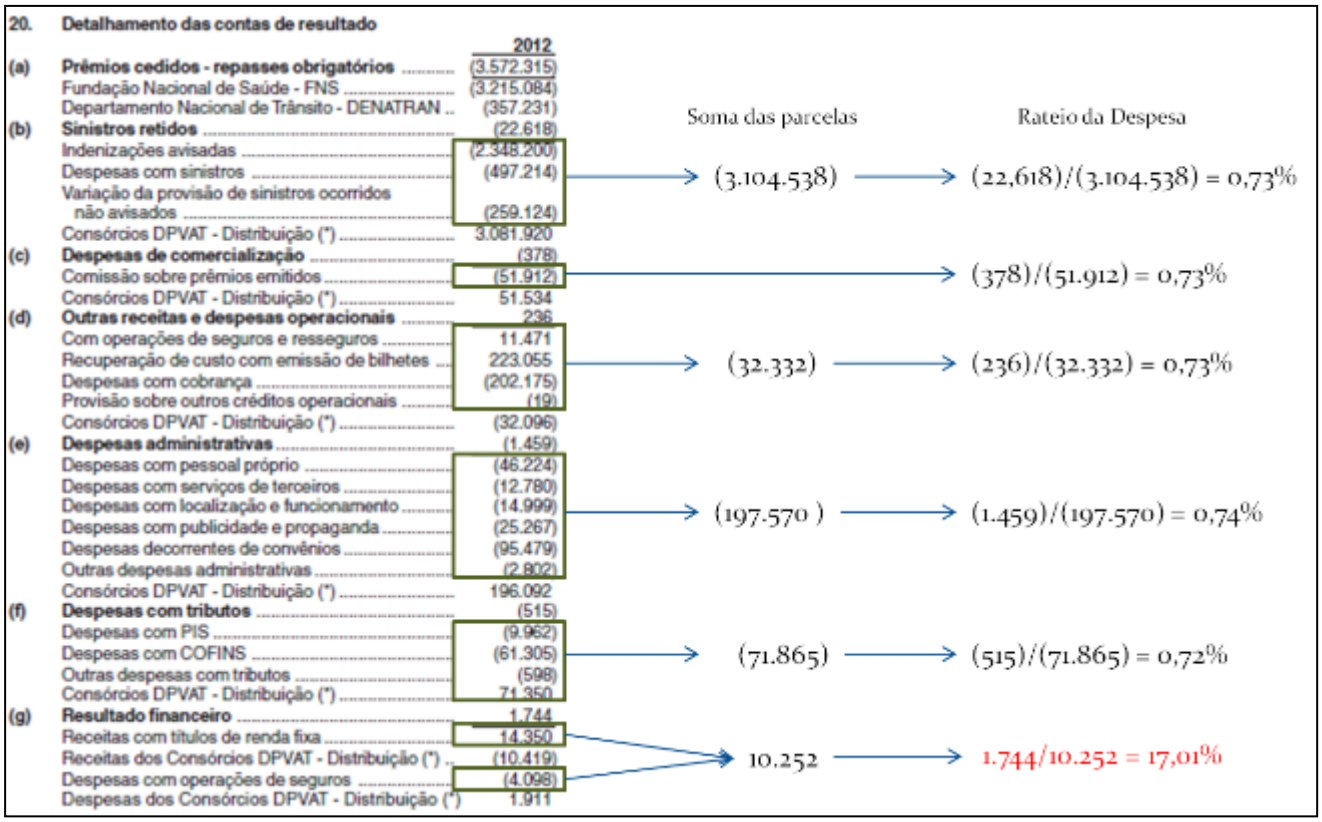
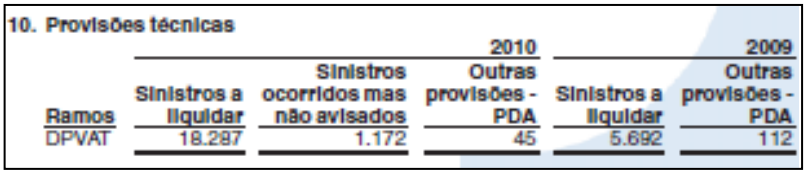


Figura 35. *Análise da distribuição das receitas e despesas do ano de 2012 (Fonte: demonstrações financeiras da Líder, peça 37).*

Aprimoramentos recentes nas demonstrações financeiras do consórcio DPVAT

297. Ao longo dos anos, as demonstrações passaram a apresentar informações que não eram divulgadas anteriormente. As demonstrações de 2010, por exemplo, não informavam sequer quanto fora efetivamente pago de indenizações no ano. E a nota que cuidava das provisões técnicas não passava de uma linha – ver figura 36.



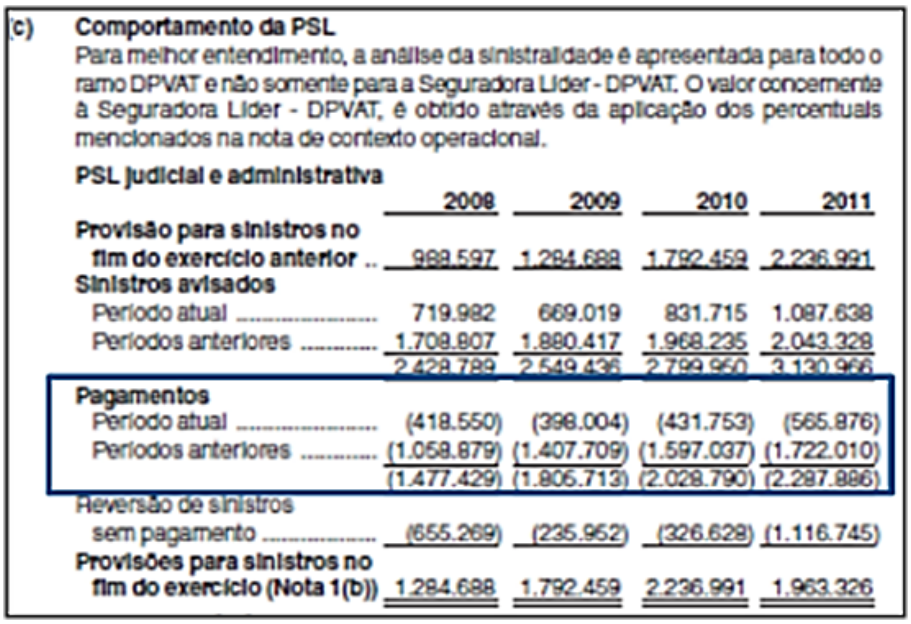
10. Provisões técnicas

	2010			2009	
Ramos	Sinistros a liquidar	Sinistros ocorridos mas não avisados	Outras provisões - PDA	Sinistros a liquidar	Outras provisões - PDA
DPVAT	18.287	1.172	45	5.692	112

Figura 36. *Nota explicativa sobre as provisões técnicas em 2010 (Fonte: demonstrações financeiras da Líder, peça 35).*

298. Em 2011, a nota explicativa sobre as provisões técnicas passou a informar o valor efetivamente pago de indenizações no ano, conforme mostra a figura 37.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.



(c) **Comportamento da PSL**

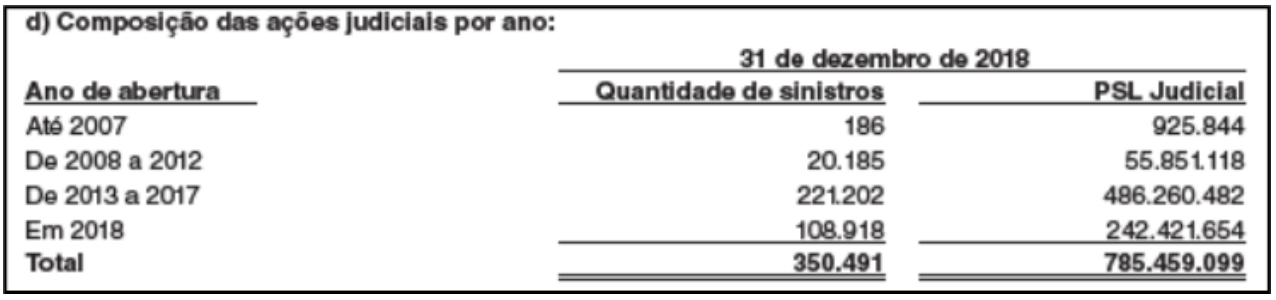
Para melhor entendimento, a análise da sinistralidade é apresentada para todo o ramo DPVAT e não somente para a Seguradora Líder - DPVAT. O valor concernente à Seguradora Líder - DPVAT, é obtido através da aplicação dos percentuais mencionados na nota de contexto operacional.

PSL judicial e administrativa

	2008	2009	2010	2011
Provisão para sinistros no fim do exercício anterior ..	988.597	1.284.688	1.792.459	2.236.991
Sinistros avisados				
Período atual	719.982	669.019	831.715	1.087.638
Períodos anteriores	1.708.807	1.880.417	1.968.235	2.043.328
	2.428.789	2.549.436	2.799.950	3.130.966
Pagamentos				
Período atual	(418.550)	(398.004)	(431.753)	(565.876)
Períodos anteriores	(1.058.879)	(1.407.709)	(1.597.037)	(1.722.010)
	(1.477.429)	(1.805.713)	(2.028.790)	(2.287.886)
Reversão de sinistros sem pagamento	(655.269)	(235.952)	(326.628)	(1.116.745)
Provisões para sinistros no fim do exercício (Nota 1(b))	1.284.688	1.792.459	2.236.991	1.963.326

Figura 37. *Excerto da nota explicativa sobre as provisões técnicas em 2011, informando valor pago de indenizações (Fonte: demonstrações financeiras da Líder, peça 36).*

299. *Em 2018, na mesma nota, foram acrescentadas informações sobre a carteira de ações judiciais (quantidade e valor das provisões por faixa de idade da ação), conforme mostra a figura 38.*



d) Composição das ações judiciais por ano:

	31 de dezembro de 2018	
Ano de abertura	**Quantidade de sinistros**	**PSL Judicial**
Até 2007	186	925.844
De 2008 a 2012	20.185	55.851.118
De 2013 a 2017	221.202	486.260.482
Em 2018	108.918	242.421.654
Total	**350.491**	**785.459.099**

Figura 38. *Excerto da nota explicativa sobre as provisões técnicas em 2018, informando dados da carteira de ações judiciais (Fonte: demonstrações financeiras da Líder, peça 43).*

300. *Também em 2018, em uma nota explicativa que trata de transações com partes relacionadas, é apresentado um quadro-resumo que informa quanto foi gasto pelo consórcio DPVAT com serviços prestados pelas consorciadas – R$ 185 milhões em 2018, conforme mostra a figura 39.*

301. *Mais adiante, na mesma nota explicativa, é detalhada a distribuição das despesas por seguradora consorciada – ver figura 40.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

(a) Composição das operações com Consorciadas acionistas por grupo de contas:

	31 de dezembro de 2018					
	Seguradora Líder			Consórcio DPVAT		
Grupo de contas	Ativo	Passivo	Despesa	Ativo	Passivo	Despesa
Sinistros ocorridos (i)	–	3	(782)	–	350	(104.011)
Outras receitas e despesas operacionais (ii)	–	–	(536)	–	–	(71.212)
Despesas administrativas (iii)	–	–	(75)	–	–	(9.943)
Aplicações financeiras (iv)	207.347	–	–	8.995.159	–	–
	207.347	3	(1.393)	8.995.159	350	(185.167)

	31 de dezembro de 2017					
	Seguradora Líder			Consórcio DPVAT		
Grupo de contas	Ativo	Passivo	Despesa	Ativo	Passivo	Despesa
Sinistros ocorridos (i)	–	5	(963)	–	645	(134.454)
Outras receitas e despesas operacionais (ii)	–	–	(515)	–	–	(71.914)
Despesas administrativas (iii)	–	–	(198)	–	–	(27.647)
Aplicações financeiras (iv)	321.253	–	–	8.471.773	–	–
	321.253	5	(1.677)	8.471.773	645	(234.016)

(i) Referem-se a operações de ressarcimentos de regulação e recepção de sinistros realizadas com empresas que são acionistas.

(ii) Referem-se a despesas com cobrança relativas a convênios bancários do processo de arrecadação.

(iii) Referem-se a gastos com seguro predial e de veículos da Seguradora, despesas e tarifas bancárias com empresas acionistas. O processo de contratação segue as melhores práticas de mercado, através de concorrência, visando o menor custo para a Seguradora.

(iv) Referem-se às aplicações financeiras livres e títulos para cobertura das provisões técnicas cuja administração dos fundos é realizada por empresas acionistas. A taxa de administração cobrada pelas empresas é de 0,15% sobre o montante de ativos, representando o montante de R$ 15.006 em 31 de dezembro de 2018 (R$ 12.454 em 2017) registrado à contrapartida do resultado financeiro pela capitalização das das Provisões Técnicas, uma das menores taxas praticadas pelo mercado conforme estudo da consultoria ADITUS. O valor da taxa é contabilizado diretamente na rentabilidade líquida dos fundos.

Figura 39. *Quadro-resumo das relações do consórcio com partes relacionadas, apresentado na demonstração de 2018, informa sobre o total de despesas do consórcio com serviços prestados pelas consorciadas - Fonte: demonstrações financeiras da Líder, peça 43.*

(b) Composição das operações com Consorciadas acionistas:

	31 de dezembro de 2018					
	Seguradora Líder			Consórcio DPVAT		
Categoria	Ativo	Passivo	Despesa	Ativo	Passivo	Despesa
Grupo BANCO DO BRASIL						
Aliança do Brasil Seguros S.A.	–	–	(10)	–	3	(1.318)
Banco do Brasil S.A.	48.909	–	(282)	–	–	(37.484)
BB F do I RF dos Consórcios DPVAT	20.251	–	–	2.692.707	–	–
Cia. de Seguros Aliança do Brasil S.A.	–	–	(10)	–	5	(1.359)
Grupo Bradesco						
Banco Bradesco S.A.	47.642	–	(82)	–	–	(10.946)
Bradesco FI RF DPVAT	13.123	–	–	1.744.891	–	–
Bradesco Auto/Re Cia. de Seguros S.A.	–	–	(12)	–	1	(1.573)
Grupo Caixa Econômica Federal						
Banco Caixa Econômica Federal	–	–	(183)	–	–	(24.357)
Caixa Fundo de Investimento Renda Fixa DPVAT	7.171	–	–	953.490	–	–
Caixa Seguradora S.A.	–	–	(6)	–	–	(816)
Cia. de Seguros Previdência do Sul S.A.	–	–	(14)	–	4	(1.869)
Grupo Icatú						
Icatu Seguros S.A.	–	–	(6)	–	2	(834)
Icatu Vanguarda Fdo de Invest. Renda Fixa DPVAT	3.504	–	–	465.957	–	–
Vanguarda Cia de Seguros Gerais S.A.	–	–	(6)	–	1	(806)
Grupo Itaú						
Azul Cia. de Seguros Gerais S.A.	–	–	(11)	–	6	(1.401)
Banco Itaú S.A.	43.145	–	(37)	–	–	(4.858)
Itaú Seguros de Auto e Residência S.A.	–	–	(10)	–	7	(1.266)
Porto Seguro Cia. de Seguros Gerais S.A.	–	–	(18)	–	7	(2.399)
Porto Seguro Fdo de Invest. Renda Fixa DPVAT	7.510	–	–	998.550	–	–
Porto Seguro Vida e Previdência S.A.	–	–	(10)	–	4	(1.276)

Figura 40. *Excerto do detalhamento das relações com partes relacionadas, apresentado na demonstração de 2018, destacando quanto cada consorciada recebeu do consórcio DPVAT por serviços prestados (Fonte: demonstrações financeiras da Líder, peça 43).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Outras oportunidades de melhoria nas demonstrações financeiras

302. Nenhuma das demonstrações da Líder apresenta as despesas com sinistros envolvendo pedestres atingidos por veículos não identificados e indenizações pagas a proprietários inadimplentes, que alguns denominam DPVAT social.

303. Tais sinistros não seriam cobertos por qualquer outro seguro, pois não se vinculam a qualquer contrato de seguro vigente. Trata-se, portanto, de indenizações de cunho assistencialista.

304. Seus custos são cobertos exclusivamente pelos proprietários de veículos adimplentes com o DPVAT, e não por todos os cidadãos, como acontece com a maioria das políticas assistencialistas.

305. As seguradoras consorciadas não perdem com essas indenizações. Aliás, ganham quando essas indenizações aumentam, pois aumentos de despesas induzem aumentos de tarifas, que aumentam a margem de resultado das consorciadas.

306. Quem também ganha com o aumento das indenizações de natureza assistencial é o Governo Federal, pois o aumento dessas despesas induz aumentos de tarifas, que aumentam as parcelas destinadas ao SUS e Denatran bem como o recolhimento de tributos federais.

307. Os consumidores do DPVAT têm direito de ser informados sobre qual parcela do seguro obrigatório destina-se às indenizações de cunho assistencialista, até mesmo para que as instituições (públicas ou privadas) que os representam tenham elementos para defesa de seus interesses perante as autoridades competentes:

> *Art. 6º São direitos básicos do consumidor:*
> *(...)*
> *III - a **informação adequada e clara** sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;*
> *IV - a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços;*
> *V - a modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais ou sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas;*
> *(...)*
> *VII - o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção Jurídica, administrativa e técnica aos necessitados;*
> *VIII - a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências; (Lei 8.078/1990, negritamos)*

308. Para aqueles que estabelecem a política do seguro DPVAT e regulamentam sua operação, conhecer as despesas assistenciais é importante tanto para evitar que essas se tornem demasiado onerosas para os proprietários de veículos como para, conforme o caso, impor mudanças nas regras de operação do DPVAT.

309. Vale destacar também que as indenizações de natureza assistencial são mais suscetíveis a fraude, pois a desnecessidade de identificação do veículo facilita pedidos de indenização de vítimas de outros tipos de acidentes.

27. O patrimônio do consórcio DPVAT não é divulgado adequadamente

Omissão de informações sobre a rentabilidade e o risco das aplicações financeiras

310. Enquanto a maior parte do passivo do consórcio DPVAT está nas provisões técnicas, a maior parte de seu ativo está em aplicações financeiras.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

311. A figura 41 mostra os balanços patrimoniais do consórcio DPVAT de 2017 e 2018. Essa figura mostra que, em 2018, 98 % do passivo total (R$ 9.141 milhões) consistia em provisões técnicas (R$ 8.989 milhões), sendo R$ 7.978 milhões para sinistros ocorridos mas não avisados (IBNR), R$ 973 milhões para sinistros a liquidar (PSL) e R$ 37 milhões para despesas administrativas.

312. No mesmo ano, 99% do ativo total (R$ 9.141 milhões) consistia em aplicações financeiras (R$ 9.117 milhões), sendo R$ 8.995 milhões em títulos para cobertura de provisões técnicas e R$ 122 milhões em outras aplicações. (peça 43)

313. Até 2017, as demonstrações só apresentavam dados das aplicações financeiras nos balanços patrimoniais, ou seja, não disponibilizavam informações que permitissem avaliar se os recursos financeiros estavam bem aplicados e não corriam riscos relevantes de perdas.

314. Em 2018, as notas explicativas passaram a apresentar detalhes sobre uma pequena parcela dos ativos. Na nota explicativa 4 das demonstrações de 2018 (peça 43), informa-se sobre o risco de crédito dos R$ 207 milhões de aplicações financeiras, conforme mostra a figura 42.

315. Uma pergunta que se coloca na análise dessas demonstrações é: o que são esses R$ 207 milhões de aplicações? Outra pergunta é: onde está o restante das aplicações (R$ 8.910 milhões) e qual o seu risco de crédito?

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

BALANÇO PATRIMONIAL – ATIVO	2018	2017
Circulante	9.141.282	8.734.438
Disponível	5.603	7.106
Caixa e equivalente de caixa	5.603	7.106
Aplicações	9.117.707	8.702.093
Títulos para cobertura de provisões técnicas (i)	8.995.159	8.471.773
Aplicações	122.548	230.320
Crédito das operações com seguros e resseguros	10.274	-
Outros créditos operacionais	10.274	-
Títulos e créditos a receber	7.610	24.675
Outros créditos	7.610	24.675
Despesas antecipadas	88	564
Não circulante	22.790	43.912
Realizável a longo prazo	598	1.097
Títulos e créditos a receber	598	1.097
Outros créditos a receber	598	1.097
Imobilizado	11.423	22.715
Intangível	10.769	20.100
Total do ativo	9.164.072	8.778.352

99,5% do ativo total em 2018

99,1% do ativo total em 2017

BALANÇO PATRIMONIAL – PASSIVO	2018	2017
Circulante	9.126.788	8.738.566
Contas a pagar	107.629	81.696
Obrigações a pagar	84.002	20.999
Impostos e encargos sociais a recolher	6.312	5.457
Encargos trabalhistas	5.707	6.965
Resultados a distribuir	10.405	46.518
Outras contas a pagar	1.203	1.757
Débitos de operações com seguros	20.282	20.998
Prêmios a restituir	1	5
Corretores de seguros	2.726	5.525
Outros débitos operacionais	17.555	15.468
Depósitos de terceiros	8.675	173.746
Provisões técnicas - Seguros (i)	8.988.759	8.460.416
Sinistros a liquidar	973.219	1.106.271
Provisões de sinistros ocorridos mas não avisados	7.978.272	7.306.922
Outras provisões	37.268	47.223
Outros débitos	1.443	1.710
Provisões judiciais	1.443	1.710
Não circulante	37.285	39.787
Outros débitos	31.148	28.430
Outras obrigações	6.137	11.357
Total do passivo	9.164.072	8.778.352

98,1% do passivo total em 2018

96,3% do passivo total em 2017

Figura 41. *Balanço patrimonial do consórcio DPVAT de 2018 (Fonte: demonstrações financeiras da Líder de 2018, peça 43).*

Aplicações financeiras			
a) Títulos para cobertura de provisões técnicas	*Rating*	2018	2017
Títulos públicos - Seguradora Líder	AAA (*)	67.650	60.706
(b) Aplicações livres (Giro)			
Títulos públicos - Seguradora Líder	AAA (*)	17.149	30.227
Títulos públicos - Consórcio DPVAT	AAA (*)	122.548	230.320
		139.697	260.547
Total de aplicações		207.347	321.253

Figura 42. *Classificação de risco de crédito das aplicações financeiras em poder da Seguradora Líder em 2017 e 2018 (Fonte: demonstrações financeiras da Líder de 2018, peça 43).*

316. *Respondendo a primeira pergunta de forma resumida, após inúmeros cruzamentos de dados, conclui-se que a nota explicativa 4 das demonstrações de 2018 (figura 42) apresenta o risco de crédito das seguintes aplicações:*

- *títulos da Seguradora Líder para cobertura de provisões técnicas que a própria seguradora mantém na proporção de sua participação no consórcio: 0,74% dos R$ 9 bilhões, que equivalem a R$ 67,7 milhões;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

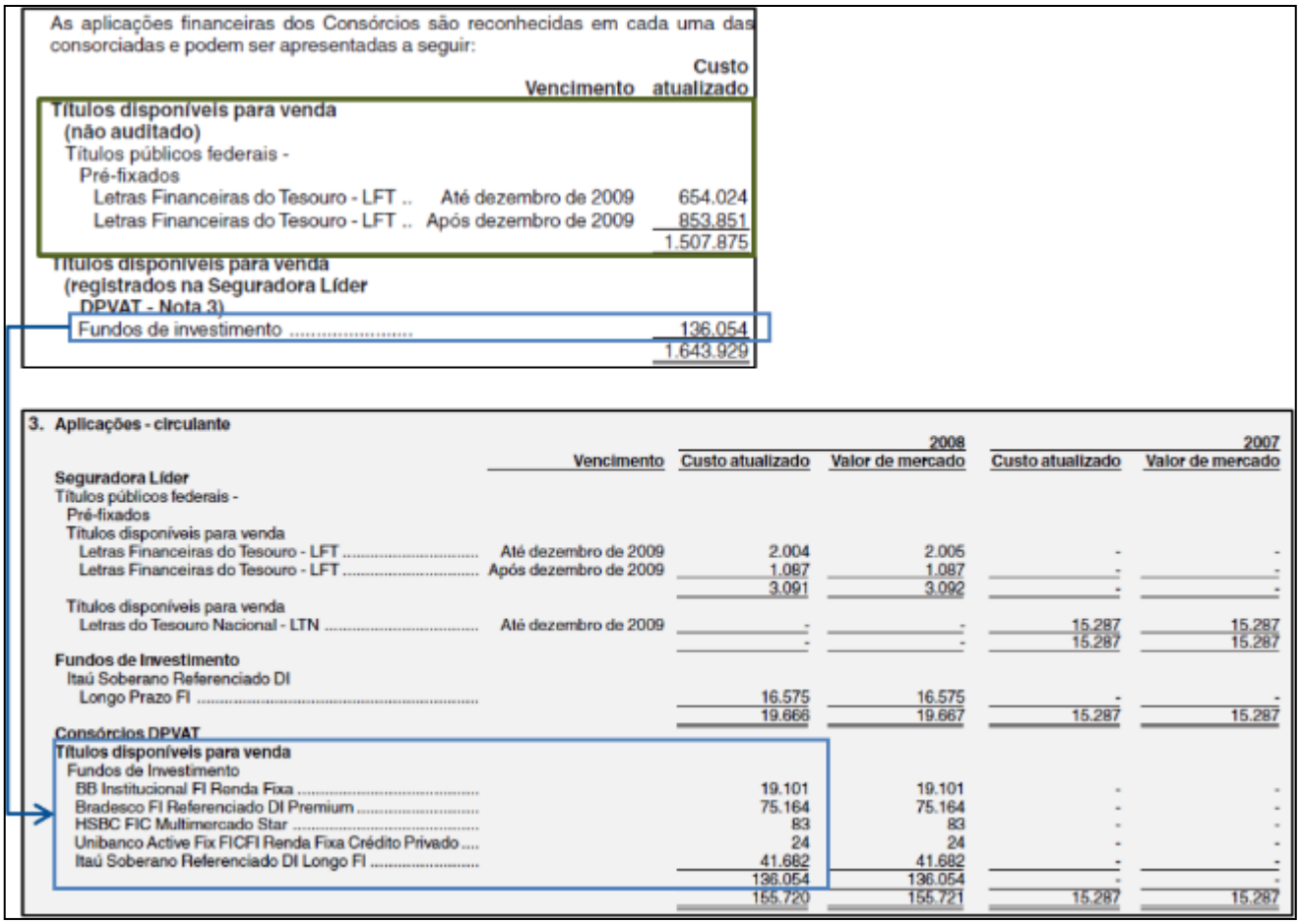
- *títulos da Seguradora Líder para capital de giro, em valor aproximadamente equivalente ao patrimônio líquido da Seguradora Líder: R$ 17,1 milhões; e*
- *títulos do consórcio retidos pela Líder para capital de giro, em valor correspondente ao passivo exigível da Seguradora que não está coberto por outros títulos e créditos - R$ 122,5 milhões.*

317. *De 2010 a 2017, as demonstrações financeiras da Seguradora limitaram-se a apresentar o rating dessas pequenas frações do total de aplicações do consórcio DPVAT.*

318. *Antes, porém, de 2008 a 2009, as demonstrações eram mais transparentes (ainda que não auditadas inteiramente) e informavam como eram realizadas* ***todas*** *aplicações do consórcio DPVAT – ver figuras 42 e 43.*

319. *No fim de 2008, a Líder detinha R$ 136 milhões do consórcio para capital de giro, além de R$ 3,1 milhões correspondentes a provisões mais excedentes e R$ 16,6 milhões correspondentes ao aporte das consorciadas mais reservas de lucros. O R$ 1,51 bilhão do consórcio encontrava-se distribuído entre as consorciadas e consistia em letras do Tesouro (ver figura 43).*

320. *No fim de 2009, a Líder detinha R$ 61 milhões do consórcio para capital de giro, além de R$ 5,1 milhões que cobriam boa parte das provisões técnicas (R$ 5,8 milhões) e R$ 18,5 milhões correspondentes ao aporte das consorciadas mais reservas de lucros (R$ 17,6 milhões). Os R$ 1.971 milhões do consórcio encontravam-se distribuídos entre as consorciadas e consistiam em letras do Tesouro com vencimentos entre março/2010 e setembro/2013 (figura 44).*



As aplicações financeiras dos Consórcios são reconhecidas em cada uma das consorciadas e podem ser apresentadas a seguir:

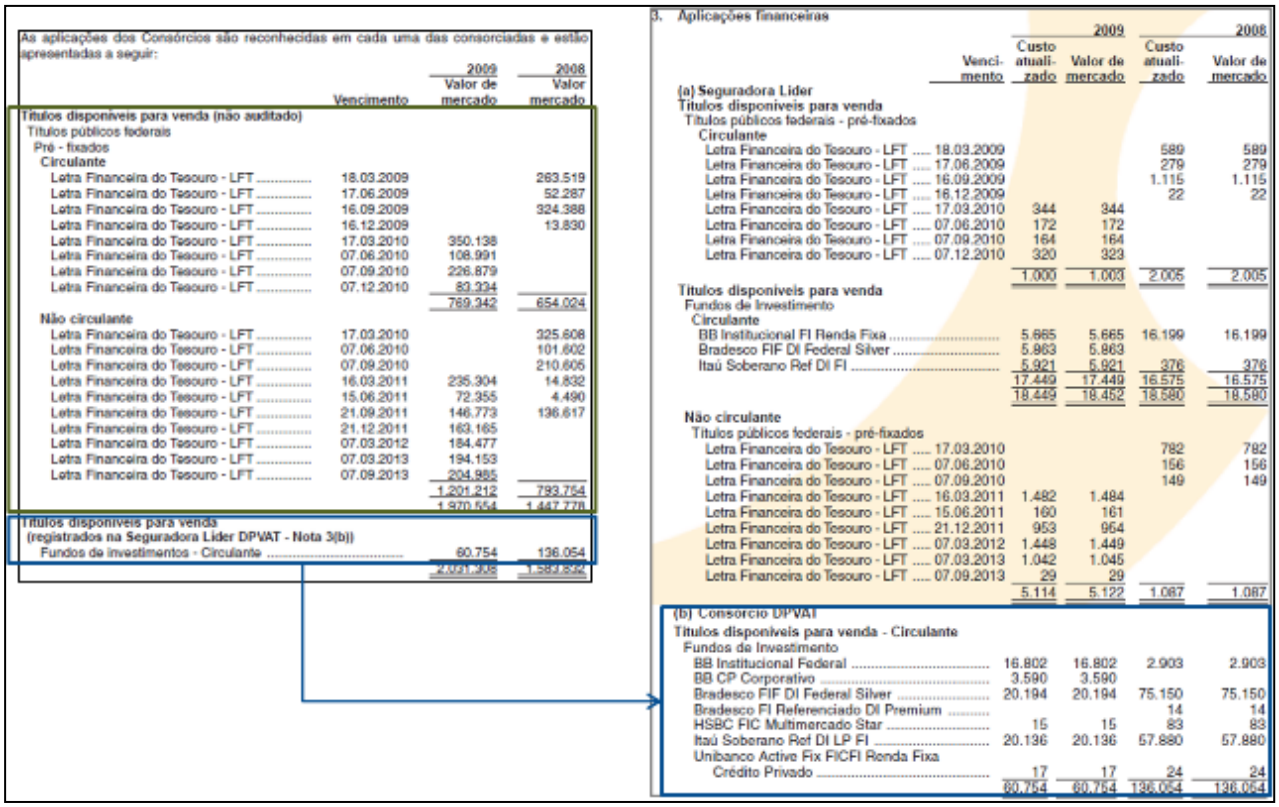
	Vencimento	Custo atualizado
Títulos disponíveis para venda (não auditado)		
Títulos públicos federais - Pré-fixados		
Letras Financeiras do Tesouro - LFT ..	Até dezembro de 2009	654.024
Letras Financeiras do Tesouro - LFT ..	Após dezembro de 2009	853.851
		1.507.875
Títulos disponíveis para venda (registrados na Seguradora Líder DPVAT - Nota 3)		
Fundos de investimento		136.054
		1.643.929

3. Aplicações - circulante

	Vencimento	2008 Custo atualizado	2008 Valor de mercado	2007 Custo atualizado	2007 Valor de mercado
Seguradora Líder					
Títulos públicos federais - Pré-fixados					
Títulos disponíveis para venda					
Letras Financeiras do Tesouro - LFT	Até dezembro de 2009	2.004	2.005	-	-
Letras Financeiras do Tesouro - LFT	Após dezembro de 2009	1.087	1.087	-	-
		3.091	3.092	-	-
Títulos disponíveis para venda					
Letras do Tesouro Nacional - LTN	Até dezembro de 2009	-	-	15.287	15.287
		-	-	15.287	15.287
Fundos de Investimento					
Itaú Soberano Referenciado DI Longo Prazo FI		16.575	16.575	-	-
		19.666	19.667	15.287	15.287
Consórcios DPVAT					
Títulos disponíveis para venda					
Fundos de Investimento					
BB Institucional FI Renda Fixa		19.101	19.101	-	-
Bradesco FI Referenciado DI Premium		75.164	75.164	-	-
HSBC FIC Multimercado Star		83	83	-	-
Unibanco Active Fix FICFI Renda Fixa Crédito Privado		24	24	-	-
Itaú Soberano Referenciado DI Longo FI		41.682	41.682	-	-
		136.054	136.054	-	-
		155.720	155.721	15.287	15.287

Figura 43. *Detalhamento das aplicações financeiras em poder da Seguradora Líder no ano de 2008: na imagem superior, todas aplicações no consórcio; na imagem inferior, as aplicações em poder da Líder - Fonte: demonstrações financeiras da Líder, peça 33.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.



As aplicações dos Consórcios são reconhecidas em cada uma das consorciadas e estão apresentadas a seguir:

	Vencimento	2009 Valor de mercado	2008 Valor de mercado
Títulos disponíveis para venda (não auditado)			
Títulos públicos federais			
Pré - fixados			
Circulante			
Letra Financeira do Tesouro - LFT	18.03.2009		263.519
Letra Financeira do Tesouro - LFT	17.06.2009		52.287
Letra Financeira do Tesouro - LFT	16.09.2009		324.388
Letra Financeira do Tesouro - LFT	16.12.2009		13.830
Letra Financeira do Tesouro - LFT	17.03.2010	350.138	
Letra Financeira do Tesouro - LFT	07.06.2010	108.991	
Letra Financeira do Tesouro - LFT	07.09.2010	226.879	
Letra Financeira do Tesouro - LFT	07.12.2010	83.334	
		769.342	654.024
Não circulante			
Letra Financeira do Tesouro - LFT	17.03.2010		325.608
Letra Financeira do Tesouro - LFT	07.06.2010		101.602
Letra Financeira do Tesouro - LFT	07.09.2010		210.605
Letra Financeira do Tesouro - LFT	16.03.2011	235.304	14.832
Letra Financeira do Tesouro - LFT	15.06.2011	72.355	4.490
Letra Financeira do Tesouro - LFT	21.09.2011	146.773	136.617
Letra Financeira do Tesouro - LFT	21.12.2011	163.165	
Letra Financeira do Tesouro - LFT	07.03.2012	184.477	
Letra Financeira do Tesouro - LFT	07.03.2013	194.153	
Letra Financeira do Tesouro - LFT	07.09.2013	204.985	
		1.201.212	793.754
		1.970.554	1.447.778
Títulos disponíveis para venda (registrados na Seguradora Líder DPVAT - Nota 3(b))			
Fundos de Investimentos - Circulante		60.754	136.054
		2.031.308	1.583.832

3. Aplicações financeiras

	Vencimento	2009 Custo atualizado	2009 Valor de mercado	2008 Custo atualizado	2008 Valor de mercado
(a) Seguradora Líder					
Títulos disponíveis para venda					
Títulos públicos federais - pré-fixados					
Circulante					
Letra Financeira do Tesouro - LFT	18.03.2009			589	589
Letra Financeira do Tesouro - LFT	17.06.2009			279	279
Letra Financeira do Tesouro - LFT	16.09.2009			1.115	1.115
Letra Financeira do Tesouro - LFT	16.12.2009			22	22
Letra Financeira do Tesouro - LFT	17.03.2010	344	344		
Letra Financeira do Tesouro - LFT	07.06.2010	172	172		
Letra Financeira do Tesouro - LFT	07.09.2010	164	164		
Letra Financeira do Tesouro - LFT	07.12.2010	320	323		
		1.000	1.003	2.005	2.005
Títulos disponíveis para venda					
Fundos de Investimento					
Circulante					
BB Institucional FI Renda Fixa		5.665	5.665	16.199	16.199
Bradesco FIF DI Federal Silver		5.863	5.863		
Itaú Soberano Ref DI FI		5.921	5.921	376	376
		17.449	17.449	16.575	16.575
		18.449	18.452	18.580	18.580
Não circulante					
Títulos públicos federais - pré-fixados					
Letra Financeira do Tesouro - LFT	17.03.2010			782	782
Letra Financeira do Tesouro - LFT	07.06.2010			156	156
Letra Financeira do Tesouro - LFT	07.09.2010			149	149
Letra Financeira do Tesouro - LFT	16.03.2011	1.482	1.484		
Letra Financeira do Tesouro - LFT	15.06.2011	160	161		
Letra Financeira do Tesouro - LFT	21.12.2011	953	964		
Letra Financeira do Tesouro - LFT	07.03.2012	1.448	1.449		
Letra Financeira do Tesouro - LFT	07.03.2013	1.042	1.045		
Letra Financeira do Tesouro - LFT	07.09.2013	29	29		
		5.114	5.122	1.087	1.087
(b) Consórcio DPVAT					
Títulos disponíveis para venda - Circulante					
Fundos de Investimento					
BB Institucional Federal		16.802	16.802	2.903	2.903
BB CP Corporativo		3.590	3.590		
Bradesco FIF DI Federal Silver		20.194	20.194	75.150	75.150
Bradesco FI Referenciado DI Premium				14	14
HSBC FIC Multimercado Star		15	15	83	83
Itaú Soberano Ref DI LP FI		20.136	20.136	57.880	57.880
Unibanco Active Fix FICFI Renda Fixa Crédito Privado		17	17	24	24
		60.754	60.754	136.054	136.054

Figura 44. *Detalhamento das aplicações financeiras em poder da Seguradora Líder no ano de 2009: na imagem da esquerda, todas aplicações no consórcio; na imagem da direita, as aplicações em poder da Líder - Fonte: demonstrações financeiras da Líder, peça 34.*

321. *Em 2018, para o bem da transparência da operação do DPVAT, as demonstrações da Líder voltaram a apresentar detalhes das aplicações.*

322. *Na nota explicativa 6 das demonstrações de 2018, encontram-se, além dos valores e dos ratings, as rentabilidades das aplicações em poder da Líder, conforme mostra a figura 45.*

6. APLICAÇÕES

i) Composição:

a) Títulos para cobertura das provisões técnicas

Descrição	2018 Valor justo por meio do resultado		2017 Valor justo por meio do resultado	
Cotas de fundos de investimentos exclusivos	**67.650**	**100%**	**60.706**	**100%**
Letras Financeiras do Tesouro	32.985	49%	27.557	45%
Letras Financeiras do Tesouro - Operação Compromissada	23.020	34%	10.161	17%
Letras do Tesouro Nacional	5.168	8%	2.364	4%
Letras do Tesouro Nacional - Operação Compromissada	5.666	8%	15.585	26%
Notas do Tesouro Nacional	816	1%	3.001	5%
Notas do Tesouro Nacional - Operação Compromissada	–	0%	2.043	3%
Opções de Futuro	–	0%	1	0%
Outros*	(6)	0%	(6)	0%
Rentabilidade no exercício**	**101,62%**	–	**104,40%**	–

* Taxa de gestão, contas a pagar, a receber e tesouraria

** Rentabilidade expressa em percentual do CDI do período

b) Aplicações livres (Giro)

Descrição	2018 Valor justo por meio do resultado		2017 Valor justo por meio do resultado	
Cotas de fundos de investimentos exclusivos	**139.697**	**100%**	**260.547**	**100%**
Cotas de fundos de investimentos não exclusivos - Consórcio	122.548	88%	230.320	88%
Cotas de fundos de investimentos não exclusivos - Seguradora Líder	17.149	12%	30.227	12%
Rentabilidade no exercício*	**97,09%**	–	**99,13%**	–

* Rentabilidade expressa em percentual do CDI do período

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Figura 45. *Detalhamento das aplicações financeiras em poder da Seguradora Líder, destacando os totais das três parcelas (em azul) e suas rentabilidades no ano (em verde) - Fonte: demonstrações financeiras da Líder de 2018, peça 43.*

323. Passando agora à segunda pergunta: onde está aplicado o restante (a maior parte) das aplicações e qual o seu risco de crédito?

324. Em 2018, as demonstrações voltaram a apresentar informações que foram apresentadas em 2008 e 2009, mas omitidas nas demonstrações dos anos 2010 a 2017.

325. A apresentação de informações sobre os recursos do DPVAT em poder das demais consorciadas foi feita na nota explicativa 21, que trata de transações com partes relacionadas. No quadro-resumo dessa nota, é apresentado o total de recursos do consórcio que estava em poder da Líder (R$ 207 milhões) e o total em poder das demais consorciadas (R$ 8.995 milhões) – ver figura 46.

(a) Composição das operações com Consorciadas acionistas por grupo de contas:

	31 de dezembro de 2018					
	Seguradora Líder			Consórcio DPVAT		
Grupo de contas	Ativo	Passivo	Despesa	Ativo	Passivo	Despesa
Sinistros ocorridos (i)	–	3	(782)	–	350	(104.011)
Outras receitas e despesas operacionais (ii)	–	–	(536)	–	–	(71.212)
Despesas administrativas (iii)	–	–	(75)	–	–	(9.943)
Aplicações financeiras (iv)	207.347	–	–	8.995.159	–	–
	207.347	3	(1.393)	8.995.159	350	(185.167)

	31 de dezembro de 2017					
	Seguradora Líder			Consórcio DPVAT		
Grupo de contas	Ativo	Passivo	Despesa	Ativo	Passivo	Despesa
Sinistros ocorridos (i)	–	5	(963)	–	645	(134.454)
Outras receitas e despesas operacionais (ii)	–	–	(515)	–	–	(71.914)
Despesas administrativas (iii)	–	–	(198)	–	–	(27.647)
Aplicações financeiras (iv)	321.253	–	–	8.471.773	–	–
	321.253	5	(1.677)	8.471.773	645	(234.016)

(i) Referem-se a operações de ressarcimentos de regulação e recepção de sinistros realizadas com empresas que são acionistas.

(ii) Referem-se a despesas com cobrança relativas a convênios bancários do processo de arrecadação.

(iii) Referem-se a gastos com seguro predial e de veículos da Seguradora, despesas e tarifas bancárias com empresas acionistas. O processo de contratação segue as melhores práticas de mercado, através de concorrência, visando o menor custo para a Seguradora.

(iv) Referem-se às aplicações financeiras livres e títulos para cobertura das provisões técnicas cuja administração dos fundos é realizada por empresas acionistas. A taxa de administração cobrada pelas empresas é de 0,15% sobre o montante de ativos, representando o montante de R$ 15.006 em 31 de dezembro de 2018 (R$ 12.454 em 2017) registrado à contrapartida do resultado financeiro pela capitalização das das Provisões Técnicas, uma das menores taxas praticadas pelo mercado conforme estudo da consultoria ADITUS. O valor da taxa é contabilizado diretamente na rentabilidade líquida dos fundos.

Figura 46. *Quadro-resumo das relações do consórcio com partes relacionadas, apresentado na demonstração de 2018, informa sobre o total de recursos do consórcio em poder da Líder (R$ 207 milhões) e das demais consorciadas (R$ 8.995 milhões) - Fonte: demonstrações financeiras da Líder, peça 43.*

326. Mais adiante, na mesma nota explicativa (ver figura 47), é detalhada a distribuição das aplicações financeiras do consórcio entre as consorciadas. Com as informações apresentadas nesse detalhamento, sabe-se quanto cada grupo econômico ligado a cada consorciada detinha de recursos do consórcio DPVAT no final de 2018. A tabela 28 apresenta essas informações de modo condensado e indicando os percentuais que são distribuídos a cada grupo econômico.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

(b) Composição das operações com Consorciadas acionistas:

	31 de dezembro de 2018					
	Seguradora Líder			Consórcio DPVAT		
Categoria	Ativo	Passivo	Despesa	Ativo	Passivo	Despesa
Grupo BANCO DO BRASIL						
Aliança do Brasil Seguros S.A.	–	–	(10)	–	3	(1.318)
Banco do Brasil S.A.	48.909	–	(282)	–	–	(37.484)
BB F do I RF dos Consórcios DPVAT	20.251	–	–	2.692.707	–	–
Cia. de Seguros Aliança do Brasil S.A.	–	–	(10)	–	5	(1.359)
Grupo Bradesco						
Banco Bradesco S.A.	47.642	–	(82)	–	–	(10.946)
Bradesco FI RF DPVAT	13.123	–	–	1.744.891	–	–
Bradesco Auto/Re Cia. de Seguros S.A.	–	–	(12)	–	1	(1.573)
Grupo Caixa Econômica Federal						
Banco Caixa Econômica Federal	–	–	(183)	–	–	(24.357)
Caixa Fundo de Investimento Renda Fixa DPVAT	7.171	–	–	953.480	–	–
Caixa Seguradora S.A.	–	–	(6)	–	–	(816)
Cia. de Seguros Previdência do Sul S.A.	–	–	(14)	–	4	(1.869)
Grupo Icatú						
Icatu Seguros S.A.	–	–	(6)	–	2	(834)
Icatu Vanguarda Fdo de Invest. Renda Fixa DPVAT	3.504	–	–	465.957	–	–
Vanguarda Cia de Seguros Gerais S.A.	–	–	(6)	–	1	(806)
Grupo Itaú						
Azul Cia. de Seguros Gerais S.A.	–	–	(11)	–	6	(1.401)
Banco Itaú S.A.	43.145	–	(37)	–	–	(4.858)
Itaú Seguros de Auto e Residência S.A.	–	–	(10)	–	7	(1.266)
Porto Seguro Cia. de Seguros Gerais S.A.	–	–	(18)	–	7	(2.399)
Porto Seguro Fdo de Invest. Renda Fixa DPVAT	7.510	–	–	998.550	–	–
Porto Seguro Vida e Previdência S.A.	–	–	(10)	–	4	(1.276)
Grupo MAPFRE						
Brasil Veículos Companhia de Seguros S.A.	–	–	(10)	–	6	(1.327)
Mapfre Fdo de Invest. R.F. Prov. Téc. DPVAT	4.287	–	–	570.033	–	–
Mapfre Previdência S.A.	–	–	(10)	–	4	(1.291)
Mapfre Seguros Gerais S.A.	–	–	(18)	–	9	(2.378)
Mapfre Vida S.A.	–	–	(5)	–	–	(623)
Grupo Safra						
Banco Safra S.A.	–	–	–	–	–	(17)
Safra Fundo de Investimento Renda Fixa DPVAT	8.529	–	–	1.134.125	–	–
Safra Vida e Previdência S.A.	–	–	–	–	–	(1)
Grupo Santander						
Banco Santander S.A.	–	–	(26)	–	–	(3.494)
Santander Fundo de Investimento DPVAT	3.275	–	–	435.417	–	–
ZurichSantanderBrasilSegurosePrevidênciaS.A.	–	–	–	–	–	(6)
Outros acionistas						

Figura 47. *Excerto do detalhamento das relações com partes relacionadas, apresentado na demonstração de 2018, informando o total de recursos do consórcio em poder de cada consorciada (Fonte: demonstrações financeiras da Líder, peça 43.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Tabela 28. Distribuição das aplicações do consórcio DPVAT entre as consorciadas (em R$ mil).

Grupo Econômico detentor das aplicações do consórcio	***Valor das aplicações (R$ mil)***	***% Demais consorciadas***	***% Total de aplicações***
Grupo BANCO DO BRASIL	*2.692.707*	*30%*	*30%*
Grupo Bradesco	*1.744.891*	*19%*	*19%*
Grupo Safra	*1.134.125*	*13%*	*12%*
Grupo Itaú	*998.550*	*11%*	*11%*
Grupo Caixa Econômica Federal	*953.480*	*11%*	*10%*
Grupo MAPFRE	*570.033*	*6%*	*6%*
Grupo Icatú	*465.957*	*5%*	*5%*
Grupo Santander	*435.417*	*5%*	*5%*
Subtotal de aplicações em poder das demais consorciadas	***8.995.159***	***100%***	***99%***
Seguradora Líder	*122.548*		*1%*
Total de aplicações financeiras do consórcio	***9.117.707***		***100%***

Fonte: demonstrações financeiras da Líder de 2018, peça 43.

327. Como se pode ver nessa tabela, oito grupos econômicos dividem a totalidade das aplicações do consórcio que não estão em poder da Seguradora Líder (R$ 8.995 milhões). O grupo que detém mais recursos do DPVAT é o do Banco do Brasil, com R$ 2.693 milhões (30% do total). Em seguida, vêm os grupos Bradesco e Safra, com R$ 1.745 milhões (19% do total) e R$ 1.134 milhões (12% do total), respectivamente.

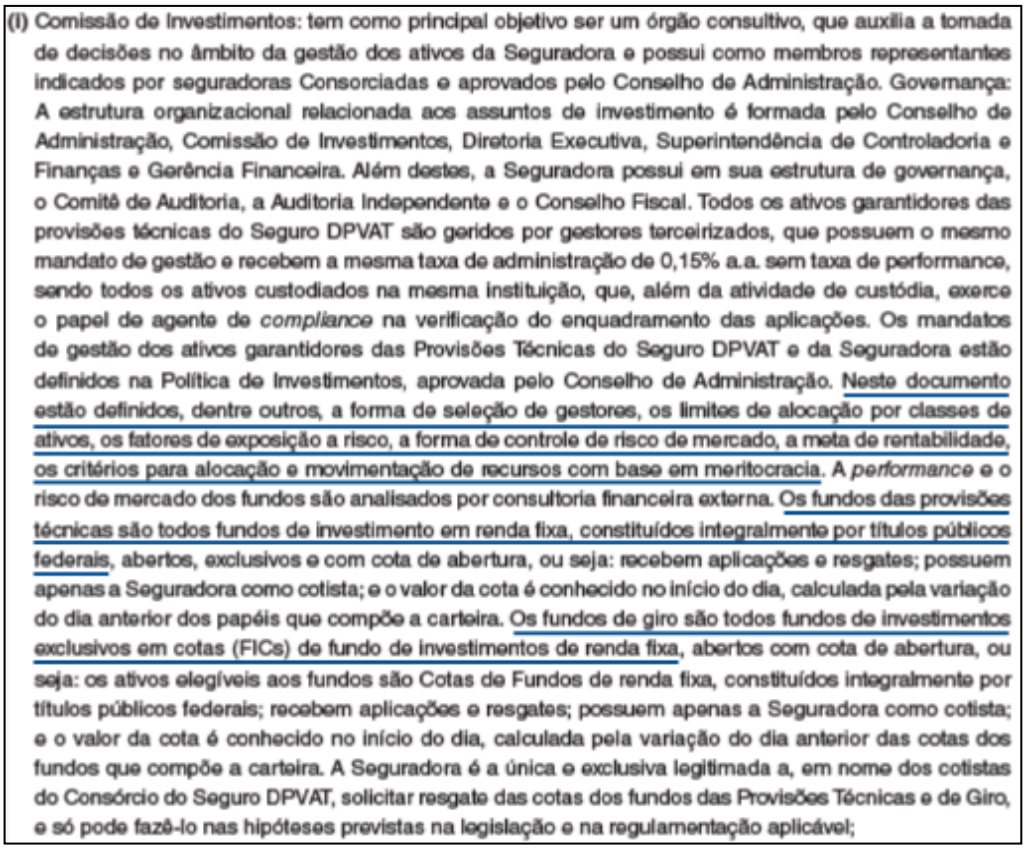
328. Por último, após Itaú, Caixa Econômica Federal, MAPFRE e Icatú, vem o grupo Santander, com R$ 435 milhões (5% do total). Além dos oito grupos econômicos com recursos do DPVAT, tem-se a Seguradora Líder, que detém R$ 122,5 milhões do total de aplicações do consócio DPVAT (1 % do total do consórcio).

329. Portanto, comparando a demonstração de 2018 com as demonstrações dos anos anteriores, houve avanço na transparência das informações relativas ao patrimônio do consórcio do DPVAT, pois a demonstração mais recente apresenta informação sobre a totalidade do patrimônio do consórcio, enquanto as demonstrações de 2010 a 2017 limitavam-se a informar sobre a aplicações em poder da Seguradora Líder (cerca de 1% do total de ativos do consórcio).

330. No entanto, as demonstrações de 2018 ainda deixam a desejar, pois não informam como os recursos em poder das demais consorciadas estão aplicados, nem quanto estão rendendo. O máximo que se encontra de detalhes sobre as aplicações do consórcio nas demonstrações é um texto informando que (ver figura 48):

- *existe um documento que define "a forma de seleção de gestores, os limites de alocação por classes de ativos, os fatores de exposição a risco, a forma de controle de risco de mercado, a meta de rentabilidade, os critérios para alocação e movimentação de recursos com base em meritocracia";*
- *"os fundos das provisões técnicas são todos fundos de investimento em renda fixa, constituídos integralmente por títulos públicos federais"; e*
- *"os fundos de giro são todos fundos de investimentos exclusivos em cotas (FICs) de fundo de investimentos de renda fixa".*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.



(I) Comissão de Investimentos: tem como principal objetivo ser um órgão consultivo, que auxilia a tomada de decisões no âmbito da gestão dos ativos da Seguradora e possui como membros representantes indicados por seguradoras Consorciadas e aprovados pelo Conselho de Administração. Governança: A estrutura organizacional relacionada aos assuntos de investimento é formada pelo Conselho de Administração, Comissão de Investimentos, Diretoria Executiva, Superintendência de Controladoria e Finanças e Gerência Financeira. Além destes, a Seguradora possui em sua estrutura de governança, o Comitê de Auditoria, a Auditoria Independente e o Conselho Fiscal. Todos os ativos garantidores das provisões técnicas do Seguro DPVAT são geridos por gestores terceirizados, que possuem o mesmo mandato de gestão e recebem a mesma taxa de administração de 0,15% a.a. sem taxa de performance, sendo todos os ativos custodiados na mesma instituição, que, além da atividade de custódia, exerce o papel de agente de *compliance* na verificação do enquadramento das aplicações. Os mandatos de gestão dos ativos garantidores das Provisões Técnicas do Seguro DPVAT e da Seguradora estão definidos na Política de Investimentos, aprovada pelo Conselho de Administração. Neste documento estão definidos, dentre outros, a forma de seleção de gestores, os limites de alocação por classes de ativos, os fatores de exposição a risco, a forma de controle de risco de mercado, a meta de rentabilidade, os critérios para alocação e movimentação de recursos com base em meritocracia. A *performance* e o risco de mercado dos fundos são analisados por consultoria financeira externa. Os fundos das provisões técnicas são todos fundos de investimento em renda fixa, constituídos integralmente por títulos públicos federais, abertos, exclusivos e com cota de abertura, ou seja: recebem aplicações e resgates; possuem apenas a Seguradora como cotista; e o valor da cota é conhecido no início do dia, calculada pela variação do dia anterior dos papéis que compõe a carteira. Os fundos de giro são todos fundos de investimentos exclusivos em cotas (FICs) de fundo de investimentos de renda fixa, abertos com cota de abertura, ou seja: os ativos elegíveis aos fundos são Cotas de Fundos de renda fixa, constituídos integralmente por títulos públicos federais; recebem aplicações e resgates; possuem apenas a Seguradora como cotista; e o valor da cota é conhecido no início do dia, calculada pela variação do dia anterior das cotas dos fundos que compõe a carteira. A Seguradora é a única e exclusiva legitimada a, em nome dos cotistas do Consórcio do Seguro DPVAT, solicitar resgate das cotas dos fundos das Provisões Técnicas e de Giro, e só pode fazê-lo nas hipóteses previstas na legislação e na regulamentação aplicável;

Figura 48. *Excerto da nota explicativa que apresenta alguns detalhes (em destaque) sobre as aplicações do consórcio em poder das demais consorciadas (Fonte: demonstrações financeiras da Líder de 2018, peça 43.*

28. Outras informações que não são divulgadas

331. As demonstrações financeiras não apresentam informações sobre as penalidades aplicadas à Seguradora Líder ou às demais consorciadas por irregularidades na operação do DPVAT. Também não informam em que rubrica contábil as multas pagas são lançadas.

332. Como não há evidência de glosa na margem de resultado do consórcio DPVAT nas demonstrações do consórcio DPVAT, supõe-se que as multas aplicadas à Seguradora Líder ou às demais consorciadas por irregularidades na operação do DPVAT estejam sendo repassadas aos proprietários de veículos, já que a receita do consórcio advém das tarifas e taxas de emissão de apólices que lhes são cobradas e do rendimento auferido com o excedente dessas taxas (provisões técnicas e excedentes de provisões).

333. As demonstrações financeiras também não apresentam informações sobre as despesas administrativas que foram julgadas irregulares pela Susep.

334. De modo análogo, como não há evidência de glosa na margem de resultado do consórcio DPVAT nas demonstrações do consórcio DPVAT, supõe-se que as despesas administrativas irregulares estejam sendo pagas pelos proprietários de veículos.

335. No relatório de fiscalização da Susep de 2018 (peça 79), constam alguns fatos que aqui merecem destaque.

336. Em 2015, a Seguradora Líder contratou um escritório de advocacia para ajuizar ação contra a Gente Seguradora S/A com a finalidade de evitar que essa seguradora (que também é do consórcio DPVAT) continuasse divulgando newsletter sobre irregularidades na operação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

DPVAT. Esse contrato custou R$ 250 mil e poderia ter custado mais R$ 250 mil, se a Seguradora Líder tivesse conseguido uma medida cautelar (o que não aconteceu).

337. Ao cabo da ação, um desfecho surpreendente: a Seguradora Líder realizou acordo judicial com a Seguradora Gente para encerrar o processo, pagando R$ 437 mil à ré por danos morais e materiais.

338. A julgar pelo acordo realizado, ou a Seguradora Líder reconheceu que as irregularidades divulgadas no newsletter Gente Seguradora S/A de fato ocorreram, ou a Seguradora Líder não logrou provar a falsidade das denúncias, ou a administradora do consórcio DPVAT decidiu favorecer indevidamente uma das consorciadas.

339. Em qualquer dessas hipóteses, não cabe aos proprietários de veículos arcar com os R$ 687 mil desembolsados desnecessariamente pelos administradores escolhidos pelas seguradoras consorciadas.

340. Outra vez, como não há evidência de glosa na margem de resultado do consórcio DPVAT nas demonstrações do consórcio DPVAT, é provável que essa despesa injustificada tenha sido suportada pelos proprietários de veículos.

341. No mesmo relatório de fiscalização, há menção a honorários pagos em processo penal ajuizado contra administradores da Seguradora Líder em razão da Operação Tempo de Despertar (contrato de R$ 125 mil em 2017).

342. Novamente, não há evidência de glosa dessa despesa na margem de resultado do consórcio DPVAT nas demonstrações do consórcio DPVAT e, outra vez, os proprietários de veículos suportaram despesas para defender judicialmente os administradores que foram escolhidos pelas seguradoras consorciadas.

343. Ainda no relatório de fiscalização de 2018 (peça 79), consta que a Seguradora Líder alinhavou um termo de ajustamento de conduta com o Ministério Público de Minas Gerais por meio do qual se comprometeria a pagar R$ 85 milhões de indenização pelos danos causados à população desse Estado.

344. Em uma nota explicativa das demonstrações de 2017, consta que, em 29/6/2017, as seguradoras consorciadas decidiram condicionar a assinatura do TAC aos termos da manifestação da Susep acerca da natureza da despesa de R$ 85 milhões – ver primeira parte da figura 49.

22.2 Termo de ajustamento de conduta (TAC)

Em 29 de junho de 2017, foi realizada uma Assembleia (Reunião) das Consorciadas do Consórcio do Seguro DPVAT com o objetivo de avaliar o TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) e o Protocolo de Obrigações, propostos pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, com investimento de recursos da Seguradora. A assinatura de ambos os instrumentos ficou condicionada à manifestação da SUSEP acerca da classificação do valor do investimento proposto pelo MP-MG e da sua assunção pela Seguradora. Como resultado, em 18 de agosto de 2017, foi realizada uma nova Assembleia (Reunião) das Consorciadas do Consórcio do Seguro DPVAT com o objetivo de rerratificar as deliberações tomadas na Assembleia de 29 de junho de 2017, tendo sido aprovada por unanimidade a rejeição à assinatura do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta e Protocolo de Obrigações.

Figura 49. *Excerto da nota explicativa das demonstrações de 2017 sobre o TAC com o MP/MG (peça 42).*

345. O relatório de fiscalização de 2018 mostra que, em 13/7/2017, a Susep manifestou-se sobre a natureza da despesa de R$ 85 milhões prevista no TAC. A conclusão da procuradoria jurídica da Susep encaminhada à Seguradora Líder foi no sentido de que os R$ 85 milhões deveriam ser inteiramente suportados pelas consorciadas, sem serem reconhecidos como despesas de indenizações e sem impactar os cálculos futuros de tarifas, pois têm origem em descontroles da operação da Líder (peça 79).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

346. Na parte final da nota explicativa apresentada na figura 49, consta que, em 18/8/2017, diante da manifestação da Susep, as seguradoras consorciadas decidiram, por unanimidade, rejeitar a assinatura do TAC.

347. Os casos acima mencionados mostram que as seguradoras consorciadas não estão dispostas a arcar com os prejuízos causados pelos administradores que escolhem e, favorecidas pela assimetria de informações, não se abstêm de repassar os prejuízos causados pela má administração do negócio aos proprietários de veículos.

348. Caso se deseje mitigar essa assimetria de informações a fim de facilitar o controle administrativo e social da operação do DPVAT, deve-se, atendendo ao disposto no Pronunciamento Técnico CPC 00 - Estrutura Conceitual para Relatório Financeiro, item 2.1 e seguintes, exigir que o consórcio apresente nas demonstrações financeiras as seguintes informações de forma dissociada das despesas operacionais:

- *penalidades aplicadas à Seguradora Líder, suas consorciadas e seus administradores em razão de irregularidades na gestão dos recursos do consórcio do DPVAT;*
- *despesas processuais em ações penais contra os administradores da Seguradora Líder;*
- *despesas processuais em ações civis coletivas em razão de irregularidades na gestão dos recursos do consórcio do DPVAT;*
- *despesas com honorários para acompanhamento de inquéritos ou processos administrativos que apuram irregularidades na gestão dos recursos do consórcio do DPVAT;*
- *indenizações pagas em acordos judiciais e extrajudiciais relacionadas com irregularidades na gestão dos recursos do consórcio do DPVAT; e*
- *indenizações pagas em razão de sentenças desfavoráveis relacionadas com irregularidades na gestão dos recursos do consórcio do DPVAT.*

349. E, caso essas despesas não tenham sido glosadas da margem de resultado, a Seguradora Líder deve informar as garantias tomadas para viabilizar a reparação do dano ou apresentar justificativa que demonstre, em cada caso, que se trata de risco inerente ao negócio. E caso as despesas ainda não tenham sido realizadas, deve-se provisionar os recursos necessários e dar-lhes divulgação nas demonstrações.

29. Objetos nos quais foi constatado

350. A falta de transparência na divulgação de informações do consórcio DPVAT foi identificada nas demonstrações financeiras de 2008 a 2018 publicadas pela Seguradora Líder, líder do consórcio DPVAT (peças 33-43).

30. Critério de auditoria

351. As demonstrações financeiras do consórcio DPVAT, que detém o monopólio do seguro DPVAT, um serviço com tarifa e margem de resultado fixadas pelo CNSP, obrigatório para os proprietários de veículos, devem ser transparentes, para permitir o controle social e a supervisão administrativa da operação, de modo a evitar abuso de poder econômico e lucros arbitrários das consorciadas.

352. Entre outros dispositivos constitucionais e legais em que se baseia esse entendimento, podem-se mencionar:

- *CF, art. 170, inciso V – defesa do consumidor é um princípio da ordem econômica;*
- *CF, art. 173, § 4º - dever do Estado de proteger o cidadão contra o abuso econômico e o aumento arbitrário dos lucros;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

- *Lei 8.078/1990, art. 4º, caput – direito do consumidor à transparência nas relações de consumo;*
- *Lei 8.078/1990, art. 4º, inciso IV – direito do consumidor à informação; e*
- *Lei 8.078/1990, art. 4º, inciso VI – dever do Estado de coibir e reprimir os abusos praticados no mercado de consumo.*

353. *No plano infralegal, a Resolução CNSP 332/2015, que dispõe sobre o DPVAT, determina a observância do princípio da publicidade:*

> *Art. 43. As despesas administrativas serão realizadas e controladas em observância aos princípios da eficiência, da razoabilidade, da publicidade e da impessoalidade.*

354. *Do ponto de vista técnico-contábil, o Pronunciamento Técnico CPC 00 - Estrutura Conceitual para Relatório Financeiro, oferece suporte às conclusões e propostas apresentadas.*

355. *Quanto à divergência de dados de despesas, à omissão das receitas financeiras, essas irregularidades vão de encontro a princípios contábeis básicos.*

31. Evidências

356. *Os fatos descritos neste achado baseiam-se nas demonstrações financeiras publicadas pela Seguradora Líder (peça 33-43), nas estimativas de despesas administrativas apresentadas pela Líder à Susep (peças 45-54) e no relatório de fiscalização da Susep de 2018 (peça 79).*

32. Causas

357. *A principal causa deste achado é o descumprimento de princípios contábeis e a não adoção das melhores práticas de mercado.*

358. *Contribuiu para a falta de transparência a inexistência de normas que detalham todas as informações que devem ser divulgadas a fim de tornar transparente a operação do DPVAT, associada a possível desinteresse da Seguradora Líder em conferir transparência ao negócio monopolista que administra.*

359. *Contribuiu para a existência de divergências e omissões nas demonstrações da Líder o fato de a Susep não analisar as demonstrações financeiras do DPVAT nas fiscalizações anuais.*

33. Efeitos reais e potenciais

360. *A falta de transparência da operação do DPVAT cria assimetria de informações, que viabiliza: (a) a realização de despesas irregulares, favorecendo indevidamente determinadas pessoas escolhidas pela administração da Líder (efeito potencial); (b) a fixação de prêmios em valores superiores ao necessário, prejudicando os proprietários de veículos (efeito potencial) e aumentando indevidamente os lucros das seguradoras consorciadas (efeito potencial); e (c) a gestão ineficaz dos recursos, prejudicando os proprietários de veículos que sustentam a operação do DPVAT com o pagamento anual de prêmios e apólices (efeito potencial).*

34. Responsável: qualificação, conduta, nexo de causalidade e culpabilidade (a análise de culpabilidade não se aplica a pessoas jurídicas)

361. *A falta de transparência da operação do DPVAT existe desde o início da operação da Seguradora Líder, principalmente, por falta de normas do CNSP e da Susep que especifiquem todas as informações que devem ser divulgadas a fim de tornar transparente a operação do DPVAT.*

362. *O possível desinteresse da Seguradora Líder em conferir transparência ao negócio monopolista que administra não é punível em razão da inexistência de norma que detalha todas informações que devem ser divulgadas a fim de tornar transparente a operação do DPVAT.*

363. *No entanto, a omissão das receitas financeiras das aplicações, assim como as divergências de valores encontradas, não encontra abrigo na escusa da inexistência de normas específicas*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

do DPVAT, pois vão de encontro a princípios básicos de contabilidade (universalidade das receitas e despesas, fidedignidade aos fatos, por exemplo).

364. A responsabilidade pelas irregularidades contábeis da Líder deve ser apurada pela Susep, autarquia supervisora, que pode aplicar sanções pelo fato de a Líder não ter escriturado as operações nos livros e registros da contabilidade, com atualidade ou fidedignidade (Resolução 243/2011, art. 19, peça 81).

35. Conclusão da equipe de auditoria

365. O único canal de divulgação aos cidadãos de informação sobre a arrecadação e a aplicação dos recursos do DPVAT são as demonstrações financeiras da Seguradora Líder.

366. As receitas do consórcio DPVAT não são divulgadas adequadamente. Neste achado, foram identificadas as seguintes falhas e omissões nas demonstrações dos anos de 2008 a 2018:

- *As receitas financeiras das aplicações financeiras do consórcio DPVAT (entre R$ 324 milhões e R$ 925 milhões/ano) são omitidas das demonstrações;*
- *Em alguns anos, o resultado operacional da Seguradora Líder foi ajustado ao máximo autorizado pelo CNSP (2% dos prêmios arrecadados) com a utilização de receitas financeiras das aplicações financeiras do consórcio DPVAT;*
- *Até as demonstrações de 2017, as receitas do consórcio DPVAT provenientes das tarifas de emissão de apólices foram apresentadas em conta de detalhamento da Seguradora Líder, dificultando seu conhecimento;*
- *Os fundos em que são aplicados os recursos das aplicações das provisões técnicas do consórcio DPVAT, suas rentabilidades acumuladas, suas classificações de risco, bem como o modo de seleção dos gestores dos fundos são omitidos das demonstrações;*
- *Até 2018, a taxa de administração paga aos gestores dos fundos em que são aplicados os recursos das aplicações das provisões técnicas era omitida das demonstrações;*
- *Os valores das taxas de administração pagas a cada gestor de fundos do DPVAT são omitidos das demonstrações;*
- *O nome da empresa custodiante dos ativos garantidores, o modo de seleção do custodiante e a despesa de custódia dos ativos são omitidos nas demonstrações;*
- *Os índices de inadimplência do DPVAT por unidade da federação e por categoria de veículos não são apresentados ou são apresentados apenas ocasionalmente nas demonstrações financeiras;*
- *Apenas nas demonstrações 2017, foram informados os valores dos prêmios não identificados e os valores dos prêmios restituídos aos proprietários dos veículos; e*
- *O valor recuperado em ações de regresso contra os causadores dos acidentes é omitido nas demonstrações;*

367. As despesas do consórcio DPVAT não são divulgadas adequadamente. Nesse ponto, foram identificadas as seguintes falhas e omissões nas demonstrações dos anos de 2008 a 2018:

- *Apenas nas demonstrações 2017, as despesas com sinistros ocorridos foram detalhadas de modo transparente, informando quanto foi pago a: advogados; médicos, peritos e investigadores; corretores e seguradoras que recepcionaram e regularam os pedidos de indenização;*
- *Apenas nas demonstrações 2018, a conta outras receitas e despesas operacionais informou sobre as despesas com processamento de dados e impressão dos formulários de CRV e CRLV;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

- *As demonstrações de 2018 apresentam duas subcontas com nomes genéricos e assemelhados com saldos relevantes (Despesas com cobrança e Despesas com arrecadação), sem esclarecer a que despesas correspondem;*
- *O não detalhamento de contas de resultados do consórcio DPVAT no detalhamento de contas de resultados da Seguradora Líder causa efeitos negativos na transparência da operação, porque dificulta: identificar eventuais inconsistências; verificar se os percentuais de despesas fixados pelo CNSP foram atendidos; e verificar se a repartição de despesas com as demais consorciadas respeitou os percentuais de participação de cada uma no consórcio;*
- *Até as demonstrações de 2010, o valor de indenizações pagas aos beneficiários do DPVAT era omitido das demonstrações;*
- *Até as demonstrações de 2017, as despesas do consórcio DPVAT com serviços prestados pelas consorciadas (partes relacionadas) eram omitidas das demonstrações;*
- *As demonstrações não informam as despesas com sinistros envolvendo pedestres atingidos por veículos não identificados e indenizações pagas a proprietários inadimplentes (DPVAT de caráter social);*
- *As demonstrações de 2012 mostram uma distribuição do resultado financeiro entre a Líder e as demais consorciadas que é desproporcional aos percentuais de participação das seguradoras do consórcio; e*
- *As demonstrações de 2018 apresentam divergências entre as demonstrações da Seguradora Líder e as demonstrações do consórcio do DPVAT, o que configura indício de manipulação dos dados financeiros do consórcio DPVAT.*

368. *O patrimônio do consórcio DPVAT não é divulgado adequadamente. Nesse ponto, foram identificadas as seguintes falhas e omissões nas demonstrações dos anos de 2008 a 2018:*

- *As demonstrações de 2010 a 2018 não informaram quais títulos constituíam os ativos garantidores das provisões técnicas;*
- *Apenas nas demonstrações de 2018, constam informações sobre o risco de crédito e a rentabilidade das aplicações que estão em poder da Seguradora Líder, que correspondem ao capital de giro do consórcio, o patrimônio líquido da Seguradora Líder e as provisões técnicas da Seguradora Líder;*
- *As demonstrações de 2008 a 2018 não informaram o risco de crédito e a rentabilidade das aplicações dos ativos garantidores do consórcio DPVAT, que representam cerca de 99% do ativo do consórcio; e*
- *Apenas as demonstrações de 2008, 2009 e 2018 informaram quem detinha os ativos garantidores das provisões técnicas.*

369. *Por fim, foram identificadas as seguintes falhas e omissões nas demonstrações dos anos de 2008 a 2018:*

- *Divergências entre os valores apresentados nas demonstrações apresentadas num ano e reapresentadas no seguinte;*
- *Inconsistências entre os valores apresentados no resultado do consórcio e os valores apresentados no detalhamento de despesas na mesma demonstração contábil-financeira;*
- *As demonstrações financeiras divulgadas pela Seguradora Líder não apresentam informações sobre despesas processuais e judiciais causadas por irregularidades praticadas pelos gestores do consórcio DPVAT;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

- *As demonstrações não informam em que rubrica contábil as multas da Susep são lançadas e quais as despesas correspondentes;*
- *As demonstrações financeiras não apresentam informações sobre as despesas administrativas que foram julgadas irregulares pela Susep, nem contêm provisões para cobrir o risco dos processos em trâmite na Susep; e*
- *Há indícios de que as multas aplicadas à Seguradora Líder ou às demais consorciadas por irregularidades na operação do DPVAT bem como as despesas administrativas irregulares são repassadas aos proprietários de veículos.*

370. *Para tornar transparente a gestão dos recursos do DPVAT, entende-se que as receitas e despesas do consórcio DPVAT devem ser apresentadas de forma autônoma da demonstração da Seguradora Líder (sem a necessidade de consulta a detalhes das demonstrações da Seguradora Líder) e com as oportunidades de melhoria indicadas acima.*

371. *Em sendo as demonstrações do consórcio do DPVAT apresentadas de modo autônomo, as consorciadas, inclusive a Seguradora Líder, podem apresentar suas demonstrações reconhecendo o resultado do consórcio pelo método da equivalência patrimonial.*

372. *A julgar pela insuficiência das respostas apresentadas pelas unidades técnicas da Susep aos questionamentos da equipe sobre as falhas encontradas nas demonstrações, os técnicos da Autarquia não analisam de modo sistemático os valores agregados da operação do DPVAT.*

373. *Ao que parece, as fiscalizações da Susep limitam-se, na maioria das vezes, a avaliar os lançamentos mais relevantes das contas de despesas administrativas e de outras despesas operacionais. Com essa abordagem focada em micro avaliação, corre-se o risco de não identificar falhas mais gerais ou mesmo eventual manipulação contábil de resultados.*

374. *Além disso, as respostas denotam que, por terem acesso às estimativas e aos sistemas da Líder, os técnicos da Susep não dão importância ao que é divulgado nas demonstrações contábeis. Mas, as demonstrações são o único canal de informações disponível para o controle social.*

375. *A Susep deve não só exigir a divulgação de demonstrações inteligíveis, sem complicações matemáticas, como deve verificar se as informações divulgadas são confiáveis.*

376. *Entendemos oportuno propor que a Susep estabeleça uma rotina simplificada de verificar periodicamente a adequação das demonstrações financeiras publicadas pela Líder*

377. *Após a conclusão deste achado de auditoria, foram divulgadas as demonstrações de 2019 da Seguradora Líder (peça 44). Em análise sumária, constatou-se que a Seguradora deu um passo atrás na transparência, deixando de apresentar as demonstrações do consórcio DPVAT, ou seja, limitou-se a apresentar os balanços e demonstrativos da Seguradora Líder, que detém menos de 1% das ações do consórcio DPVAT.*

378. *No achado 3.2, registrou-se que uma ata de reunião entre representantes da Líder e da Susep revelou que a Líder trocou sua auditoria independente:*

> *5. Informado a troca da empresa de Auditoria Contábil Externa e da Auditoria Atuarial, onde a PWC será substituída pela Deloitte, já para o presente exercício social. A Líder está aguardando o normativo da SUSEP acerca da exigência da auditoria do Consórcio e do novo Plano Contábil para o DPVAT com previsão de publicação em julho/agosto de 2019, segundo a equipe técnica da Autarquia. Em face dessa exigência, a Líder já está se preparando para a Auditoria dos Balanços da Seguradora Líder e do Consórcio com vista a se adequar às novas regras contábeis. (peça 90)*

379. *Diante dos fatos registrados aqui descritos, tal medida parece de bom alvitre.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

36. Proposta de encaminhamento

380. Diante do exposto, propõe-se que o Tribunal:

a) determinar, com base no art. 36, alínea "g", da Decreto-Lei 73/1966 e nos arts. 43 e 53 da Resolução CNSP 332/2015, à Susep que, no prazo de 90 dias, estabeleça normas relativas às demonstrações contábeis do consórcio DPVAT que confiram transparência e viabilizem o controle social e administrativo da operação, levando em consideração os apontamentos registrados neste achado e, em especial, que:

a.1) as demonstrações do consórcio DPVAT devem ser apresentadas de modo autônomo e com todo detalhamento necessário ao controle social e à supervisão administrativa da operação;

a.2) as notas explicativas devem esclarecer os conteúdos de cada conta apresentada nas demonstrações, informando ainda as mudanças de critério contábil em relação ao ano anterior, se for o caso;

b) determinar, com base nos art. 19 e 80 da Resolução CNSP 243/2011, à Susep que, no prazo de 60 dias:

b.1) apure os indícios de irregularidades contábeis apontados neste achado;

b.2) verifique se as multas aplicadas aos dirigentes da Seguradora Líder foram repassadas aos proprietários de veículos e, se for o caso, adote medidas com vistas a glosar da margem de resultado do consórcio os valores dessas multas;

c) recomendar à Susep que estabeleça uma rotina simplificada de verificar periodicamente a adequação das demonstrações financeiras publicadas pela Líder.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

37. Avanços, falhas e irregularidades na arrecadação e distribuição dos recursos do DPVAT

38. Situação encontrada

381. O macroprocesso de arrecadação e distribuição dos recursos do DPVAT pode ser dividido em cinco processos: (1) aprovação das receitas e despesas estimadas; (2) cálculo atuarial; (3) aprovação da tarifa anual; (4) recolhimento das tarifas; (5) distribuição das receitas entre as consorciadas e apropriação dos percentuais definidos pelo CNSP. A tabela 29 apresenta os principais agentes envolvidos na arrecadação dos recursos do DPVAT.

Tabela 29. Agentes envolvidos na arrecadação dos recursos do DPVAT.

Processo	***Fase***	***Agente***
Aprovação das receitas e despesas estimadas	*Estimativa das receitas e despesas*	*Seguradora Líder*
	Análise das estimativas	*Unidade da Susep de fiscalização in loco*
	Aprovação das receitas e despesas	*Conselho Diretor da Susep*
Cálculo atuarial	*Cálculo atuarial antes da aprovação das receitas e despesas*	*Unidade da Susep de fiscalização à distância*
	Cálculo atuarial depois da aprovação das receitas e despesas	
Aprovação da tarifa anual	*Voto do Superintendente da Susep*	*Superintendente da Susep*
	Votação da proposta do Presidente da Susep	*CNSP*
Recolhimento das tarifas	*Recebimento e autenticação dos pagamentos de tarifas*	*Bancos contratados pela Seguradora Líder*
	Distribuição de recursos entre SUS, Denatran e Seguradora Líder	
	Recolhimento de IOF	
	Relatório de arrecadação com identificação dos veículos	
Distribuição das receitas entre as consorciadas	*Apuração de receitas e despesas relativas a cada parcela de arrecadação*	*Seguradora Líder*
	Distribuição de parte dos recursos arrecadados às consorciadas	

382. As falhas e irregularidades apresentadas deste achado são descritas de modo concomitante com uma descrição do macroprocesso de arrecadação e distribuição dos recursos do DPVAT.

383. A descrição das três primeiras etapas desse macroprocesso apresentada neste item baseia-se, principalmente, no processo da revisão tarifária de 2019, ocorrido no segundo semestre de 2018.

39. Aprovação das receitas e despesas estimadas pela Líder com glosas da Susep

384. A estimativa de receitas e despesas do ano seguinte é apresentada anualmente (até 31 de agosto) pelo presidente da Líder por meio de carta endereçada à Susep, acompanhada de um "estudo de despesas administrativas":

> *1. Em atendimento ao estabelecido no artigo 10 da Resolução CNSP nº 153/2006, encaminhamos, em anexo, estudo de previsão das Despesas Administrativas do Consórcio do Seguro DPVAT para o ano de 2019, contendo as premissas utilizadas e descrição de cada despesa.*
> *(...)*
> *8. Diante do exposto, esta Seguradora requer dessa Autarquia os seguintes pleitos:*
> *I. Manutenção dos prêmios tarifários praticados em 2018, de forma a preservar a geração de caixa do negócio, pois já está considerado no estudo um consumo da ordem de R$ 510 milhões de IBNR em 2019;*
> *II. Que seja deliberada **dotação** equivalente ao montante de **R$ 323.874.120** para fazer face às necessidades de recursos para suportar as Despesas Gerais;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

*III. Que sejam viabilizados recursos financeiros para investimentos (CAPEX), da ordem de **R$ 59.983.354,** que poderiam ser viabilizados por meio das seguintes alternativas:*
a. Definição de um percentual de dotação específico para Investimentos (CAPEX); e/ou
b. Economias e benefícios financeiros gerados na redução das Despesas Gerais contempladas nesse estudo; e/ou
c. Parte do resultado financeiro dos ativos garantidores, que atualmente é reconhecido contabilmente nas provisões técnicas, aumentando significativamente o seu superávit. (peça 53, pp. 1-2).

385. *Embora denominado "estudo de despesas administrativas", trata-se de uma estimativa de receitas e despesas, baseada em índices econômicos, índices do ramo do DPVAT e parâmetros técnicos da operação, que o caracteriza como um orçamento global anual da operação do DPVAT.*

386. *A Seguradora Líder também envia à Susep, por meio eletrônico, planilhas de dados de receitas e despesas com sinistros nos anos anteriores, que são utilizados no cálculo atuarial.*

387. *Após diligências à Líder em busca de informações complementares, em 14/11/2018, uma unidade da Susep manifestou-se sobre a adequação ou não da proposta orçamentária da Líder, encaminhando a um diretor minuta de voto com a proposta de glosa e R$ 88 milhões:*

MINUTA DE VOTO ELETRÔNICO
PROCESSO Nº: 15414.625700/2018-54
INTERESSADO: SEGURADORA LÍDER DOS CONSÓRCIOS DO SEGURO DPVAT S.A. (03271), DIRETORIA DE SUPERVISÃO DE SOLVÊNCIA
Senhores Membros do Conselho Diretor,
1. Trata o presente de processo administrativo referente análise das estimativas dos valores das Despesas Administrativas que serão financiadas pela tarifa do Seguro DPVAT no ano de 2019, enviada pela Seguradora Líder dos Consórcios DPVAT S/A, através do Oficio PRESI nº 034/2018 (SEI0348346), em cumprimento ao estabelecido na Resolução CNSP n° 153/2006 (Art. 10).
2. A referida análise deu origem aos despachos (SEI 0375215), (SEI0382572) e (SEI0386448), onde ocorreram propostas de glosas em algumas despesas, amparada na Circular nº 574, de 17/08/2018, que passo a relatar:
(...)
VOTO: Diante do exposto, com vistas a zelar pelo bom uso dos recursos obtidos pelo pagamento do prêmio do seguro DPVAT, submeto o assunto à apreciação de V.Sas. com proposta de glosa no montante R$ 88.747.170,85, conforme discriminado acima. (peça 82)

388. *No mesmo dia, o Diretor da área responsável (DISOL) submeteu sua proposta de glosa de R$ 88 milhões ao Conselho Diretor:*

VOTO ELETRÔNICO Nº 34/2018
PROCESSO Nº: *15414.625700/2018-54*
INTERESSADO: *SEGURADORA LÍDER DOS CONSÓRCIOS DO SEGURO DPVAT S.A. (03271), DIRETORIA DE SUPERVISÃO DE SOLVÊNCIA*
Senhores Membros do Conselho Diretor,
1. Trata o presente de processo administrativo referente a análise das estimativas dos valores das Despesas Administrativas que serão financiadas pela tarifa do Seguro DPVAT no ano de 2019, enviada pela Seguradora Líder dos Consórcios DPVAT S/A, através do Oficio PRESI nº 034/2018 (SEI0348346), em cumprimento ao estabelecido na Resolução CNSP n° 153/2006 (Art. 10).
(...)
4. VOTO: Diante do exposto, com vistas a zelar pelo bom uso dos recursos obtidos pelo pagamento dos prêmios do seguro DPVAT, submeto o assunto à apreciação de V. Sas. com a proposta de glosa no montante de R$ 88.747.170,85 (oitenta e oito milhões, setecentos e quarenta e sete mil, cento e setenta reais e oitenta e cinco centavos), conforme discriminado acima, nos termos do artigo §2º do artigo 4º da Circular SUSEP n.º 574/2018, cabendo da decisão proferida pedido de reconsideração ao presente Conselho. (peça 83)

389. *E o Conselho Diretor da Susep, em 22/11/2018, definiu seu posicionamento sobre a proposta orçamentária da Líder, aprovando por unanimidade a glosa de R$ 88 milhões:*

TERMO DE JULGAMENTO ELETRÔNICO SUSEP/SUPERINTENDENTE/GABIN/SECON Nº 129/2018
PROCESSO Nº: *15414.625700/2018-54*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

INTERESSADO: *SEGURADORA LÍDER DOS CONSÓRCIOS DO SEGURO DPVAT S.A. (03271), DIRETORIA DE SUPERVISÃO DE SOLVÊNCIA*

O Conselho Diretor da Superintendência de Seguros Privados-Susep, em reunião ordinária realizada em 21 de novembro de 2018, considerando o disposto no § 2º do artigo 4º da Circular Susep nº 574/2018 e o Voto Eletrônico do Diretor de Supervisão de Solvência, nº 34/2018 (0390220), decidiu por unanimidade, ***aprovar a proposta de glosa no montante de R$ 88.747.170,85*** *(oitenta e oito milhões, setecentos e quarenta e sete mil, cento e setenta reais e oitenta e cinco centavos), dos valores das Despesas Administrativas que serão financiadas pela tarifa do Seguro DPVAT no ano de 2019.*

Caberá à Seguradora Líder pedido de reconsideração da decisão proferida pelo Conselho.

O Diretor de Organização do Sistema de Seguros Privados Marcelo Augusto Camacho Rocha, manifestou-se impedido de votar.

Presente o Coordenador-Geral Substituto da CGFIP, Marcos Gonçalves Visgueiro, e o analista técnico Benísio José da Silva Filho, que discorreram tecnicamente sobre o assunto.

Participaram do julgamento o Superintendente Joaquim Mendanha de Ataídes e os Diretores Carlos Alberto de Paula, Ícaro Dermarchi Araújo Leite e Paulo dos Santos. (peça 84, negritamos)

390. *Neste ano, ocorreu uma singularidade nessa etapa do processo. Uma semana depois do julgamento, em 29/11/2018, o DISOL retificou seu votou, aumentando a proposta de glosa de R$ 88 milhões para R$ 119 milhões:*

VOTO ELETRÔNICO Nº 35/2018

PROCESSO Nº: *15414.625700/2018-54*

INTERESSADO: *SEGURADORA LÍDER DOS CONSÓRCIOS DO SEGURO DPVAT S.A. (03271), DIRETORIA DE SUPERVISÃO DE SOLVÊNCIA*

Senhores Membros do Conselho Diretor,

Devido à identificação de novo valor a ser glosado do orçamento de despesas administrativas e a equívoco no valor base utilizado para subtração de valores constantes das glosas apresentadas no voto eletrônico n.º 34 (0390220), retifico o mesmo, conforme redação abaixo.

(...)

5. VOTO: Diante do exposto, com vistas a zelar pelo bom uso dos recursos obtidos pelo pagamento dos prêmios do seguro DPVAT, submeto o assunto à apreciação de Vossas Senhorias para retificar o voto eletrônico n.º 34 (0390220) e com a proposta de glosa de:

a. despesas gerais e administrativas no montante de R$ 55.004.750,34 (cinquenta e cinco milhões, quatro mil, setecentos e cinquenta reais e trinta e quatro centavos);

b. investimentos no montante de R$ 59.983.354,00 (cinquenta e nove milhões, novecentos e oitenta e três mil, trezentos e cinquenta e quatro reais); e

c. despesas com sinistros administrativos de R$ 3.742.421,51 (três milhões, setecentos e quarenta e dois mil, quatrocentos e vinte reais e cinquenta e um centavos); (peça 88)

391. *Em 4/12/2018, o Conselho reviu sua decisão e, considerando o voto de 29/11/2018 pela maior glosa, aprovou este por unanimidade:*

TERMO DE JULGAMENTO ELETRÔNICO SUSEP/SUPERINTENDENTE/GABIN/SECON Nº 132/2018

PROCESSO Nº: *15414.625700/2018-54*

INTERESSADO: *SEGURADORA LÍDER DOS CONSÓRCIOS DO SEGURO DPVAT S.A. (03271), DIRETORIA DE SUPERVISÃO DE SOLVÊNCIA*

O Conselho Diretor da Superintendência de Seguros Privados-Susep, em reunião ordinária realizada em 4 de dezembro de 2018, considerando o Voto Eletrônico do Diretor de Supervisão de Solvência, nº 35/2018 (0396430), decidiu por unanimidade, ***retificar*** *o voto eletrônico n.º 34 (0390220) e com a proposta de glosa de:*

a. despesas gerais e administrativas no montante de R$ 55.004.750,34 (cinquenta e cinco milhões, quatro mil, setecentos e cinquenta reais e trinta e quatro centavos);

b. investimentos no montante de R$ 59.983.354,00 (cinquenta e nove milhões, novecentos e oitenta e três mil, trezentos e cinquenta e quatro reais); e

c. despesas com sinistros administrativos de R$ 3.742.421,51 (três milhões, setecentos e quarenta e dois mil, quatrocentos e vinte reais e cinquenta e um centavos);

(...)

Caberá à Seguradora Líder ***pedido de reconsideração*** *da decisão proferida pelo Conselho.*

O Diretor de Organização do Sistema de Seguros Privados Marcelo Augusto Camacho Rocha, manifestou-se impedido de votar.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Presentes o Coordenador-Geral da CGMOP, Geraldo de Carvalho Baeta neves Filho; o analista técnico da CGFIP/CFIP1, Benísio José da Silva Filho e o analista técnico da SEGER/COGET, Sérgio Mendes Coelho, que discorreram tecnicamente sobre o assunto.
Participaram do julgamento o Superintendente Joaquim Mendanha de Ataídes e os Diretores Carlos Alberto de Paula, Ícaro Dermarchi Araújo Leite e Paulo dos Santos. (peça 89)

392. *Da decisão do Conselho Diretor da Susep, cabe pedido de reconsideração da Líder, como se vê num trecho negritado acima. Esse pedido é instruído por uma unidade técnica da Susep e encaminhado ao DISOL, que submete seu voto ao Conselho Diretor para julgamento do recurso. Assim, em 20/3/2019, o DISOL propôs ao Conselho o indeferimento do pedido de reconsideração:*

VOTO ELETRÔNICO DISOL Nº 1/2019:
PROCESSO Nº: *15414.625700/2018-54*
INTERESSADO: *SEGURADORA LÍDER DOS CONSÓRCIOS DO SEGURO DPVAT S.A. (03271), DIRETORIA DE SUPERVISÃO DE SOLVÊNCIA*

Srs. Membros do Conselho Diretor,
1. Trata o presente processo administrativo de análise das estimativas dos valores das Despesas Administrativas que serão financiadas pela tarifa do Seguro DPVAT para o ano de 2019, enviada pela Seguradora Líder dos Consórcios DPVAT S/A, através do Ofício PRESI nº 034/2018 (SEI0348346), em cumprimento ao estabelecido na Resolução CNSP n° 153/2006 (Art. 10).
(...)
4. Através do ofício PRESI-70/2018, de 10 de dezembro de 2018, a Seguradora Líder formaliza pedido de reconsideração daquela decisão, em relação aos Investimentos no montante de R$ 59.983.354,00.
5. A glosa a qual se refere a Seguradora Líder é relativa a investimentos em ativo imobilizado e intangível (R$ 29.983.354,00) e ações para fortalecimento de órgãos para combate à fraude (R$ 30.000.000,00).
6. A CGFIP, através dos despachos 0404875, indica que a Seguradora Líder não trouxe novas argumentações para sustentar o pedido de reconsideração.
(...)
VOTO: Pelo exposto, submeto o assunto a esse colegiado para deliberação, com proposta de indeferimento do pleito de reconsideração da decisão proferida em 04/12/2018. (peça 85)

393. *Dez dias depois, em 30/5/2019, um novo DISOL reapresentou o voto da diretoria ao Conselho. A proposta de indeferimento foi mantida, mas, dessa vez, os motivos do indeferimento do pedido foram expostos com clareza.*

VOTO ELETRÔNICO DISOL Nº 14/2019
PROCESSO Nº: *15414.625700/2018-54*
INTERESSADO: *SEGURADORA LÍDER DOS CONSÓRCIOS DO SEGURO DPVAT S.A. (03271), DIRETORIA DE SUPERVISÃO DE SOLVÊNCIA*

Srs. Membros do Conselho Diretor,
1. Trata o presente processo de análise das estimativas dos valores das Despesas Administrativas que serão financiadas pela tarifa do Seguro DPVAT para o ano de 2019, enviada pela Seguradora Líder dos Consórcios DPVAT S/A, através do Ofício PRESI nº 034/2018 (SEI 0348346).
2. A referida análise deu origem ao Parecer SEI 0395716 e aos Despachos nos 686 (SEI 0375215), 717 (SEI 0382572) e 734 (SEI 0386448), que traziam proposta de glosas em algumas despesas, amparadas pelo disposto na Circular nº 574, de 17 de agosto de 2018.
3. Na reunião de 04/12/2018, em seguida, o Conselho Diretor da Susep decidiu, por unanimidade, aprovar a proposta de glosa dos valores das Despesas Administrativas que serão financiadas pela tarifa do Seguro DPVAT no ano de 2019.
4. Posteriormente, através do ofício PRESI-70/2018, de 10 de dezembro de 2018, a Seguradora Líder formalizou pedido de reconsideração daquela decisão, conforme previsto no art. 2o, §4o, da aludida Circular, em relação a despesas no montante de R$ 59.983.354,00, relativos a investimentos em ativo imobilizado e intangível (R$ 29.983.354,00) e ações de prevenção de acidentes de trânsito e de fortalecimento de órgãos públicos no combate a fraudes envolvendo o DPVAT (R$ 30.000.000,00).
5. Em sua análise acerca do pedido de reconsideração, a CGFIP indica (SEI 0404875) que a Seguradora Líder não trouxe novas argumentações para sustentar referido pedido e, assim, reafirma entendimento manifestado anteriormente, mantendo a proposta de glosa dos referidos valores.
6. Em apertada síntese, o valor de R$ 29.983.354,00, segundo afirmação da própria Seguradora Líder, refere-se à aquisição de equipamentos e sistemas e contratação e renovação de licenças de softwares, os quais ficariam registrados como ativo imobilizado e ativo intangível. A CGFIP verificou, no entanto, que a aceitação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

do pedido de reconsideração acarretaria a inclusão desse valor pleiteado em duplicidade nas despesas administrativas, em um primeiro momento como despesa para aquisição de software e equipamentos e nos exercícios seguintes, como despesa com amortização e depreciação, o que justificaria a glosa imposta.

7. Por sua vez, o valor de R$ 30.000.000,00 seria destinado a campanhas de comunicação para prevenção de acidentes de trânsito e educação de trânsito; convênios com órgãos públicos e privados de apoio ao DPVAT para aperfeiçoar sistemas e integração de informação; estrutura de apoio aos atendimentos às vítimas de trânsito nos IML's; e apoio na criação de delegacias especializadas no combate à fraude no Seguro DPVAT.

8. A CGFIP entendeu que a responsabilidade pelas ações ali previstas é de órgãos públicos, já custeados inclusive com verba do DPVAT, tais como DENATRAN e SUS, e do próprio Estado, no caso da criação de delegacias especializadas no combate à fraude no seguro DPVAT, sendo essa a justificativa para a glosa imposta, tendo em vista o disposto no caput do art. 4o da Circular no 574, de 2018.

9. Não obstante, convém ressaltar que, conforme exposto no Ofício PRESI - 004/2019, a Seguradora Líder afirma que esse montante equivalente a R$ 30.000.000,00 refere-se a desembolsos previstos na primeira parcela das despesas relativas à celebração de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) e de Protocolo de Obrigações com o Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

10. A esse respeito, vale lembrar que, com base em manifestação da COMOC (Parecer 0142226), corroborada por manifestação da Procuradoria Federal junto à Susep (Parecer 0142090), esta Autarquia já havia encaminhado ofício à Seguradora Líder (0144939), em 12 de julho de 2017, comunicando que o investimento realizado para fins de cumprimento dos termos do referido TAC "não deverá impactar os cálculos futuros da tarifa do Seguro DPVAT nem poderá ser suportado por rubricas decorrentes de indenização do seguro ou de provisões deste e deverá ser suportados integralmente pelos acionistas da Seguradora Líder".

VOTO: Em face de todo o exposto e concordando com o posicionamento da área técnica, submeto o assunto a esse colegiado para deliberação, com proposta de indeferimento do pleito de reconsideração da decisão proferida pelo Conselho Diretor da Susep em 04/12/2018, através do Termo de Julgamento 0398238. (peça 86)

394. *Esse voto esclarece que a verba de R$ 29 milhões, referente a ativos intangíveis, já estava prevista nas despesas administrativas e que a verba de R$ 30 milhões refere-se a despesas com o Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC) e de Protocolo de Obrigações com o Ministério Público do Estado de Minas Gerais, que devem ser custeadas pelas seguradoras consorciadas.*

395. *Em 5/6/2019, o novo Conselho Diretor da Susep, indeferiu, por unanimidade, o pedido de reconsideração da Líder:*

TERMO DE JULGAMENTO ELETRÔNICO SUSEP/SUPERINTENDENTE/GABIN/SECON Nº 36/2019

PROCESSO Nº:	*15414.625700/2018-54*
INTERESSADO:	*SEGURADORA LÍDER DOS CONSÓRCIOS DO SEGURO DPVAT S.A. (03271), DIRETORIA DE SUPERVISÃO DE SOLVÊNCIA*

O Conselho Diretor da Superintendência de Seguros Privados-Susep, em reunião ordinária realizada em 30 de maio de 2019, considerando o Despacho Eletrônico SUSEP/DISOL/CGFIP/CFIP1 Nº 806/2018 (0404875) e o Voto Eletrônico DISOL nº 14/2019 (0491183), decidiu por unanimidade, indeferir o pedido de reconsideração da decisão proferida pelo Conselho Diretor da Susep em 04/12/2018, através do Termo de Julgamento (0398238).

Decidiu ainda, encaminhar comunicação ao Ministério Público dos Estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro, bem como à interessada.

(...)

Participaram do julgamento a Superintendente Solange Paiva Vieira e os Diretores Rafael Pereira Scherre e Vinícius Ratton Brandi.

(excerto do termo de julgamento do Conselho Diretor da Susep, negando provimento ao pedido de reconsideração da Líder, peça 87)

396. *Como se viu nesse item, a estimativa de despesas da Seguradora Líder para 2019 foi glosada em R$ 119 milhões. Então, a Líder recorreu parcialmente e teve seu pedido de reconsideração negado. Pode-se dizer, então, que, formalmente, o processo de aprovação das despesas da operação do DPVAT atendeu ao princípio do contraditório.*

397. *Quanto às retificações de votos e julgamentos, entendemos que membros da diretoria de 2016-2019 mantinham conflitos de interesses com entidades privadas que seriam afetadas indiretamente pelo julgamento e que mudaram seus votos em virtude da iminente troca de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

diretoria que poderia acontecer com a posse do novo Presidente da República. A questão dos conflitos de interesses dessa diretoria é tratada no achado 3.10.

40. Cálculo atuarial com divergência entre técnicos e Diretoria

398. Em paralelo à análise da estimativa de receitas e despesas, o cálculo atuarial da operação do DPVAT é realizado por servidores de outra unidade da Susep.

399. Para a realização do cálculo atuarial, a Susep não dispõe de servidores suficientes na unidade a que regimentalmente caberia essa tarefa. Por isso, anualmente, constitui, com servidores de diferentes unidades, um grupo de trabalho (GT) com a finalidade de realizar o cálculo atuarial. Esse GT é coordenado por um servidor da unidade que detém a competência para o cálculo atuarial.

400. No monitoramento do Acórdão TCU 2.609/2016-Plenário (TC 034.130/2017-9), concluiu-se que essa fragilidade deveria ser solucionada. Propôs-se, então, que o TCU recomendasse à Susep que reavaliasse sua estrutura administrativa e buscasse meios de assegurar que a unidade encarregada do cálculo do prêmio do Seguro DPVAT dispusesse de pessoal qualificado e treinado para o cumprimento dessa tarefa. O Tribunal, por meio do Acórdão TCU 1.801/2019-Plenário, item 9.2.2, acatou essa proposta.

401. Em 29/8/2019, foi editada a Instrução Susep 106/2019, disciplinando a forma de execução dos serviços no âmbito da Diretoria 4. Essa instrução atribui a CGMOP a competência para o cálculo atuarial do DPVAT: "Art. 4º À Coordenação-Geral de Monitoramento Prudencial – CGMOP compete: (...) VIII - efetuar a reavaliação tarifária do seguro DPVAT.

402. Em abril/2019, o Decreto 9.759/2019 estabeleceu regras dificultando a constituição de grupos de trabalho:

> *Art. 2º Para os fins do disposto neste Decreto, inclui-se no conceito de colegiado:*
> *(...)*
> *IV - grupos;*
> *(...); e*
> *X - qualquer outra denominação dada ao colegiado.*
> *(...)*
> *Art. 5º A partir de 28 de junho de 2019, ficam extintos os colegiados de que trata este Decreto.*
> *(...)*
> *Propostas relativas a colegiados*
> *Art. 6º As propostas de criação de novos colegiados, de recriação de colegiados extintos em decorrência do disposto neste Decreto ou de ampliação dos colegiados existentes deverão:*
> *I - observar o disposto nos art. 36 a art. 38 do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, ainda que o ato não seja de competência do Presidente da República;*
> *II - estabelecer que as reuniões cujos membros estejam em entes federativos diversos serão realizadas por videoconferência;*
> *III - estimar os gastos com diárias e passagens dos membros do colegiado e comprovar a disponibilidade orçamentária e financeira para o exercício em curso, na hipótese de ser demonstrada, de modo fundamentado, a inviabilidade ou a inconveniência de se realizar a reunião por videoconferência;*
> *IV - incluir breve resumo das reuniões de eventual colegiado antecessor ocorridas nos anos de 2018 e 2019, com as medidas decorrentes das reuniões;*
> *V - justificar a necessidade, a conveniência, a oportunidade e a racionalidade de o colegiado possuir número superior a sete membros; e*
> *VI - vedar a possibilidade de criação de subcolegiados por ato do colegiado, exceto se a norma de criação do colegiado principal houver:*
> *a) limitado o número máximo de seus membros;*
> *b) estabelecido caráter temporário e duração não superior a um ano; ou*
> *c) fixado o número máximo de subcolegiados que poderão operar simultaneamente.*
> *Parágrafo único. A mera necessidade de reuniões eventuais para debate, articulação ou trabalho que envolva agentes públicos da administração pública federal não será admitida como fundamento para as propostas de que trata o caput.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

403. *Então, em 2/10/2019, o Superintendente Substituto da Susep determinou à Diretoria 4 que coordenasse o trabalho do cálculo atuarial com apoio de outras unidades:*

> *À DIR4*
> *Sr. Diretor,*
> *Por meio do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019 o Governo Federal extinguiu e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Tal medida foi movida no esforço de racionalização administrava em linha com o princípio da eficiência.*
> *Nesse contexto, entendo que o fluxo de trabalho para a elaboração da proposta anual de revisão tarifária do seguro DPVAT para o exercício de 2020, e assuntos correlatos ao cálculo das esmavas referentes às obrigações, prêmios e saldos da operação, deve ocorrer no âmbito da Diretoria Técnica 4, que deverá indicar o coordenador responsável pelo relatório final.*
> *Cabe consignar ainda que essa Diretoria terá a prerrogativa de solicitar apoio técnico das unidades desta Susep, as quais deverão envidar os esforços necessário para conclusão do relatório final no prazo máximo de 30 de novembro de 2019. (peça 114)*

404. *Portanto, o item 9.2.2 do Acórdão TCU 1.801/2019-Plenário ainda não foi atendido, e os riscos de falta de pessoal qualificado e de intempestividade na realização do cálculo atuarial do DPVAT persistem.*

405. *Realizado o cálculo atuarial, o grupo encarregado elabora um relatório preliminar que conclui sobre a adequação da tarifa vigente ou a necessidade de revisão tarifária, ressalvando que o cálculo realizado pressupõe que os dados enviados pela Susep foram auditados e que, se houver glosas nas despesas administrativas, o cálculo deve ser refeito. O GT também se manifesta sobre a suficiência, a insuficiência ou excesso da provisão IBNR:*

> *Introdução*
> *O processo de avaliação tarifária do DPVAT ocorre uma vez por ano e visa projetar os prêmios a receber e os sinistros a ocorrer no ano seguinte, bem como todo o seu desenvolvimento.*
> *Além da projeção dos sinistros a ocorrer no ano seguinte, também avaliamos a necessidade de provisões necessárias para arcar com todos os sinistros ocorridos e não avisados (IBNR).*
> ***O trabalho utiliza os dados enviados de acordo com a Circular SUSEP nº 522, de 2015, que entendemos estar devidamente auditados** conforme Resolução CNSP nº 332, de 2015.*
> *(...)*
> *Comentários Finais*
> *(...)*
> ***O presente estudo aponta para uma pequena insuficiência de prêmios** sobre sinistros projetados para 2019, bem como **uma grande margem de IBNR** calculado e comparado ao saldo contábil na Seguradora Líder em 30/06/2018.*
> *As despesas administrativas estimadas pela Líder para 2019 carecem de avaliação por parte do Conselho Diretor sobre o relatório de avaliação das despesas administrativas da Líder. Caso o valor aceito seja diferente, deve ser feito um novo cálculo do resultado final. (peça 93, pp. 21-68, negritamos)*

406. *Observe-se que, nesse ano, concluiu-se que os prêmios arrecadados seriam um pouco inferiores às despesas, mas havia grande sobra de IBNR que poderia ser consumida para suprir a falta de prêmios e ainda dava margem a redução tarifária.*

407. *Com relação à ressalva de que o cálculo realizado pressupõe que os dados enviados pela Susep foram auditados, vale registrar que, entre as propostas de encaminhamento do relatório do monitoramento (TC 034.130/2017-9), incluiu-se proposta de se recomendar à Susep que não limite sua fiscalização na Seguradora Líder apenas às despesas administrativas e que inclua procedimento de auditoria com a finalidade de verificar a consistência dos dados relativos a pagamento de sinistros, a fim de que o cálculo atuarial seja realizado com maior segurança. Essa proposta foi acatada pelo Plenário (item 9.1.1.1 do Acórdão TCU 1.801-2019-Plenário).*

408. *A Líder recebe cópia do relatório preliminar do GT e tem oportunidade de apresentar suas ponderações, conforme mostra a figura 50.*

409. *Nesse caso, a Líder aproveitou a oportunidade de se manifestar para criticar a glosa na despesa administrativa (assunto de outro processo) e ponderou que o cálculo atuarial previa*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

uma diminuição da IBNR de R$ 500 milhões, razão pela qual propôs a manutenção das tarifas do ano anterior a fim de continuar gerando caixa.

410. Note-se que, ao pleitear a manutenção de tarifas após duas reduções seguidas, a Líder reconheceu de modo cabal que as tarifas anteriores (até 2016) estavam injustificadamente elevadas.

411. Quanto ao consumo de IBNR, esse era o objetivo desde a primeira redução de tarifa, pois se constatara que essa provisão estava excessivamente elevada. Mas, a redução de tarifas foi acompanhada por diminuição nas fraudes do DPVAT (item 3.2.1.9), e a IBNR continuou subindo conforme será visto adiante.

Em resposta ao Ofício Eletrônico nº 6/2018/SEUSEP/DISOL, de 15 de outubro de 2018, temos a apresentar nossas considerações quanto ao seguinte:

1. Identificamos que algumas premissas utilizadas por essa Superintendência foram ajustadas em relação ao ano anterior, a exemplo do percentual de despesas com sinistros sobre PSL e o valor do déficit estimado para o segundo semestre de 2018, dentre outras, o que aproximou o resultado dos testes da Seguradora Líder com o cálculo elaborado por essa autarquia.

2. Com relação à afirmação apresentada no item "Comentários Finais" de que o estudo aponta uma pequena insuficiência de prêmios sobre os sinistros projetados para 2019, ressaltamos que no Estudo das Despesas Administrativas, apresentado em 31 de agosto de 2018, por intermédio do Ofício PRESI 034/2018, foi projetada uma redução de IBNR no montante de R$ 510 milhões, com base na expectativa de sinistros para o exercício de 2019, decorrentes das duas reduções significativas de tarifas nos anos de 2017 e 2018.

3. No que se refere ao montante informado em seu estudo para despesas administrativas, vimos reiterar a nossa solicitação contida no Ofício PRESI - 041/2018, de 28 de setembro de 2018 de que, além do valor citado de R$ 323.874.120, fosse considerada a inclusão da verba de R$ 59.983.354, a título de investimentos, e, caso não seja possível a criação de uma dotação específica para investimento, se considerasse a previsão deste valor como parte integrante da verba de despesa administrativa, neste caso, totalizando a quantia de R$ 383.857.474.

4. Por oportuno, aproveitamos para ratificar o pleito no sentido da manutenção dos prêmios tarifários praticados em 2018, de forma a preservar a geração de caixa do negócio, em razão do referido consumo projetado da ordem de R$ 510 milhões de IBNR em 2019.

Figura 50. *Trecho da carta da Seguradora Líder manifestando-se sobre o cálculo atuarial realizado pela Susep (Observação: nessa carta, a Seguradora pleiteia a manutenção da tarifa, apesar do excesso de IBNR) – peça 93, p. 74-75.*

412. As ponderações da Líder são apreciadas pela unidade que detém a competência para o cálculo atuarial. E o dirigente da unidade se manifesta sobre o pleito da seguradora perante o diretor da área, o DISOL, que supervisiona o processo.

413. Nesse caso, a unidade manifestou entendimento de que não havia necessidade de gerar caixa, pois o objetivo era consumir o excesso de R$ 5 bilhões de IBNR:

> *Sr. Diretor da DISOL,*
> *Ciente do Ofício PRESI - 044/2018 (0381819).*
> *Em relação ao pleito pela manutenção dos prêmios tarifários praticados em 2018, entendo que cabe ao GT projetar o valor do prêmio necessário para as despesas de 2019, assim como o superávit do IBNR, podendo-se, ainda, projetar cenários conforme necessário. Naturalmente, a definição da tarifa caberá ao CNSP.*
> *Destaco apenas que entendo não haver justificativa técnica para se "preservar a geração de caixa do negócio" quando estamos nos referindo a uma operação com superávit acumulado estimado superior a R$ 5 bilhões. (peça 93, p. 77)*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

414. Finalmente, o GT apresenta seu relatório final, englobando as conclusões sobre o estudo das receitas e despesas:

> *Conclusões do grupo de trabalho.*
> *O **Excedente do IBNR** apurado se deve a expectativas futuras estimadas há alguns anos atrás que não foram concretizadas nos últimos três anos, principalmente pela queda acentuada dos avisos/pagamentos de sinistros de invalidez administrativos. Diante disso, dentro da competência do CNSP, entendemos que **esses recursos só podem ser utilizados para pagar sinistros de forma direta, ou, de forma indireta cobrindo déficits sobre redução tarifária como foi feito nos últimos três anos**.*
> *Apesar disso, se considerarmos que o pagamento de sinistros é um serviço para a sociedade como um todo e, **se houver uma forma legal** de utilizar esses recursos para automatizar e unificar boletins de ocorrência em todo o País, base de dados etc..., entendemos que a sociedade teria um ganho superior à simples redução do prêmio.*
> *Isso só poderia ser feito por alteração legal e com todos os tramites de controle e transparência dos órgãos responsáveis, e seria razoável que esta decisão fosse tomada pelo novo governo que toma posse a partir de janeiro de 2019.*
> *Este grupo entende que, **apesar de não ser um aspecto tarifário**, cabe o posicionamento pelo bem do interesse público e todos os benefícios diretos e indiretos para a sociedade em um momento difícil e de recursos escassos.*
> *Sendo assim, consideramos encerrados os trabalhos do grupo e encaminhamos o presente relatório e as atas das reuniões do grupo ao Superintendente da SUSEP. (peça 93, pp. 80-128)*

415. Observe-se que houve uma divergência entre o titular da área responsável pelo cálculo atuarial e a conclusão apresentada pelo GT que realizou o cálculo. Enquanto o titular da área afirma não ver razões para manter a "geração de caixa", o GT afirma que, "apesar de não ser um aspecto tarifário", poder-se-ia imaginar aplicações úteis para o excesso de IBNR, tais como automatizar e unificar boletins de ocorrência em todo o País, base de dados etc.

416. Essa divergência sugere uma possível interferência do diretor nas conclusões técnicas do GT. Essa possível interferência se confirma pelo fato de o GT haver sido constituído com o DISOL na coordenação do grupo (peça 93, pp. 15, 16 e 128).

417. Ao que parece, havia mais de uma versão para o relatório final do GT, e dois analistas da Susep deixaram de assinar a versão oficial. Chega-se a essa conclusão ao observar que o relatório final juntado aos autos possui o nome dos cinco membros do GT, enquanto o documento que indica a versão oficial traz apenas três assinaturas (ver páginas 128 e 129 da peça 93).

418. A falta de segregação de funções entre quem realiza a análise técnica e quem decide configura uma fragilidade desse processo.

419. Em que pese essa interferência, pode-se dizer que o cálculo atuarial foi realizado de modo técnico e registrou, com acerto, a ressalva de que o cálculo realizado pressupõe que os dados enviados pela Susep foram auditados. Também se pode dizer que o processo relativo ao cálculo atuarial atendeu ao princípio do contraditório.

41. Aprovação da tarifa anual do DPVAT com divergência entre Susep e CNSP

420. Findos o cálculo atuarial e a análise da proposta de despesas administrativas da Líder, o diretor-presidente da Susep, na qualidade de membro do CNSP, leva a esse conselho sua proposta de revisão tarifária do DPVAT.

421. No caso da tarifa de 2019, o diretor-presidente da Susep apresentou ao CNSP uma proposta dúbia quanto ao valor da tarifa, sugerindo que o GT teria concluído pela manutenção da tarifa e afirmando que o conselho diretor teria acatado essa suposta sugestão do GT de manter a tarifa. Por isso, seu voto seria pela manutenção da tarifa, apesar do excesso de IBNR. Além disso, o diretor-presidente propôs levar a discussão acerca dos repasses à Funenseg para a recémcriada Comissão Permanente do DPVAT:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

VOTO ELETRÔNICO Nº 11/2018
PROCESSO Nº:15414.637541/2018-31
INTERESSADO: DIRETORIA DE SUPERVISÃO DE SOLVÊNCIA
Assunto: Valores tarifários do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automóveis de Via Terrestre, ou por sua Carga, a Pessoas Transportadas ou não - Seguro DPVAT, para o exercício de 2019 e implantação de melhorias operacionais na sua gestão.
Senhores Conselheiros,
1. O presente processo administrativo diz respeito a proposta de alterações na Resolução CNSP nº 332/2015 com o objetivo de tratar dos valores tarifários do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automóveis de Via Terrestre, ou por sua Carga, a Pessoas Transportadas ou não - Seguro DPVAT, para o exercício de 2019 e de implantar melhorias operacionais na gestão desse seguro.(...)
*4. Em sua conclusão, no relatório final, **o GT propõe a possibilidade de manutenção das tarifas** vigentes, indicando que "o excedente de IBNR apurado se deve a expectativas futuras estimadas há alguns anos atrás que não foram concretizadas nos últimos três anos, principalmente pela queda acentuada dos avisos/pagamentos de sinistros de invalidez administrativos. Diante disso, dentro da competência do CNSP, entendemos que esses recursos só podem ser utilizados para pagar sinistros de forma direta, ou, de forma indireta cobrindo déficits sobre redução tarifária como foi feito nos últimos três anos. Apesar disso, se considerarmos que o pagamento de sinistros é um serviço para a sociedade como um todo e, **se houver uma forma legal de utilizar esses recursos para automatizar e unificar boletins de ocorrência em todo o País, base de dados etc**..., entendemos que a sociedade teria um ganho superior à simples redução do prêmio. Isso só poderia ser feito por alteração legal e com todos os trâmites de controle e transparência dos órgãos responsáveis, e seria razoável que esta decisão fosse tomada pelo novo governo que toma posse a partir de janeiro de 2019."*
*5. **O colegiado da Susep decidiu, por unanimidade, segundo Termo de Julgamento 0401038, acompanhar a proposta do GT de manutenção das tarifas vigentes**. Importante ressaltar que, caso o CNSP entenda cabível, haveria espaço para uma redução de prêmio como já realizada nos últimos anos. Insta esclarecer que, de acordo com o artigo 12 da Lei 6.194/74 c/c o artigo 18 da Resolução CNSP nº 332/15, abaixo reproduzidos, a competência para a fixação do prêmio do seguro DPVAT recai sobre este Conselho.*
(...)
*11. Além da discussão relativa à tarifa para o exercício de 2019 e das alterações operacionais na gestão do seguro, há de se abordar a **questão relativa ao valor das taxas de corretagem** atualmente praticadas, quais sejam, 0,4% para a categorias 1, 2, 8, 9 e 10 e 8% para as categorias 3 e 4.*
(...)
*15. Dadas as circunstâncias aqui relatadas, **proponho que o tema seja levado à Comissão Permanente do DPVAT**, recém instituída, para discussão e posicionamento definitivo acerca da matéria. Insta salientar que, no ano de 2016, houve uma redução no percentual relativo às categorias 1, 2, 8, 9 e 10 de 0,5% para 0,4% e que no ano de 2017, manteve-se o percentual em 0,4%, apesar da proposta do GT de 2016 ter sinalizado com uma porcentagem decrescente em 0,1 ponto percentual a cada ano.*
(...)
VOTO: Estas são as razões, Senhores Conselheiros, pelas quais submeto a Minuta de Resolução sob o nº SEI 0399318 à apreciação de vossas Senhorias, com meu voto favorável à sua aprovação, mantendo a tarifa conforme orientação do GT do DPVAT, bem como a proposta de submeter ao estudo da Comissão Permanente do DPVAT, ao longo do ano de 2019, a questão relativa à taxa de comissão de corretagem do Seguro DPVAT, caso se confirme o posicionamento da PF-SUSEP pela aplicabilidade do art. 19 da Lei 4.594/64 (peça 95, pp. 61-64, negritamos)

422. *Note-se que os argumentos apresentados nesse voto para divergir da unidade técnica não se baseiam em estudo jurídico ou em dado concreto que demonstre que a alternativa proposta é melhor que a alternativa técnica: "**se houver uma forma legal** de utilizar esses recursos para automatizar e unificar boletins de ocorrência em todo o País, base de dados etc..., entendemos que a sociedade teria um ganho superior à simples redução do prêmio".*

423. *Essa proposta, aliás, parece-nos ilegal, pois sugere que a operação do DPVAT arque com despesas dos departamentos de polícia estaduais.*

424. *De qualquer modo, o CNSP não acatou a maior parte da proposta trazida pelo diretor-presidente da Susep.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

425. A proposta de criação da comissão permanente foi acatada, mas o presidente da Susep foi vencido em suas propostas de manutenção da tarifa do DPVAT e de postergação da redução taxa de corretagem.

426. A proposta aprovada pelo CNSP foi a da Presidente do CNSP. A proposta dela foi no sentido de reduzir a tarifa do DPVAT e a taxa de corretagem, esclarecendo, ainda, que havia margem para futuras reduções de tarifa e/ou aumentos de indenização:

> *Senhores membros do Conselho Nacional de Seguros Privados,*
> *Gostaria de declarar minha posição diferentemente da trazida no voto encaminhado pela Susep (...)*
> *Após a operação "Tempo de Despertar" do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, e o combate às quadrilhas e fraudadores, e das melhorias nos controles da Seguradora Líder para a concessão de benefícios, o número de indenizações pagas a partir de 2015 reduziu-se muito em relação aos anos anteriores. Em 2014, a despesa com pagamento de indenizações foi da ordem de R$ 3,9 bilhões, caindo para R$ 2,4 bilhões em 2017. Esta queda gerou um excesso de IBNR, tendo em vista este ser uma reserva definida atuarialmente para pagamento de sinistros não avisados, e o seu excesso não poder ser distribuído como lucro, dada o desenho do Seguro DPVAT, monopólio de um seguro obrigatório exigido pelo Estado.*
> *A queda dos sinistros foi tão acentuada que mesmo as reduções de 37% e 20% do prêmio tarifário deliberadas nas reuniões do CNSP de 16 de dezembro de 2016 e 19 de dezembro de 2017 não foram suficientes para reduzir esse excesso do saldo de IBNR. (...) Conforme Avaliação Atuarial e Tarifária do Seguro DPVAT para 2019 (elaborada pela Susep), o atual excesso de IBNR está em aproximadamente R$ 5,8 bilhões. Ou seja, o saldo atuarialmente exigido é de R$ 2 bilhões, mas o saldo no consórcio é de R$ 7,8 bilhões.*
> *Diante do exposto, **a redução dos prêmios tarifários apresenta-se como a única solução disponível** a este Conselho para proceder com a diminuição do excesso de IBNR. Porém, no intuito de não distorcer em demasia a operacionalidade do seguro DPVAT, sugiro que seja realizada uma redução média do prêmio total no sentido de retornar as reservas técnicas de IBNR ao mesmo saldo de junho de 2017 (data base do último cálculo de tarifas). Dessa forma, mantém-se um prêmio tarifário mínimo, mantendo-se o conhecimento do prêmio/risco desse seguro àqueles que o pagam, e mantendo-se a certeza de que mesmo que o Congresso Nacional atualize os valores da indenização, dispostos na Lei nº 6.194, de 1974, o excesso seria suficiente para não haver falta de recursos para os pagamentos. Dessa forma, conforme cálculos realizados com base na "Avaliação Atuarial e Tarifária do Seguro DPVAT para 2019" (elaborada pela Susep), sugiro uma redução média da arrecadação total na ordem de 63,3% em relação aos valores previstos para 2018. Neste cálculo foram consideradas não só as estimativas de arrecadação e pagamento de sinistros como também de rentabilidades dos ativos garantidores.*
> *Outra alteração que impacta na definição do prêmio tarifário das categorias diz respeito ao percentual que é destinado ao Fundo de Desenvolvimento Educacional do Seguro que é administrado pela Fundação Escola Nacional de Seguros (FUNENSEG). Há dúvidas jurídicas sobre a aplicação dos arts. 18 e 19 da Lei nº 4.594, de 29 de dezembro de 1964, ao caso do DPVAT, tendo em vista ser esse seguro obrigatório, não havendo a necessidade de atuação de corretores na intermediação entre seguradora e segurado para angariar e promover contratos de seguros, função básica prevista no art. 1º da citada Lei. Conforme relatado no voto apresentado pela Susep, a sua Procuradoria foi instada a se manifestar desde março de 2018, mas até a presente data não houve posicionamento formal. Também pedimos uma avaliação informal da PGFN, que solicitou mais tempo para analisar a questão, mas que, neste momento, achou prudente manter o atual entendimento de aplicabilidade dos dispositivos. Diante deste cenário, e com o objetivo de beneficiar os segurados com a redução dos prêmios, proponho seguir a recomendação da PGFN utilizando-se a taxa de corretagem cobrada no mercado de seguros não obrigatório para veículos conforme trabalho de consultoria contratada pela Seguradora Líder, elaborado e apresentado pela Mckinsey, em que se verificou que a taxa média de corretagem observada no mercado foi de 0,01%. Diante do exposto, **sugiro a adoção de uma taxa de corretagem de 0,01%** para todas as categorias. (peça 95, pp. 100-102, negritamos)*

427. Após o julgamento da proposta tarifária trazida pela Susep, o CNSP publica uma resolução estabelecendo o valor da tarifa, os percentuais de distribuição das receitas e, eventualmente, novas regras de operação e o novo valor da apólice.

428. Para 2019, foi editada a Resolução CNSP 371/2018 (peça 64), que tratou das novas tarifas do DPVAT, da distribuição das receitas e da taxa de corretagem, além de criar duas regras para evitar fraudes e despesas irregulares na operação do DPVAT.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

429. Conforme visto mais acima, a proposta apresentada pelo Diretor-Presidente da Susep ao CNSP sugeriu que o tema da corretagem (Funenseg) fosse tratado pela Comissão Permanente do DPVAT.

430. No monitoramento do Acórdão TCU 2.609/2016-Plenário, concluiu-se que a criação da Comissão Permanente do DPVAT, com participantes da Seguradora Líder, com o objetivo de aprimorar normas relativas ao Seguro DPVAT, deveria ser revista pela Susep, ante o evidente conflito de interesses. O Tribunal, por meio do item 9.2.3 do Acórdão TCU 1.801/2019-Plenário, acatou a proposta de recomendação nesse sentido.

431. Na análise do processo de revisão tarifária de 2019, encontra-se uma ata de reunião de 10/5/2019 realizada entre representantes da Líder e membros da nova Diretoria da Susep (peça 90). O Objetivo da reunião "foi o de discutir assuntos do DPVAT que se encontram pendentes junto ao órgão regulador, de conhecimento da equipe técnica da SUSEP, objetos de ofícios encaminhados a Autarquia, com intuito de nivelar o conhecimento entre as partes".

432. Um dos itens da reunião foi a extinção da Comissão Permanente do DPVAT:

> *4. A Comissão Permanente estabelecida pela Circular 580/2018 foi extinta pela Deliberação SUSEP nº 220, de 25.04.2019*
> *Foi comentado pela Seguradora Líder, que caso a Comissão seja mantida, existe uma expectativa de que os assuntos a serem tratados por essa comissão sejam temas estratégicos e não somente um fórum técnico, pois acredita-se que uma Comissão Estratégica agregaria maior valor ao aperfeiçoamento do DPVAT. Foi comentado ainda que essa Comissão é decorrente da circular 574/18, que na opinião da Seguradora Líder equivale a uma verdadeira "intervenção branca" em nossas atividades, tais como: contratação de fornecedores, realização dos investimentos imprescindíveis a Líder, incertezas sobre interpretação de custos inerentes à operação. Diante desse cenário a seguradora recorreu ao CNSP para revogar essa circular com vista a permitir o debate amplo e plural incluindo as questões levantadas pelo TCU. (peça 90)*

433. Em outro item da reunião, a Líder solicitou autorização para utilizar os recursos do DPVAT para pagar as despesas do TAC com o Ministério Público de Minas Gerais (peça 92). Ou seja, a Líder queria repassar aos proprietários de veículos o prejuízo causado pelas irregularidades que perpetrou:

> *6. Ofício DIAFI 025/2019 – 18.04.2019 (Protocolo nº 636.911.967.069.687.33199) – A Líder solicitou a admissão da utilização dos recursos de despesas administrativas do orçamento do DPVAT para suportar a formalização do TAC/MG, observado que os projetos estejam dentro dos objetivos previstos na Resolução CNSP 332/2015. Aproveitamos a oportunidade para compartilhar a "Minuta do Termo de Ajustamento de Conduta", onde ressaltamos que os investimentos serão aplicados em projetos que beneficiarão o Seguro DPVAT. (peça 90)*

434. De acordo com o item 4 da ata de reunião, a Líder lamentou a extinção da comissão e reclamou que a Circular Susep 574/2018 significava uma intervenção branca na seguradora.

435. A Circular Susep 574/2018 (peça 91) estabeleceu normas sobre a natureza e as características essenciais relacionadas as despesas que serão custeadas pelo prêmio tarifário do DPVAT. Longe de ser uma intervenção branca, essa norma esclareceu o óbvio: a Líder não pode utilizar recursos do DPVAT para finalidades desvinculadas do seguro e deve utilizar os recursos do modo mais eficiente e impessoal possível.

436. Quanto ao lamento da Líder pela extinção da comissão, entendemos que o próprio lamento confirma o acerto da extinção da comissão permanente.

437. Quando o Diretor-Presidente da Susep propôs que o tema da corretagem fosse tratado na comissão permanente, sua intenção era que a própria Líder participasse do processo decisório sobre o favorecimento de uma entidade umbilicalmente ligada à Seguradora.

438. Quando a Líder lamenta a extinção da comissão ao mesmo tempo que pleiteia autorização para utilizar recursos de despesas administrativas para custear o TAC, isso sugere que sua

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

intenção era participar da decisão que lhe permitiria repassar aos proprietários de veículos os prejuízos causados por seus administradores.

439. O item 9.2.3 do Acórdão TCU 1.801/2019-P deve ser considerado atendido, tendo em vista que a Deliberação Susep 220/2019 extinguiu a comissão permanente do DPVAT, entre outras (peça 94).

440. A ata de reunião também informa que a Líder trocou a auditoria independente:

> *5. Informado a troca da empresa de Auditoria Contábil Externa e da Auditoria Atuarial, onde a PWC será substituída pela Deloitte, já para o presente exercício social. A Líder está aguardando o normativo da SUSEP acerca da exigência da auditoria do Consórcio e do novo Plano Contábil para o DPVAT com previsão de publicação em julho/agosto de 2019, segundo a equipe técnica da Autarquia. Em face dessa exigência, a Líder já está se preparando para a Auditoria dos Balanços da Seguradora Líder e do Consórcio com vista a se adequar às novas regras contábeis. (peça 90)*

441. Diante dos fatos registrados no achado 3.1, tal medida parece de bom alvitre.

442. Quanto ao fato de o Superintendente da Susep ter levado ao CNSP proposta tarifária em descordo com os estudos técnicos, sem apresentar estudos para fundamentá-la, esse tema será tratado no achado 3.10, quando será abordada a questão de possíveis conflitos de interesse da antiga administração da Susep.

42. Contrato antieconômico para centralização da prestação de contas da arrecadação

443. A Líder possui contratos com 21 bancos para o recolhimento das tarifas do Seguro DPVAT. Esses bancos são remunerados por taxas definidas em contrato padrão de acordo com o número de pagamentos autenticados. Essa remuneração é diária e automaticamente debitada do total arrecadado (peça 52).

444. Também se inclui na prestação de serviços das instituições arrecadadoras a prestação de contas detalhada, que informa dados para a identificação dos bilhetes.

445. Até 2017, havia um convênio com a Tecnologia e Produtos S.A., para centralizar a prestação de contas da arrecadação de prêmios do Seguro DPVAT realizada através dos bancos Banrisul, BRB, Banese e Banestes, ao custo de R$ 0,55 por bilhete. Com o cancelamento desse convênio, recursos da ordem de R$ 3,4 milhões teriam sido economizados, segundo a Seguradora Líder:

> *Despesas com a Cobrança Bancária - refere-se à tarifa de arrecadação cobrada pelos 21 bancos cadastrados para a cobrança dos prêmios do Seguro DPVAT. O valor da tarifa é debitado do produto da arrecadação diária, pelo volume de registros autenticados de prêmios recebidos pelos bancos arrecadadores contratados. Esses valores estão fixados em Contrato Padrão e referem-se aos serviços de repartição (crédito) do produto da arrecadação do Seguro DPVAT para o SUS, o DENATRAN, a Seguradora Líder-DPVAT e a respectiva prestação de contas detalhada (dados para a identificação do bilhete) por registro autenticado, além do recolhimento do IOF para os cofres da União (Portaria Interministerial n^ 293/2012). Essas despesas variam diretamente com a quantidade de pagamentos (integral e parcelado) de bilhetes.*
>
> *Cabe ressaltar que a partir de setembro de 2017, com efeito integral a partir de 2018, foi cancelado convênio com a ATP — Tecnologia e Produtos S.A. que centralizava a prestação de contas da arrecadação de prêmios do Seguro DPVAT realizadas através dos bancos Banrisul, BRB, Banese e Banestes, ao custo de R$ 0,55 por bilhete, projetando uma economia para 2018 da ordem de R$ 3,4 milhões. (peça 52, p. 20)*

446. Esse caso merece atenção da Susep, pois a despesa com a Tecnologia e Produtos S.A. foi cancelada sem a criação de outras em seu lugar. Ou seja, há indício de que a despesa era desnecessária.

447. Ademais, conforme será mostrado no achado 3.8, a Líder já paga tarifas bancárias de arrecadação a outras instituições, e os bancos pagam tarifas entre si por serviços de recebimento de pagamentos. Ou seja, há indício de duplicidade de pagamentos na arrecadação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Por fim, não faz sentido uma empresa terceirizada fazer a prestação de contas da arrecadação bancária: quem deve prestar contas é aquele que realiza a atividade.

448. No achado 3.8, são examinadas as despesas com as instituições financeiras arrecadadoras das receitas do DPVAT.

43. Irregularidade na distribuição dos recursos do SUS

449. Como foi dito anteriormente, o CNSP fixa anualmente os percentuais de repasse dos prêmios tarifários. Já os valores cobrados a título de custo de emissão de apólice estão no mesmo valor desde 2010.

450. Não há norma definindo que despesas são cobertas pelas receitas com emissão de apólice, exceto que a Lei 11.945/2009, que autorizou a cobrança do custo de cobrança e emissão de apólices. Mas, durante muitos anos, a receita auferida com essa cobrança serviu para cobrir excessos de despesas gerais/administrativas. E, nos últimos anos, serviu para suportar as drásticas reduções de tarifa, conforme será apresentado nos achados 3.7 e 3.9.

451. Desde 2009, o CNSP tem fixado seis parcelas de distribuição: SUS; DENATRAN; Despesas Gerais/Administrativas; Margem de Resultado; Corretagem; e Prêmio puro + IBNR. A tabela 30 apresenta os percentuais fixados para 2019 e os respectivos destinatários.

Tabela 30. Destinatários dos valores arrecadados a título de prêmios (ano de 2019).

Componentes	Percentuais (%)	Destinatário
SUS	45,00	SUS
DENATRAN	5,00	DENATRAN
Despesas Administrativas	11,87	Consórcio DPVAT
Margem de Resultado	2,00	Consorciadas, na medida de suas participações
Corretagem	0,01	Fundo de Desenvolvimento Educacional do Seguro*
Prêmio puro + IBNR	36,12	Consórcio DPVAT

Fonte: CNSP (peça 64)

**Observação: na verdade, uma parte do percentual de corretagem pode ser paga a corretores das categorias 3 e 4 que assumam compromisso de prestar assistência aos titulares de direito de indenização. Mas apenas 1,8% dos sinistros envolve veículos das categorias 3 e 4.*

452. Até 2015, os percentuais das categorias 1, 2, 8, 9 e 10 eram diferentes dos percentuais das categorias 3 e 4 (veículos de transporte coletivo). As diferenças entre as tabelas estavam nas parcelas de Despesas Administrativas, Corretagem e Prêmio Puro/IBNR.

453. As categorias 1, 2, 8, 9 e 10 correspondem a 99% da frota nacional de veículos. A tabela 31 apresenta os percentuais de distribuição da arrecadação dessas categorias que foram determinados pelas oito resoluções que vigeram entre 2008 e 2019.

Tabela 31. Percentuais de distribuição dos recursos do DPVAT determinados pelas resoluções do CNSP que vigeram entre 2008 e 2019.*

Ano	Resolução CNSP	Destinação dos recursos arrecadados						Total
		SUS	Denatran	Despesa Administrativa	Margem de Resultado	Corretagem	Prêmio puro + IBNR	
2008	174/2007	45,00%	5,00%	6,41%	2,00%	2,35%	39,24%	100,00%
2009	192/2008	45,00%	5,00%	3,44%	2,00%	0,50%	44,06%	100,00%
2010		45,00%	5,00%	3,44%	2,00%	0,50%	44,06%	100,00%
2011	215/2010	45,00%	5,00%	3,68%	2,00%	0,50%	43,82%	100,00%
2012		45,00%	5,00%	3,68%	2,00%	0,50%	43,82%	100,00%
2013	274/2012	45,00%	5,00%	3,41%	2,00%	0,50%	44,09%	100,00%
2014		45,00%	5,00%	3,92%	2,00%	0,50%	43,58%	100,00%
2015		45,00%	5,00%	3,92%	2,00%	0,50%	43,58%	100,00%

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Ano	Resolução CNSP	Destinação dos recursos arrecadados						Total
		SUS	Denatran	Despesa Administrativa	Margem de Resultado	Corretagem	Prêmio puro + IBNR	
2016	332/2015	45,00%	5,00%	4,75%	2,00%	0,70%	42,55%	100,00%
2017	342/2016	45,00%	5,00%	5,35%	2,00%	0,59%	42,06%	100,00%
2018	351/2017	45,00%	5,00%	6,90%	2,00%	0,60%	40,50%	100,00%
2019	371/2018	45,00%	5,00%	11,87%	2,00%	0,01%	36,12%	100,00%

Observação: até 2015, os percentuais das categorias 1, 2, 8, 9 e 10 eram diferentes dos percentuais dos percentuais das categorias 3 e 4. Esta tabela apresenta os percentuais das categorias 1, 2, 8, 9 e 10, que correspondem a 99% da frota nacional de veículos.
Fonte: resoluções do CNSP (peças 55-64).

454. *A tabela 31 mostra que, entre 2008 e 2019, as resoluções do CNSP mantiveram constantes os percentuais destinados ao SUS e Denatran: 45% e 5%, respectivamente. Isso se explica pelo fato de que o CNSP não possui ingerência sobre essa parte dos recursos arrecadados do DPVAT, já que percentuais foram estabelecidos pelas Leis 8.212/1990 (Lei Orgânica da Seguridade Social) e 9.503/1997 (Código de Trânsito Nacional), que criaram tais repasses obrigatórios.*

455. *O art. 27, parágrafo único, da Lei 8.212/1990 determina que 50% dos prêmios arrecadados do DPVAT sejam repassados à Seguridade Social para custeio da assistência médico-hospitalar dos segurados vitimados em acidentes de trânsito:*

> *Art. 27. Constituem outras receitas da Seguridade Social:*
> *(...)*
> *Parágrafo único. As companhias seguradoras que mantêm o seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres, de que trata a Lei nº 6.194, de dezembro de 1974, deverão repassar à Seguridade Social 50% (cinqüenta por cento) **do valor total do prêmio recolhido** e destinado ao Sistema Único de Saúde-SUS, para custeio da assistência médico-hospitalar dos segurados vitimados em acidentes de trânsito.*

456. *E o art. 78, parágrafo único, da Lei 9.503/1997 determina que 10% do repasse ao SUS (ou seja, 5% do total de prêmios) seja repassado ao Coordenador do Sistema Nacional de Trânsito (que é o Denatran) para aplicação "exclusiva" em programas destinados à prevenção de acidentes:*

> *Art. 78. Os Ministérios da Saúde, da Educação e do Desporto, do Trabalho, dos Transportes e da Justiça, por intermédio do CONTRAN, desenvolverão e implementarão programas destinados à prevenção de acidentes.*
> *Parágrafo único. O percentual de dez por cento do total dos valores arrecadados destinados à Previdência Social, do Prêmio do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Via Terrestre - DPVAT, de que trata a Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974, serão repassados mensalmente ao Coordenador do Sistema Nacional de Trânsito para aplicação **exclusiva** em programas de que trata este artigo.*

457. *O Decreto 7.833/1998 dispõe de modo semelhante sobre os repasses obrigatórios ao SUS e Sistema Nacional de Trânsito, mas especifica que os recursos do SUS devem ser creditados em favor do Fundo Nacional de Saúde e que os recursos do Sistema Nacional de Trânsito devem ser creditados em favor do Denatran. Esse decreto também deixa claro que os 50% restantes ficam com a administradora do consórcio DPVAT:*

> *Art. 1º O prêmio do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres - DPVAT será arrecadado pela rede bancária e repassado diretamente e sem qualquer retenção, do seguinte modo:*
> *I - quarenta e cinco por cento do valor bruto recolhido do segurado a crédito direto do **Fundo Nacional de Saúde**, para custeio da assistência médico-hospitalar dos segurados vitimados em acidentes de trânsito, nos termos do parágrafo único do art. 27 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991;*
> *II - cinco por cento do valor bruto recolhido do segurado ao **Departamento Nacional de Trânsito**, por meio de crédito direto à conta única do Tesouro Nacional, para aplicação exclusiva em programas destinados à prevenção de acidentes de trânsito, nos termos do parágrafo único do art. 78 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

> *III - cinqüenta por cento do valor bruto recolhido do segurado à companhia seguradora, na forma da regulamentação vigente.*

458. *Note-se que art. 27, parágrafo único, da Lei 8.212/1990 estabelece um percentual sobre o "total do prêmio recolhido". Sendo assim, o percentual de repasses obrigatórios ao SUS não incide sobre outras receitas, tais como a receita advinda da cobrança pelo custo do bilhete ou a receita sobre as aplicações financeiras das provisões técnicas.*

459. *Antes de 2012, os recursos do SUS e do Denatran eram arrecadados pela Seguradora Líder e depois transferidos aos órgãos federais.*

460. *Desde 2012, assim que as instituições financeiras recebem as tarifas pagas pelos proprietários de veículos, os percentuais definidos pelo CNSP são transferidos para o SUS e o Denatran. O restante é encaminhado à Seguradora Líder, descontadas as tarifas bancárias e o IOF incidente na arrecadação do seguro, conforme determinação da Portaria Interministerial MS/MCid/MF 293/2012 (peça 97).*

461. *Em caso de atraso nas transferências para o SUS e o Denatran, os repasses devem ser atualizados pela Selic e acrescidos de juros (1% a.m.) e multa (10%):*

> *Art. 1º. Os repasses de que tratam os incisos I e II do artigo 1º do Decreto nº 2.867/98, publicado no DOU nº 236, de 09.12.1998, serão efetuados pelos agentes arrecadadores, por meio de depósitos, identificados **diretamente à Conta Única do Tesouro Nacional**, à disposição das Unidades Gestoras do Fundo Nacional de Saúde e do Departamento Nacional de Trânsito.*
> *§ 1º. Os repasses de que trata o caput deste artigo deverão ser realizados pelos agentes arrecadadores até o 2º (segundo) dia útil posterior ao da arrecadação, na forma dos Anexos I e II desta Portaria.*
> *§ 2º. Os valores recolhidos, fora do prazo previsto no § 1º deste artigo, ficam sujeitos à atualização pela Taxa Média Referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia - SELIC, juros moratórios à taxa efetiva de 1% (um por cento) ao mês ou fração e multa de 10% (dez por cento) sobre o valor atualizado, calculado e exigível nas datas dos repasses. (peça 97)*

462. *A mesma portaria também determinou ao Bacen e a Susep que fiscalizassem a arrecadação do DPVAT:*

> *Art. 3º. O Banco Central do Brasil fiscalizará o fiel cumprimento, por parte da rede arrecadadora, do disposto no artigo 1º desta Portaria, aplicando, em caso de descumprimento, as penalidades cabíveis.*
> *Art. 4º. Fica a Superintendência de Seguros Privados - SUSEP encarregada da fiscalização das operações de Seguro DPVAT junto à rede de Seguradoras em todo o país, de forma a garantir a regularidade da arrecadação e o atendimento ao disposto nesta Portaria, sem prejuízo das demais instâncias de controle. (peça 97)*

463. *Comparando os valores apresentados nas demonstrações da Líder com os relatórios de execução financeira divulgados pelo Fundo Nacional de Saúde de 2008 a 2016, identificou-se indício de que os repasses ao SUS e Denatran vêm sendo realizados em valores inferiores aos estabelecidos em lei.*

Tabela 32. Diferença entre os valores de repasses ao FNS devidos, informados pela Líder e informados pela FNS (valores em R$ mil).

Ano	45% da Receita de Prêmios	Repasse ao FNS divulgado pela Líder	Diferença do valor devido	Repasse informado pelo FNS	Divergência entre Líder e FNS	Diferença entre valor do FNS e valor devido (%)
2.008	2.090.506	2.090.894	388	2.063.528	27.366	1,31%
2.009	2.434.131	2.434.553	422	2.329.306	105.247	4,32%
2.010	2.608.818	2.608.284	-534	2.541.387	66.897	2,56%
2.011	3.017.927	3.018.374	447	2.964.528	53.846	1,78%
2.012	3.214.741	3.215.084	343	3.157.841	57.243	1,78%
2.013	3.613.424	3.614.007	583	3.575.481	38.526	1,07%
2.014	3.810.624	3.811.062	438	3.722.751	88.311	2,32%
2.015	3.894.332	3.894.782	450	3.805.116	89.666	2,30%

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

2.016	*3.911.859*	*3.912.595*	*736*	*3.801.125*	*111.470*	*2,85%*
Subtotal	***28.596.362***	***28.599.635***	*3.273*	***27.961.063***	*638.572*	*2,23%*
2.017	*2.668.348*	*2.668.779*	*431*	*N.D.*	*59.586*	*2,23%*
2.018	*2.101.090*	*2.101.422*	*332*	*N.D.*	*46.918*	*2,23%*
Total	***33.365.800***	***33.369.836***	***4.036***	***N.D.***	***745.076***	***2,23%***

**Observação: as diferenças de 2017 e 2018 foram estimadas com base no percentual médio apurado no período de 2008 a 2016.*

Fontes: Seguradora Líder (peça 33-43) e FNS (peças 98-106).

464. A tabela 32 mostra que a Líder informa que repassou ao Fundo Nacional de Saúde no período de 2008 a 2016 R$ 3,3 milhões além dos 45% de prêmios que as leis determinam.

465. No entanto, a tabela 32 mostra divergência entre os valores apresentados nas demonstrações da Líder e os valores informados nos relatórios de execução financeira do Fundo Nacional de Saúde no período de 2008 a 2016 (peças 98-106). A diferença em desfavor do FNS alcança R$ 639 milhões nesse período.

466. As diferenças anuais variaram entre 1,07% e 4,32%, com média de 2,23%. Assim, se os relatórios de execução financeira do Fundo Nacional de Saúde estiverem corretos, a Líder deixou de repassar 2,23% dos valores devidos ao FNS. Extrapolando esse percentual para 2017 e 2018, tem-se que a Líder deixou de repassar ao FNS um montante estimado de R$ 745 milhões entre 2008 e 2018.

467. O fato de as diferenças serem todos os anos em desfavor do FNS aponta para alguma irregularidade sistemática no processo de arrecadação. O fato de os percentuais de diferença não mudarem significativamente após 2012 indicam que o problema está na Líder e não nas instituições financeiras, pois os bancos só se tornaram responsáveis pelos repasses ao FNS após esse ano.

44. Irregularidade na aplicação dos recursos repassados ao Denatran

468. Comparando os valores apresentados nas demonstrações da Líder com os dados de receitas apresentados pelo Denatran, identificam-se diferenças para mais e para menos. Se os dados apresentados pelo Denatran estiverem corretos, a Seguradora Líder repassou R$ 30 milhões a mais do que deveria ao Denatran entre 2008 a 2018, conforme mostra a tabela 33.

Tabela 33. Repasses ao Denatran: diferença entre os valores informados pela Líder e pelo Denatran (valores em R$ mil).

Ano	***5% da Receita de Prêmios***	***Repasse informado pela Líder***	***Repasse informado pelo Denatran***	***Diferença****	***Diferença (%)***
2008	*232.278*	*232.322*	*243.303*	*10.981*	*4,7%*
2009	*270.459*	*270.506*	*267.771*	*-2.735*	*-1,0%*
2010	*289.869*	*289.921*	*289.693*	*-228*	*-0,1%*
2011	*335.325*	*335.375*	*304.352*	*-31.023*	*-9,3%*
2012	*357.193*	*357.231*	*360.407*	*3.176*	*0,9%*
2013	*401.492*	*401.557*	*445.701*	*44.144*	*11,0%*
2014	*423.403*	*423.452*	*422.523*	*-929*	*-0,2%*
2015	*432.704*	*432.754*	*436.585*	*3.831*	*0,9%*
2016	*434.651*	*434.733*	*441.700*	*6.967*	*1,6%*
2017	*296.483*	*296.531*	*295.244*	*-1.287*	*-0,4%*
2018	*233.454*	*233.491*	*231.320*	*-2.171*	*-0,9%*
Total	***3.707.311***	***3.707.873***	***3.738.599***	***30.726***	***0,8%***

**Observação: as diferenças foram calculadas em relação aos repasses informados nas demonstrações da Líder.*

Fontes: Líder (peça 33-43) e Denatran (peça 107).

469. Sobre os repasses ao Denatran, vale destacar que, de acordo com as informações disponibilizadas pelo Denatran, apenas 15,9% dos repasses foram aplicados no fim a que se

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

destina, pois a maior parte não recebeu autorização para ser executada (ver tabela 34). Ou seja, R$ 3,1 bilhões repassados do DPVAT para o Denatran foram aproveitados para fazer superávit fiscal em vez de serem aplicados em educação no trânsito conforme determina o Código de Trânsito Nacional.

Tabela 34. Repasses ao Denatran e despesas executadas com esses recursos (em R$ mil).

Ano	Repasse informado pelo Denatran	Despesa Executada	Diferença	% Executado
2008	243.303	36.862	206.441	15,2%
2009	267.771	190.001	77.770	71,0%
2010	289.693	225.528	64.165	77,9%
2011	304.352	41.620	262.732	13,7%
2012	360.407	57.000	303.407	15,8%
2013	445.701	33.003	412.698	7,4%
2014	422.523	9.092	413.431	2,2%
2015	436.585	-	436.585	0,0%
2016	441.700	-	441.700	0,0%
2017	295.244	-	295.244	0,0%
2018	231.320	-	231.320	0,0%
Total	**3.738.599**	**593.106**	**3.145.493**	**15,9%**
Média	**339.873**	**84.729**	**285.954**	**18,47%**

Fonte: Denatran (peça 107).

470. *As diferenças nos repasses ao FNS e ao Denatran foram levantadas pelo TCU nas contas de Governo de 2016 (TC 008.389/2016-0):*

> *3.3.1.3 Receita do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres - DPVAT*
> *As receitas do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres de que trata a Lei 6.194/1974 (DPVAT) devem indenizar vítimas de acidentes e em caso de morte e de invalidez permanente. Além disso, reembolsam eventuais despesas comprovadas com atendimento médico-hospitalar.*
> *A destinação dos recursos arrecadados por meio do seguro DPVAT segue o disposto no parágrafo único do art. 27 da Lei 8.212/91 e no parágrafo único do art. 78 da Lei 9.503/97, bem como a Resolução CNSP 192/2008. Assim, do valor arrecadado anualmente pela Seguradora Líder, 45% devem ser repassados à Seguridade Social e 5% ao Departamento Nacional de Trânsito (Denatran).*
> *Pelos dados apresentados nas tabelas abaixo, verificou-se, em razão do acompanhamento do Tribunal, conforme o item 9.2.2 do Acórdão 1861/2005-TCU-Plenário, que o repasse efetivo ao SUS em 2015 foi inferior ao relatado pela Seguradora Líder em R$ 89,68 milhões e ao Denatran foi superior em R$ 3,79 milhões, este decorrente de valores referentes a repasses atrasados de anos anteriores, segundo informado pelo Departamento.*
> *Valores correntes em R$ milhões*

Prêmios arrecadados e sua distribuição	Valor	%
Arrecadação bruta	8.654,1	100,0%
Repasses à União obrigatórios por lei:	-4.327,6	-50,0%
Sistema Único de Saúde - SUS	-3.894,8	-45,0%
Departamento de Trânsito - DENATRAN	-432,8	-5,0%

Fonte: Relatório da Administração da Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT S.A.

> *A tabela, a seguir, apresenta os dados extraídos do Siafi sobre arrecadação de receitas do Ministério da Saúde e da Denatran, vinculado ao Ministério da Cidades.*
>
> *Receita orçamentária líquida*
>
> *Valores correntes em R$ milhões*

Órgão	UGE	Valor
36000	MINISTÉRIO DA SAÚDE	3.805,12
56901	FUNDO NAC. DE SEGUR. E EDUCAÇÃO DO TRÂNSITO	436,59
Total		4.241,70

Fonte: SIAFI

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Ante o exposto, constatou-se que o repasse do DPVAT ao Fundo Nacional de Saúde, conforme extraído do Siafi, foi inferior em R$ 89,68 milhões ao relatado pela Seguradora Líder, em desacordo com os dispositivos das Leis 8.212/1991 e 9.503/1997.
INDÍCIO DE IRREGULARIDADE
Ausência de repasse referente ao Seguro DPVAT, no valor de R$ 89,7 milhões, destinado ao Fundo Nacional de Saúde, vinculado ao Ministério da Saúde, em inobservância aos dispositivos das Leis 8.212/91 e 9.503/97.

471. Nas contrarrazões apresentadas nesse processo, o Bacen e a Susep negaram deter competência para fiscalizar os repasses dos recursos do DPVAT ao FNS e ao Denatran:

O Aviso 36/2016 – BCB – PE 20366 trata de comunicação do Presidente do Banco Central do Brasil ao Procurador-Geral da República, quanto à recomendação exarada pela Procuradoria da República no Amazonas nos autos do Inquérito Civil Público nº 1.13.000.471/2007-99, noticiando o encaminhamento do Ofício 7284/2016-BCB/PGBC, de 25/4/2016, que trata da "inviabilidade técnica e operacional de esta Autarquia exercer o tipo de fiscalização solicitado".
(...)
Por fim, no Ofício 314/2016/SUSEP/GABIN a SUSEP informa que possui competência exclusivamente para a supervisão da Seguradora Líder no tocante às operações securitárias. Em decorrência dessa competência, os especialistas técnicos dessa autarquia desconhecem em maior profundidade os parâmetros adotados pelos bancos privados, bem como pelo Tesouro Nacional, no que diz respeito aos registros dessas rubricas. Informa também que a Susep envidará esforços para o estabelecimento de diálogo técnico, a respeito desse assunto, com o Banco Central do Brasil e o Tesouro Nacional, com vistas à elucidação da diferença apontada pelo TCU.

472. O relatório das contas revela que o tema vem sendo tratado desde 2010 e conclui que não existem mecanismos de controle sobre os repasses, mas, dada a materialidade, o relatório conclui que o assunto deveria ser tratado em processo específico:

Inicialmente, é conveniente esclarecer que esse tema vem sendo objeto de registro no Relatório sobre as Contas do Governo desde 2010. (...)
Apurados os dados apresentados, verificou-se que o repasse efetivo ao SUS em 2015 foi inferior ao relatado pela Seguradora Líder em R$ 89,68 milhões e ao Denatran foi superior em R$ 3,79 milhões, este decorrente de valores referentes a repasses atrasados de anos anteriores, segundo informado pelo Departamento.
Por se tratar de descumprimento de norma legal na execução dos orçamentos, decidiu-se pela inclusão desse indício de irregularidade no acórdão preliminar sobre as contas prestadas pela Presidente da República relativas ao exercício de 2015 a fim de obter insumos necessários para o deslinde da questão.
(...)
Além do mais, a Susep, o Banco Central do Brasil e o Fundo Nacional de Saúde informaram não ter competência ou condições técnicas e operacionais para verificar a correção dos repasses que são feitos pela Seguradora Líder, em função da arrecadação do DPVAT.
Por fim, o que se vê, confrontando-se as informações recebidas durante a análise preliminar e por meio das contrarrazões, é que não existem mecanismos de controle sobre os valores que devem ser repassados ao FNS em função da arrecadação do DPVAT.
(...)
Pelo exposto, conclui-se que as informações apresentadas não são suficientes para afastar o indício de irregularidade em questão. No entanto, dada a materialidade e o conteúdo da irregularidade, entende-se que a matéria não deve ser objeto de deliberação específica no âmbito do Relatório sobre as Contas do Governo, sendo mais apropriado tratar dos mecanismos de controle da arrecadação do seguro DPVAT e dos repasses ao FNS e ao Denatran em processo específico.

473. Entendemos que se deve fazer cumprir a Portaria Interministerial MS/MCid/MF 293, de 2/7/2012. Conforme visto anteriormente, essa portaria determinou ao Bacen e a Susep que fiscalizassem a arrecadação do DPVAT:

Art. 3º. O Banco Central do Brasil fiscalizará o fiel cumprimento, por parte da rede arrecadadora, do disposto no artigo 1º desta Portaria, aplicando, em caso de descumprimento, as penalidades cabíveis.
Art. 4º. Fica a Superintendência de Seguros Privados - SUSEP encarregada da fiscalização das operações de Seguro DPVAT junto à rede de Seguradoras em todo o país, de forma a garantir a regularidade da arrecadação e o atendimento ao disposto nesta Portaria, sem prejuízo das demais instâncias de controle. (Portaria Interministerial MS/MCid/MF nº 293, de 2/7/2012)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

474. Questionados sobre esse ponto, técnicos da Susep informaram à equipe de fiscalização que prevalecia, no Bacen e na Susep, o entendimento de que essa portaria teria perdido eficácia, pois houve mudanças na estrutura administrativa, que extinguiram dois dos ministérios signatários dessa norma: Ministério das Cidades e Ministério da Fazenda.

475. Dissentimos desse entendimento. Não houve revogação da portaria interministerial, e as entidades destinatárias dessa norma continuam existindo, com as mesmas funções essenciais, no sistema financeiro. O fato de os ministérios supervisores dessas autarquias terem sido incorporados ou terem incorporado outros ministérios não altera o destinatário das regras impostas pela portaria.

476. Por fim, vale mencionar que os valores dos repasses apresentados nas demonstrações financeiras da Líder são exatamente iguais ou muito próximos aos percentuais definidos em lei, fazendo parecer que inexiste problema com prêmios não identificados ou decurso de tempo entre o reconhecimento da receita e o reconhecimento da despesa, o que não corrobora com as informações operacionais colhidas neste trabalho. É mais provável que os dados contábeis tenham sido ajustados para fazer parecer o exato cumprimento da lei.

477. Consta do relatório de fiscalização da Susep de 2018 que o controle interno da Líder constatou que a empresa de processamento de dados contratada pela Líder cometia erros de registro de prêmios arrecadados. Identificaram-se 2.687.101 registros com algum tipo de erro, tais como registro sem valor do prêmio pago, registro com valor incompatível com categoria registrada no Detran etc. Além disso, o controle interno da Líder constatou que, quando o prêmio era pago a menor, os recursos não eram repassados ao FNS e Denatran. (peça 79)

478. Assim, entendemos que tanto as diferenças encontradas nos repasses ao FNS e ao Denatran como o erro detectado pelo controle interno da Líder no sistema da Megadata, que provoca retenção dos valores que deveriam ser repassados ao FNS e Denatran, devem ser fiscalizados pelo Bacen e pela Susep.

479. E, caso se comprove que os lançamentos contábeis não encontram supedâneo documental e foram realizados para ocultar a irregularidade, o assunto deve ser comunicado à Polícia Federal e ao Ministério Público Federal, sem prejuízo das medidas administrativas cabíveis.

480. Quanto ao fato de o Governo Federal não ter autorizado a realização de despesas com 85% dos recursos repassados ao Denatran, deixando de investir R$ 3,1 bilhões em educação no trânsito entre 2008 e 2018, vale notar, na tabela 34, que o valor médio anual repassado ao Denatran foi de R$ 340 milhões e que o valor médio anual gasto pelo Denatran foi de R$ 85 milhões.

481. Ou seja, os R$ 3,1 bilhões poupados equivalem a 9 dotações médias anuais geradas pela arrecadação de prêmios e a um valor 37 vezes maior que as despesas anuais médias efetivamente incorridas pelo Denatran com educação no trânsito no período de 2008 a 2018.

482. O contingenciamento de verbas é assunto recorrente nos pareceres prévios das contas de Governo elaborados pelo TCU. A título de exemplo, transcrevemos abaixo um excerto do Relatório das Contas de Governo de 2018 (TC 013.643/2019-3). Note-se, nesse excerto, que os recursos do DPVAT destinados ao Denatran que não foram gastos, embora entrem no cômputo do superávit fiscal, não podem ser utilizados para outro fim porque são destinados legalmente a uma finalidade específica. Sua utilização em finalidade diversa pode configurar transgressão à Lei de Responsabilidade Fiscal:

> *2.5.1.3. Disponibilidades por fonte de recursos*
> *O parágrafo único do art. 8º da LRF dispõe que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica devem ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. A vinculação dos recursos é identificada no Siafi pelo atributo "Fonte de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Recursos", o qual indica tanto a origem da receita quanto a fonte de financiamento da despesa. Assim, os valores arrecadados e classificados nas fontes orçamentárias vinculadas, quando não gastos em despesas vinculadas a essas fontes, devem permanecer nelas contabilizados nos exercícios subsequentes ao de sua arrecadação.

Devido à necessidade de cumprir as metas de resultado primário, ocorreram, ao longo dos anos, limitações de empenho e de pagamento. Essa situação gera restrições ao alcance dos objetivos pretendidos no âmbito dos programas de governo, bem como acarreta a permanência de recursos na Conta Única do Tesouro Nacional, sem utilização imediata, nos casos em que há vinculação de recursos. Situação problemática num cenário de sucessivos deficit primários, em que o Poder Executivo se vê obrigado a emitir títulos para financiar despesas não financeiras.

483. Portanto, os R$ 3,1 bilhões constituem uma poupança farta para educação no trânsito nos próximos anos, sendo suficiente para cobrir nove anos de programas com 100% de execução financeira da dotação média dos últimos 11 anos (R$ 340 milhões/ano).

484. Em se considerando as despesas de fato realizadas pelo Denatran em programas de educação nos últimos 11 anos (R$ 85 milhões/ano), pode-se dizer que a poupança acumulada é suficiente para os próximos 37 anos.

485. Ou seja, a julgar pelo que usualmente é gasto, tornou-se desnecessária a cobrança de um adicional na tarifa do DPVAT para programas de educação no trânsito, sendo possível aliviar os proprietários de veículos do pagamento da parcela de 5% destinada ao Denatran.

486. Essa parcela de 5% que se destina ao Denatran só interessa ao Governo Federal, para fins de superávit fiscal, e às seguradoras consorciadas, que recebem, a título de margem de resultado, 2% do valor arrecadado (em média, R$ 6,8 milhões/ano). Os proprietários de veículos não têm retorno desses 5% da tarifa do DPVAT.

487. No entanto, para acabar com a cobrança dessa parcela, seria necessário alterar o Código Nacional de Trânsito e a Lei Orgânica da Seguridade Social, tarefa que cabe ao Congresso Nacional ou, eventualmente, partir da iniciativa do Presidente da República.

488. Parece-nos, portanto, que essa questão deve ser conduzida no sentido de comunicar ao Ministério da Economia, à Comissão de Defesa do Consumidor e à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, que demandaram esta fiscalização, o entendimento de que: a) existem R$ 3,1 bilhões poupados pelo Denatran nos anos anteriores e que só podem ser utilizados em programas de educação no trânsito; b) esse valor é suficiente para garantir um orçamento anual de R$ 85 milhões para programas de educação no trânsito pelos próximos 37 anos; e c) portanto, é possível interromper a cobrança da parcela de 5% da tarifa do DPVAT destinada ao Denatran, sem comprometer os programas de educação no trânsito do Governo Federal.

489. Por fim, vale mencionar uma medida que poderia vir a contribuir para a redução da inadimplência do DPVAT, que é da ordem de 30% na operação do DPVAT (ver tabela 21).

490. Atualmente, os repasses obrigatórios são direcionados aos órgãos centrais do sistema de saúde e de trânsito, enquanto a fiscalização da arrecadação é realizada pelas unidades da federação.

491. Se os repasses obrigatórios fossem repassados aos Estados e DF na medida do que se arrecada de recursos do DPVAT em cada um, o interesse desses entes estatais em fiscalizar a arrecadação seria maior.

492. Além disso, tal distribuição seria mais condizente com as justificativas que se dá para existência dos repasses obrigatórios: as despesas hospitalares decorrentes dos acidentes de trânsito; e a necessidade de se educar os motoristas do País.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

493. Em se distribuindo os recursos de acordo com o tamanho da frota e o grau de adimplência do DPVAT, as unidades da federação com mais veículos e maior fiscalização dos veículos receberiam mais recursos.

494. Esse critério levaria mais recursos aonde existem mais veículos e premiaria os Estados/DF mais eficientes na fiscalização, contribuindo para o aperfeiçoamento da administração pública.

495. Entendemos oportuno recomendar que a Susep estude a questão da inadimplência do DPVAT e considere, entre outras medidas, a possibilidade de se distribuir os repasses obrigatórios às Secretarias de Saúde e Detrans na medida do que se arrecada em cada ente estatal.

45. Percentual da margem de resultado em estudo na Susep

496. Diferentemente dos recursos do SUS e Denatran, as parcelas de despesas administrativas, margem de resultado, corretagem e prêmio puro + IBNR transitam pelas contas do consórcio DPVAT.

497. A parcela de Margem de Resultado, fixada em 2% dos prêmios arrecadados desde 1994, ao menos, é apurada mensalmente e distribuída às consorciadas na medida de suas participações no consórcio.

498. No entanto, conforme apresentado nos achados 3.6 e 3.8, os lucros das consorciadas do DPVAT e dos grupos econômicos das consorciadas não se limitam a esses 2% dos prêmios arrecadados.

499. Além disso, conforme mostrado no achado 3.4, quando são tratadas as falhas estruturais identificadas na operação do DPVAT, comparando dados das maiores seguradoras do País, pode-se dizer que o lucro das consorciadas é absolutamente desproporcional ao capital aportado pelas empresas na operação do DPVAT.

500. No julgamento do CNSP da revisão tarifária para 2020, informou-se que a Susep realizará estudo com vistas a aferir a adequação dos 2% de margem de resultado, que vêm sendo mantido há anos:

> *8. No que diz respeito à margem de resultado das consorciadas, para fins de cálculo e estimativa da tarifa atuarial do seguro obrigatório, a proposta foi de manutenção do atual critério previsto no artigo 42 c/c 49 da Resolução CNSP n° 332/2015, para o ano de 2020, ou seja, 2% do total da arrecadação.*
> *9. Entretanto, é importante destacar que, por recomendação do órgão de controle e não havendo maiores estudos sobre o critério para estabelecer a margem neste percentual ao longo dos anos, a SUSEP iniciará estudos, em processo apartado, sobre a pertinência desta margem e, se for o caso, para fixação de novo critério para sua apuração. (CNSP, peça 73)*

501. Essa medida pode contribuir para a diminuição do efeito concentrador de renda que a operação do DPVAT promove com o excesso de lucratividade das seguradoras consorciadas.

46. Natureza pública dos recursos das provisões técnicas

502. A parcela de Prêmio puro + IBNR era, até 2019, apurada mensalmente, aplicando-se o percentual definido pelo CNSP ao valor da receita de prêmios no período. Desse valor, deduzia-se o valor efetivamente gasto com indenizações (prêmio puro), e o restante era distribuído a algumas consorciadas para constituição de IBNR.

503. Invariavelmente, o percentual de Prêmio puro + IBNR é o maior dos percentuais definidos pelo CNSP (ver tabela 6). O excerto apresentado a seguir, transcrito da resolução que definiu a tarifa de 2018, traz um caso concreto para exemplificar o uso da parcela "Prêmios + IBNR":

> *Art. 1º O artigo 47, caput, e o artigo 49 e seu parágrafo 1º, ambos da Resolução CNSP nº 332, de 2015, passam a vigorar com a seguinte redação:*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

"Art. 49. Os percentuais de repasse dos prêmios tarifários arrecadados, na forma da legislação vigente, ficam estabelecidos conforme tabela a seguir:

Componentes	*Percentuais (%)*
SUS	*45,00*
DENATRAN	*5,00*
Despesas Administrativas	*6,90*
Margem de Resultado	*2,00*
Corretagem média: categorias 3 e 4 (8%) e demais categorias (0,4% - Fundo de Desenvolvimento Educacional do Seguro, art. 19 da Lei nº 4.594/1964)	*0,60*
Prêmio puro + IBNR	***40,50***

§ 1º ***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, será equivalente à diferença entre a parcela de 40,50% sobre os prêmios tarifários arrecadados e o somatório dos sinistros efetivamente pagos****." (Resolução CNSP nº 351/2017, peça 63)*

504. *Conforme apresentado no achado 3.8, a Seguradora Líder e as seguradoras pertencentes a grandes grupos econômicos (Banco do Brasil, Bradesco, Safra, Itaú, Caixa Econômica Federal, MAPFRE, Icatú, Santander) detêm os recursos da IBNR.*

505. *Com os recursos recebidos para constituição de IBNR, as consorciadas adquirem ativos garantidores (títulos), e esses ativos ficam vinculados à operação do DPVAT, só podendo ser liberados com anuência da Susep. À medida que os ativos rendem juros, esses devem ser capitalizados na conta de IBNR (Resolução CNSP 153/2006):*

> *Art. 11. Os recursos das provisões deverão ser capitalizados mensalmente pela rentabilidade obtida pela carteira de investimentos dos seus ativos garantidores.*

506. *Quando uma seguradora sai do consórcio DPVAT, os recursos das provisões que estão em seu poder são redistribuídos entre as remanescentes, conforme estabelece o art. 37 da Resolução CNSP 332/2015:*

> *Art. 37. Na hipótese de uma determinada seguradora se desligar do Consórcio DPVAT, suas provisões técnicas e respectivos bens garantidores referentes ao Seguro DPVAT deverão ser distribuídos às demais integrantes do Consórcio, por intermédio da seguradora líder.*

507. *As demonstrações de 2019 da Líder mostram que esse dispositivo vem sendo cumprido:*

> *22.4 Desligamento de consorciadas*
>
> *Em virtude das sequenciais quedas dos valores dos prêmios tarifários nos últimos três anos, da aprovação deliberada em Assembleia para pagamento do TAC com o MPMG, e dos fatos relevantes relacionados ao Seguro DPVAT no decorrer de 2019, mencionados no Relatório de Administração, dentre outros fatores,* ***diversas seguradoras solicitaram a sua saída*** *a partir de 1º de janeiro de 2020.*
> *Até setembro de 2019, foram protocolados os pedidos de desligamento do Consórcio a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2020, de 17 (dezessete) consorciadas, cuja participação proporcional em relação ao total do Consórcio é de 25,6% em 31 de dezembro de 2019. Das 17 (dezessete) consorciadas, 11 (onze) são acionistas da Seguradora Líder, representando uma saída de participação de 21,7%, referente a 3.258.610 ações ordinárias.*
> *Estas ações foram recompradas pelas seguradoras que permaneceram como acionistas da Seguradora, com base no valor contábil do patrimônio líquido do último balanço publicado que no caso foi junho de 2019.*
> *Abaixo, a lista das Seguradoras que solicitaram seu desligamento e não farão mais parte do Consórcio a partir de 1º de janeiro de 2020:*
> *(...)*
> *Todas as movimentações e cálculos realizados para estes movimentos de saída foram feitos com base no Instrumento de Consórcio vigente, conforme a Cláusula 12 – Saída de Seguradora, que prevê entre outras providências, o seguinte:*
> • ***A Seguradora que tiver autorizado o seu desligamento estará obrigada à (a) cessão e transferência de toda sua parcela do IBNR e demais reservas que mantiver sobre suas operações do Seguro DPVAT, para distribuição proporcional às Seguradoras Consorciadas remanescentes****; (b) cessão e transferência de toda a sua parcela da reserva de contingência, constituída para face a todas as exigibilidades, vencidas e a vencer,*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

atribuíveis ao Consórcio até a data da saída e não contabilizadas na Reserva de IBNR, para distribuição proporcional entre as Seguradoras Consorciadas remanescentes.

- *Uma vez procedida a exclusão, a Seguradora retirante não será readmitida ao Consórcio nos três anos seguintes, salvo deliberação em contrário da assembleia geral das Seguradoras no âmbito do Consórcio.*
- *As regras de desligamento voluntário de seguradoras aplicam-se, no que couber, aos casos de desligamento determinado pela Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, respeitada a legislação em vigor. (demonstrações da Seguradora Líder de 2019 – peça 44, negritamos)*

508. *Essa regra de desligamento do consórcio associada à regra de que as consorciadas possuem uma margem de resultado pré-fixada pelo CNSP (totalmente isenta de risco comercial) levam à conclusão de que os recursos das provisões técnicas são **recursos públicos** administrados por um consórcio privado.*

509. *Note-se que esta equipe não está se manifestando sobre os recursos próprios das seguradoras, ou seja, o capital social, as reservas de lucro e os lucros acumulados, pois o capital social saiu dos bolsos das consorciadas, enquanto as reservas de lucro e os lucros acumulados são parte da margem de resultado a que fizeram jus desde a entrada no consórcio (parcela dos 2% dos prêmios arrecadados). Trata-se aqui da natureza jurídica dos recursos das provisões técnicas.*

510. *O entendimento de que os recursos das provisões técnicas pertencem às consorciadas levaria à conclusão de que as consorciadas poderiam se apropriar da IBNR. Mas, essa provisão foi inflada com recursos indevidamente arrecadados da população por meio de tarifas exorbitantes praticadas nos anos anteriores, como os números hoje deixam claro.*

511. *O excedente técnico projetado pela Susep para dezembro/2019 correspondia a R$ 5,84 bilhões (peça 73) dos R$ 8,42 bilhões de provisões técnicas registrado no fim desse mês (peça 44). Isso significa que apenas 31% das provisões técnicas correspondem a obrigações do consórcio com sinistros ocorridos e a ocorrer (R$ 2,58 bilhões), e 69% das provisões não possuem obrigações correspondentes (são produto do excesso de exação).*

512. *Em termos práticos, o entendimento de que os recursos do DPVAT são privados levaria à conclusão de que as consorciadas investiram apenas R$ 15 milhões em 2007 (capital social), já se apropriaram de R$ 1,5 bilhão de margem de resultado (tabela 12) e ainda dispõem de uma riqueza de R$ 5,8 bilhões (390 vezes maior que o capital investido), que podem ser fruídos livremente. Tal resultado corresponderia a uma rentabilidade anual de 3.700% a.a. por treze anos (2008 a 2019).*

513. *O excesso de cobrança de tarifas do DPVAT não pode favorecer as seguradoras, pois a Seguradora Líder foi a principal causadora dessa irregularidade, deixando de buscar a redução de custos da operação e apresentando estimativas infladas de despesas no período de 2008 a 2017.*

514. *A Procuradoria da Susep e a PGFN compartilham do entendimento desta equipe acerca da natureza pública dos recursos das provisões técnicas, conforme mostra o excerto de voto transcrito abaixo:*

23. Apesar do volume de reduções efetuadas ao longo dos últimos anos, o excedente técnico continua elevado, sendo o projetado para o fim de 2019 na ordem de R$5,84 bilhões.

24. A utilização do excedente técnico da operação através da redução dos prêmios tarifários dos exercícios subsequentes está de acordo, em outros fundamentos, com a recomendação 9.1.5 do Acórdão 2.609/2016 do TCU, e leva em conta a manifestação técnica, conforme subitem d), item 7, dos encaminhamentos propostos no Parecer Eletrônico SUSEP/DIR4/CGMOP n° 5/2019 (SEI n° 0573846), assim como nos Pareceres SUSEP/DIR4/CGMOP n° 8/2019 (SEI n° 0612987) e SUSEP/DIR4/CGMOP n° 9/2019 (SEI n° 0612988).

*25. Sobre o tema, a Procuradoria Federal da SUSEP (PF-Susep) se manifestou por meio do Parecer PF-SUSEP n. 00057/2019/CGAFI/PFE-SUSEP-SEDE/PGF/AGU (Doc. SEI 0613765), concluindo no sentido de que **as provisões técnicas e os ativos garantidores e seus respectivos excessos ostentam indiscutível natureza***

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

***pública**, devendo a SUSEP zelar para que não sejam ilegalmente apropriados pelas seguradoras integrantes do Consórcio.*

26. Foi destacado no referido Parecer que, em relação à natureza dos recursos administrados pela Seguradora Líder, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), quando da análise da Medida Provisória n° 904, de 11 de dezembro de 2019, lavrou o Parecer SEI n° 3545/2019/ME (SEI 0613766), corroborando o entendimento de que os mesmos possuem natureza pública. (peça 73, negritamos)

515. No entanto, em 2016, o TCU firmou entendimento diverso e, divergindo de seu entendimento anterior, concluiu que os recursos da operação do DPVAT são privados:

*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. 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. **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.** 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. 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. 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. 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. (Ementa do Acórdão TCU 2.609/2016-Plenário, negritamos)*

516. Em analogia com a concessão de bens públicos, os recursos das provisões técnicas do DPVAT são tão públicos quanto as estradas administradas pelos concessionários de rodovias, pois ambos são ativos capazes de gerar um fluxo de rendimentos ao longo do tempo que foram colocados à disposição de um particular para a prestação de um serviço de utilidade pública, cabendo ao particular apenas a remuneração pré-estabelecida, sem a apropriação dos ativos ao final do serviço.

517. Uma diferença é que as estradas foram herdadas do Império ou construídas em anos anteriores às concessões, na maior parte das vezes, enquanto o capital das provisões técnicas foi constituído pela cobrança do DPVAT após a constituição do consórcio DPVAT. Outra diferença é que, num caso, o ativo é um imóvel, enquanto noutro é um bem móvel (ativo financeiro).

518. Mas a origem ou a natureza do capital emprestado pelo Estado não altera a lógica do negócio Público-Privado.

519. Entendemos oportuno propor que o TCU reveja esse o posicionamento mais recente acerca da natureza dos recursos das provisões técnicas do DPVAT.

47. Provisões técnicas da operação do DPVAT eram constituídas inadequadamente

520. A expressão "prêmio puro" da parcela "Prêmio puro + IBNR" refere-se a valores gastos com o pagamento de indenizações às vítimas/beneficiários e de despesas com sinistros (regulação, perícia, honorários etc).

521. Enquanto as demais seguradoras constituem 10 provisões técnicas para operar no ramo do seguro, o consórcio do DPVAT constituía apenas três (IBNR, PSL e PDA) até 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

522. No item 3.2.1.11, serão apresentadas as regras para provisões técnicas estabelecidas para 2020, pela Resolução CNSP 377/2019 (peça 109), que revogou a Resolução CNSP 153/2006 (peça 108).

523. A Resolução CNSP 153/2006 dava nomes às três provisões do DPVAT e definia como eram alocados os recursos arrecadados nessas provisões: a IBNR era constituída com parcelas mensais correspondentes à diferença entre o total arrecadado a título de "Prêmios + IBNR" e o valor efetivamente despendido como despesas de seguro; a PSL era constituída com valores retirados da IBNR na medida em que os sinistros são avisados; e a PDA, de modo análogo à IBNR, era constituída com parcelas mensais correspondentes à diferença entre o total arrecadado a título de "Despesas Administrativas" e o valor efetivamente alocado como despesas de administrativas:

> *Art. 1o Dispor sobre a constituição das provisões técnicas do seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de via terrestre, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não - seguro DPVAT.*
> *Art. 2o Considerar-se-á, para efeito desta Resolução, os conceitos a seguir indicados:*
> *I – Convênio(s): Convênio(s) do seguro DPVAT, na forma da regulamentação vigente;*
> *II - Déficit administrativo: valor negativo do resultado administrativo;*
> *III - Excedente administrativo: valor positivo do resultado administrativo;*
> *IV - IBNR: provisão de sinistros ocorridos e não avisados;*
> *V - PDA: provisão de despesas administrativas;*
> *VI - PSL: provisão de sinistros a liquidar;*
> *VII - Resultado administrativo: diferença, ao final do último dia útil de cada mês, entre o repasse dos prêmios tarifários arrecadados destinado às despesas gerais e as despesas administrativas efetivamente realizadas pelo respectivo Convênio DPVAT no correspondente mês.*
> *Art. 3o 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.*
> *(...)*
> *Art. 4o A PSL deverá ser constituída para a cobertura dos valores a pagar por sinistros avisados até a data base de cálculo, de acordo com a responsabilidade retida, a partir dos recursos originados do respectivo IBNR.*
> *(...)*
> *Art. 6º A PDA, de cada Convênio, deverá ser constituída a partir dos recursos originados dos resultados administrativos apurados mensalmente.*

524. Note-se que o art. 3º determinava que "o valor a ser acumulado mensalmente, a título de IBNR, para as categorias do seguro DPVAT, seria o equivalente à diferença entre um percentual aplicado sobre os prêmios tarifários arrecadados e o somatório dos sinistros efetivamente pagos".

525. Essa norma induzia a adoção do regime de caixa. O correto, no regime de competência, seria considerar como despesa todas as despesas previstas com seguros desde o momento do aviso do sinistro.

526. Outra falha nessa norma é que não exige a realização de cálculos atuariais para a constituição da IBNR, como é recomendado a toda seguradora de médio e grande porte.

527. A IBNR deveria ser constituída em conformidade com a estimativa de sinistros dos próximos anos, no horizonte prescricional de três anos. Em havendo excesso de arrecadação num ano, o excedente deveria ser levado a uma reserva de excedente técnico, que permitiria eventual redução de tarifas nos anos posteriores.

48. Estimativas desconsideram as receitas das aplicações financeiras dos recursos das provisões técnicas

528. Entre 2008 e 2018, os percentuais destinados pelo CNSP a "Prêmios + IBNR" variaram entre 36,12% e 43,58%, com média e mediana em torno de 43,5%.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

529. *Nesse período, o total arrecadado em prêmios foi de R$ 74,1 bilhões, dos quais R$ 37,2 bilhões destinaram-se a repasses obrigatórios. Desse modo, o total de prêmios retidos pelo consórcio DPVAT foi de R$ 36,9 bilhões após os repasses obrigatórios ao SUS e Denatran.*

530. *A tabela 35 apresenta os prêmios retidos e os percentuais fixados para "Prêmio puro + IBNR" desde 2008. Observa-se, nessa tabela, que o total destinado a "Prêmio puro + IBNR" no período foi de R$ 31,9 bilhões, que correspondem a 86,35% dos prêmios retidos.*

Tabela 35. Prêmios emitidos, prêmios retidos e valores destinados a Prêmio puro + IBNR nos anos de 2008 a 2018 (em R$ mil).

Ano	Prêmios Emitidos (A)	Repasses Obrigatórios (B)	Prêmios retidos (C=A-B)	% Prêmio puro + IBNR[1] (D)	Prêmio puro+ IBNR (E=C*D)	(Prêmio puro + IBNR) / Prêmios Retidos (F=E/C)
2008	4.645.568	2.428.297	2.217.271	39,24%	1.822.912	82,21%
2009	5.409.179	2.705.059	2.704.120	44,06%	2.383.133	88,13%
2010	5.797.374	2.899.205	2.898.169	44,06%	2.554.161	88,13%
2011	6.706.505	3.353.749	3.352.756	43,82%	2.938.858	87,65%
2012	7.143.868	3.572.315	3.571.553	43,82%	3.130.514	87,65%
2013	8.029.832	4.015.564	4.014.268	44,09%	3.540.546	88,20%
2014	8.468.054	4.234.514	4.233.540	43,58%	3.690.141	87,16%
2015	8.654.072	4.327.536	4.326.536	43,58%	3.771.202	87,16%
2016	8.693.019	4.347.328	4.345.691	42,55%	3.698.880	85,12%
2017	5.929.663	2.965.310	2.964.353	42,06%	2.494.016	84,13%
2018	4.669.088	2.334.914	2.334.174	40,50%	1.890.981	81,01%
Total	**74.146.222**	**37.183.791**	**36.962.431**	**N.A.**	**31.915.342**	**86,35%**

Fontes: demonstrações financeiras da Líder (peças 33-43) e resoluções do CNSP (peças 55-63).

531. *A tabela 36 compara os valores destinados a "Prêmio puro + IBNR" com os valores desembolsados com pagamento de indenizações e despesas de sinistros. Entre 2008 e 2018, foram desembolsados R$ 22,8 bilhões com indenizações e R$ 6,0 bilhões com despesas de sinistros. Assim, dos R$ 31,9 bilhões destinados a "Prêmios + IBNR", restaram R$ 3,0 bilhões, que foram acumulados na provisão de IBNR.*

Tabela 36. Valores destinados a Prêmio puro + IBNR, indenizações pagas e despesas com sinistros nos anos de 2008 a 2018 (em R$ mil).

Ano	Prêmio puro + IBNR (A)	Pagamento de Indenizações (B)	Despesas com sinistros (C)	Diferença (D = A-B-C)
2008	1.822.912	1.477.429	187.769	157.714
2009	2.383.133	1.805.713	226.222	351.198
2010	2.554.161	2.028.790	267.084	258.287
2011	2.938.858	2.287.886	403.562	247.410
2012	3.130.514	2.348.200	497.214	285.100
2013	3.540.546	2.558.290	663.586	318.670
2014	3.690.141	3.004.884	892.249	- 206.992
2015	3.771.202	2.497.487	883.869	389.846
2016	3.698.880	1.710.373	745.243	1.243.264
2017	2.494.016	1.707.116	750.411	36.489
2018	1.890.981	1.358.177	568.363	- 35.559
Total	**31.915.342**	**22.784.345**	**6.085.572**	**3.045.425**

Fontes: demonstrações financeiras da Líder (peças 33-43) e resoluções do CNSP (peças 55-63).

532. *Vale mencionar que a operação do DPVAT iniciou o ano de 2008 com nenhuma IBNR e terminou o ano de 2018 com o valor de R$ 8,0 bilhões de saldo. Sendo assim, o saldo de R$ 3,0 bilhões apurado nos valores destinados a "Prêmios + IBNR" só explica uma parte menor do aumento da IBNR.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

533. A outra parte do aumento da IBNR se explica pelos rendimentos auferidos (e não divulgados) das aplicações financeiras das provisões técnicas, que somaram R$ 5,0 bilhões no período de 2008 a 2018 (ver tabela 26).

534. Essa constatação reforça a relevância da proposta de se determinar à Susep que estabeleça norma que obrigue a divulgação das receitas financeiras da operação do DPVAT (achado 3.1).

535. Analisando as estimativas da Líder (peças 45-54), verifica-se que as receitas financeiras não são consideradas integralmente no cálculo atuarial da operação pela Seguradora Líder. Ao que parece, a Líder só faz previsão das receitas financeiras da pequena parte das provisões que estão em sua posse.

536. Analisando o Manual da Metodologia de Tarifação do Seguro DPVAT (peça 252) e o cálculo atuarial de 2019 (peça 253), verifica-se que a Susep não leva em consideração os rendimentos das aplicações financeiras ao calcular a sobra ou insuficiência de IBNR.

537. Essa desconsideração das receitas financeiras ajuda a explicar os excedentes de provisões técnicas terem se acumulado ao longo dos anos, inclusive após as reduções tarifárias:

> *23. Apesar do volume de reduções efetuadas ao longo dos últimos anos, o excedente técnico continua elevado, sendo o projetado para o fim de 2019 na ordem de R$5,84 bilhões. (peça 73, p. 3)*

538. Entendemos oportuno recomendar que a Susep reveja seus procedimentos de revisão tarifária de modo a incluir no cálculo do prêmio as receitas dos rendimentos financeiros dos excedentes de provisões técnicas.

49. Fraudes nas indenizações eram mais frequentes em 2014 e 2015

539. A tabela 36 mostra que o pagamento de indenizações e as despesas de sinistros aumentaram continuamente até 2014 e diminuíram a partir de 2015. Observe-se que o valor das indenizações pagas em 2018 foi menor que em 2008.

540. Essa tabela também mostra que, apenas em 2014 e 2018, o saldo de "Prêmios + IBNR" foi negativo, ou seja, houve necessidade de consumir IBNR para o pagamento de indenizações e despesas de sinistros.

541. Quanto ao ano de 2014, o saldo negativo desse ano ocorreu quando os pagamentos de indenizações e as despesas com sinistros atingiram seus valores máximos na série histórica apresentada. O ano de 2014 foi um ano em que ocorreram muitas das fraudes apontadas na Operação Tempo de Despertar, deflagrada em abril de 2015.

542. É razoável supor, conforme apresentado nos achados desta fiscalização, que a progressiva diminuição das despesas de indenizações e das despesas com sinistros verificadas nos anos seguintes (2015 a 2018), foi provocada pela visibilidade que a Operação Tempo de Despertar deu às fraudes do DPVAT, levando a criação de comissões parlamentares de inquérito, instauração de inquéritos civis e proposições de ações penais, entre outras ações de controle.

543. Com as diversas falhas de sua política de conciliação (ver achado 3.5), a Seguradora Líder encerrou 194 mil ações em 2014 (demonstrações de 2014, peça 39). Essa pode ser outra razão para o grande aumento nas despesas com indenizações do DPVAT.

544. O saldo negativo de 2018 assim como o saldo baixo de 2017 são explicados pelas reduções tarifárias determinadas pelo CNSP para nesses anos, após a constatação do excesso de IBNR.

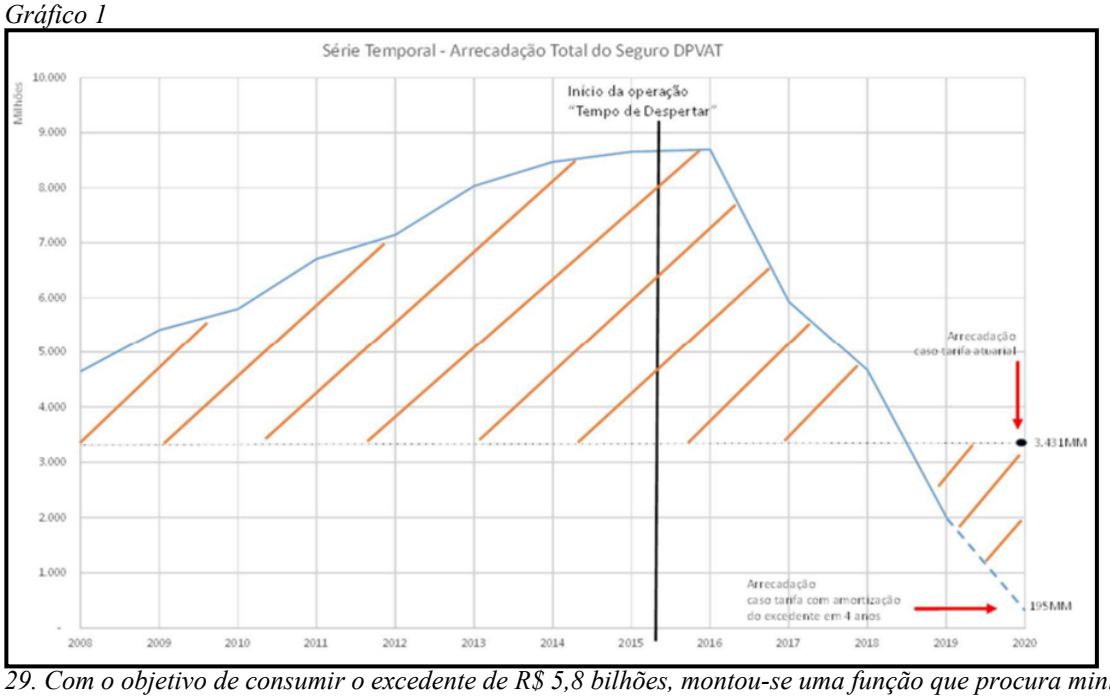
545. Acerca do pico de fraudes ocorrido em 2014, vale citar um estudo da Susep mencionado num voto na revisão tarifária para 2020:

> *27. Usando a estimativa de arrecadação calculada atuarialmente para 2020 como referência desde 2008, tem-se a linha tracejada de arrecadação de R$ 3,43 bilhões (vide gráfico 1).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

28. Nota-se que os problemas identificados no modelo de funcionamento do Seguro DPVAT, dentre eles a corrupção sistêmica que culminou na operação policial "Tempo de Despertar" em 2015, levaram a um excedente de pagamentos pela população demonstrado pela área acima da linha tracejada, a qual busca-se compensar com a redução do preço do prêmio refletida na área abaixo da mesma linha, do gráfico 1 abaixo.

Gráfico 1



29. Com o objetivo de consumir o excedente de R$ 5,8 bilhões, montou-se uma função que procura minimizar o prêmio de seguro para um pagamento em 3 anos, sujeita a restrição estabelecida de que o prêmio de seguro não poderia ser zero.

30. Assim sendo, chegou-se à tarifa proposta para o ano de 2020 por categoria tarifária apresentada na Tabela 2 abaixo, enquanto o prazo de consumo do excedente foi estabelecido em 4 anos, dado que para 3 anos algumas categorias tiveram seu prêmio zerado. (peça 73)

546. Esse estudo baseia-se no cálculo atuarial para 2020, que concluiu pela necessidade de uma receita R$ 3,4 bilhões para suportar os sinistros em 2020, garantindo uma margem de resultado de 2% dos prêmios arrecadados, conforme mostra a linha pontilhada do gráfico Ano x Arrecadação, que é apresentado no voto.

547. O gráfico apresentado nesse voto mostra que todos os anos, desde 2008, arrecadou-se mais do que seria necessário para sustentar a operação com os sinistros pagos em 2019 ou estimados para serem pagos em 2020, apesar de a frota nacional de veículos haver dobrado desde aquele ano.

548. Ou seja, muita indenização era paga indevidamente, forçando os cálculos atuariais para cima e provocando aumentos de tarifas. Isso explica a parte inicial crescente do gráfico apresentado no voto.

549. O gráfico mostra que o pico da arrecadação indevida ocorreu nos anos 2014-2015. Sabendo-se que, em 2014, houve insuficiência de recursos arrecadados para pagar indenizações, conclui-se que o ano de 2014 foi o ápice das fraudes contra o DPVAT, e 2015 sofreu as consequências do ano anterior.

550. Então, o ambiente de controle da operação se tornou mais rígido, com a deflagração da operação do DPVAT em 2015, e o volume de indenizações e as projeções atuariais atingiram o atual nível, que são mais baixos que em 2008. Isso explica a parte final decrescente do gráfico apresentado no voto.

551. Concluindo este item, os níveis mais baixos de indenizações verificados nos últimos anos (cerca de metade dos R$ 3 bilhões pagos em 2014) levam à conclusão de que podem persistir

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

fraudes contra o DPVAT atualmente, mas essas estão com certeza em nível muito inferior ao de 2014-2015.

50. Novas regras para as provisões técnicas do DPVAT

552. Em 27/12/2019, foi editada a Resolução CNSP 377/2019 (peça 109), dispondo de modo bastante diverso da Resolução CNSP 153/2006 (peça 108) sobre as provisões do DPVAT.

553. O número de provisões técnicas foi aumentado de três para sete:

> *Art. 2º Para o Seguro DPVAT, deverão ser constituídas, mensalmente, as seguintes provisões técnicas:*
> *I - PPNG: Provisão de Prêmios Não Ganhos;*
> *II -IBNR: Provisão de Sinistros Ocorridos e Não Avisados;*
> *III - PSL: Provisão de Sinistros a Liquidar;*
> *IV - PDR: Provisão de Despesas Relacionadas;*
> *V - PET: Provisão de Excedentes Técnicos;*
> *VI - PDA: Provisão de Despesas Administrativas; e*
> *VII - PVR: Provisão de Valores a Regularizar.*

554. A nova resolução manteve as três provisões da Resolução CNSP 153/2006, mas expurgou-lhes valores e estabeleceu novas métricas de cálculo.

555. A IBNR passa a ser calculada pelo regime de competência e com base em nota atuarial:

> *Da Provisão de Sinistros Ocorridos e Não Avisados (IBNR)*
> *Art. 4º A provisão de IBNR corresponderá ao valor esperado a liquidar relativo a sinistros ocorridos e não avisados até a data base de cálculo.*
> *§ 1º A metodologia a ser desenvolvida para o cálculo da provisão de IBNR deverá considerar a data de aviso do sinistro como sendo a data do efetivo registro no sistema por parte da seguradora líder do Consórcio DPVAT.*
> *§ 2º Para a provisão de IBNR, a seguradora líder do Consórcio DPVAT manter nota técnica atuarial com o detalhamento da metodologia de cálculo utilizada, assinada pelo atuário técnico responsável, à disposição da Susep no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis contados da data de recebimento da solicitação.*
> *§ 3º A Susep poderá, a qualquer tempo, conforme se faça necessário em cada caso concreto, determinar à seguradora líder do Consórcio DPVAT a utilização de método específico para o cálculo da provisão de IBNR e exigir diretamente o ajuste do valor provisionado.*

556. De modo análogo, a PSL deixou de ser constituída apenas após a regulação para ser constituída no momento do aviso do sinistro, com o valor esperado a liquidar do sinistro mais as despesas financeiras previstas (juros e correção monetária), de acordo com o regime de competência. Além disso, estabelece a necessidade de aferição atuarial das premissas utilizadas nas despesas previstas:

> *Da Provisão de Sinistros a Liquidar (PSL)*
>
> *Art. 5º A PSL corresponderá ao valor esperado a liquidar dos sinistros avisados até a data base de cálculo, incluindo as eventuais atualizações monetárias e juros devidos relacionados aos valores abrangidos pela provisão.*
> *§ 1º A PSL deverá contemplar, quando necessário, os ajustes de IBNR (Sinistros Ocorridos e Não Suficientemente Avisados) para o desenvolvimento agregado dos sinistros avisados e ainda não pagos, cujos valores poderão ser alterados ao longo do processo até a sua liquidação final.*
> *§ 2º A PSL deverá ser segregada entre sinistros em demanda judicial e sinistros administrativos.*
> *§ 3º A metodologia a ser desenvolvida para o cálculo da PSL deverá considerar a data de aviso do sinistro como sendo a data do efetivo registro no sistema por parte da seguradora líder do Consórcio DPVAT.*
> *§ 4º Para a PSL, a seguradora líder do Consórcio DPVAT deverá manter nota técnica atuarial com o detalhamento da metodologia de cálculo utilizada, assinada pelo atuário técnico responsável, à disposição da Susep no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis contados da data de recebimento da solicitação.*
> *§ 5º A Susep poderá, a qualquer tempo, conforme se faça necessário em cada caso concreto, determinar à seguradora líder do Consórcio DPVAT a utilização de método específico para o cálculo da PSL e exigir diretamente o ajuste do valor provisionado.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

557. Note-se que a PSL fica expurgada das despesas com sinistros. As provisões correspondentes a essas despesas passam a ser constituídas na Provisão de Despesas Relacionadas (PDR), que também será aferida por nota atuarial:

> *Da Provisão de Despesas Relacionadas (PDR)*
>
> *Art. 6º A PDR corresponderá ao valor esperado a liquidar das despesas relacionadas aos sinistros ocorridos, avisados ou não.*
> *§ 1º A PDR deverá ser segregada entre:*
> *I - despesas já realizadas e pendentes de pagamento relacionadas a sinistros avisados; e*
> *II - despesas ainda não realizadas relacionadas a sinistros ocorridos, avisados ou não.*
> *§ 2º Para a PDR, a seguradora líder do Consórcio DPVAT deverá manter nota técnica atuarial com o detalhamento da metodologia de cálculo utilizada, assinada pelo atuário técnico responsável, à disposição da Susep no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis contados da data de recebimento da solicitação.*
> *§ 3º A Susep poderá, a qualquer tempo, conforme se faça necessário em cada caso concreto, determinar à seguradora líder do Consórcio DPVAT a utilização de método específico para o cálculo da PDR e exigir diretamente o ajuste do valor provisionado.*

558. Em termos gerenciais e de controle, essa segregação das indenizações das despesas com seguros é de bom alvitre, pois oferece informações mais precisas acerca dos resultados alcançados pela administração, inclusive porque os parâmetros de estimativa das despesas se tornarão claros.

559. Quanto à PDA, essa passa a ser constituída por um valor definido pelo CNSP mais o valor cobrado a título de custo de emissão de apólice, sendo consumida pelas despesas efetivamente realizadas. Havendo déficit, as seguradoras devem cobrir o déficit e serem ressarcidas até o início do ano seguinte:

> *Da Provisão de Despesas Administrativas (PDA)*
>
> *Art. 10. A PDA será anualmente constituída, em 1º de janeiro, com base no valor definido pelo CNSP para custear as despesas administrativas anuais do Consórcio DPVAT e eventual déficit administrativo do exercício anterior coberto pelas sociedades seguradoras que compõem o Consórcio DPVAT.*
> *§ 1º O saldo da PDA deverá ser deduzido dos valores das despesas administrativas efetivamente realizadas no mês pelo Consórcio DPVAT, **observados os critérios de avaliação dessas despesas definidas em regulação**, e acrescido da parcela "Despesas Administrativas" dos prêmios tarifários recebidos no mês, referentes a meses anteriores ao início de vigência desta Resolução, **incluindo o valor cobrado a título de custo de emissão e de cobrança do bilhete**.*
> *§ 2º Se o saldo da PDA for nulo, o valor das despesas administrativas remanescentes deverá ser coberto pelas sociedades seguradoras que compõem o Consórcio DPVAT.*
> *§ 3º Caso ocorra o disposto no § 2º deste artigo, as sociedades seguradoras serão ressarcidas, até 31 de janeiro do ano subsequente, e os valores ressarcidos serão atualizados pela taxa de rentabilidade das carteiras de investimentos que garantem as provisões técnicas.*
> *§ 4º Os valores do ressarcimento, de que trata o § 3º deste artigo, serão deduzidos do saldo da PDA.*
> *Art. 11. O valor da constituição da PDA de que trata o art. 10 será deduzido do saldo da PET.*
> *Parágrafo único. Quando o saldo da PET for inferior ao valor de constituição da PDA, a diferença será registrada na conta de ativo de valores a compensar e o saldo da PET será nulo. (negritamos)*

560. Nessa parte, a Resolução CNSP 377/2019 traz quatro diferenças relevantes.

*561. Primeiro, estabelece que a PDA será anualmente constituída, em 1º de janeiro, no **valor** definido pelo CNSP (art. 10, caput) a partir de recursos subtraídos da PET (art. 11, caput).*

562. Ou seja, em vez de percentual de receita, o CNSP passa a definir um valor, uma dotação financeira, para as despesas administrativas. Essa medida aprimora o controle das despesas administrativas.

563. Ademais, o valor da PDA será retirado do excedente técnico, de modo a consumir paulatinamente o atual excedente de provisões. Assim, essa medida também ajuda a corrigir a distorção causada pelo excesso de arrecadação nos anos anteriores.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

564. A segunda diferença é que a resolução prevê o estabelecimento de critérios de avaliação das despesas pela Susep ou pelo CNSP. Entendemos que se trata de grande avanço, pois a Líder apropria as despesas de um modo errático, mudando ano a ano seus critérios de classificação de despesas, tornando a análise horizontal das operações do DPVAT mais complexa do que deveria ser. É de se esperar que, com a fixação de critérios, parte das dificuldades encontradas na fiscalização do consórcio DPVAT sejam eliminadas.

565. Terceiro, estabelece que o valor cobrado a título de custo de emissão e de cobrança do bilhete será alocado integralmente na PDA. Conforme registrado no achado 3.7, entendemos que a lei autoriza essa cobrança apenas para despesas vinculadas à emissão e cobrança do bilhete, mas as despesas administrativas incluem muitas outras despesas que não podem assim ser classificadas.

566. Por fim, havendo sobra de PDA no fim do ano, o excesso é aproveitado para a PDA do ano seguinte, sem acumular-se injustificadamente na IBNR como era na regra anterior.

567. Com essas alterações, criou-se a possibilidade de se estabelecer percentual zero para despesas administrativas, ou seja, diminuir a tarifa do DPVAT, enquanto houver excedentes na Provisão de Excedentes Técnicos (PET).

568. Essa possibilidade foi utilizada nas regras estabelecidas para 2020. Para 2020, o CNSP determinou um percentual zero de despesas administrativas, ao mesmo tempo em que autorizou a baixa de uma quantia pré-determinada da PET (R$ 217 milhões), para utilização em despesas administrativas:

> *Art. 49. Os percentuais de repasse dos prêmios tarifários arrecadados, na forma da legislação vigente, ficam estabelecidos conforme tabela a seguir:*

Componentes Percentuais	*(%)*
SUS	*45,00*
DENATRAN	*5,00*
Despesas Administrativas	*0,00*
Margem de Resultado	*2,00*
Corretagem média	*0,00*
Sinistros + Despesas com sinistros	*48,00*

> *(...)*
> *Art. 51. Fica definido o valor de R$ 217.180.000,00 (duzentos e dezessete milhões e cento e oitenta mil reais) para custear as despesas administrativas do Consórcio DPVAT para o ano de 2020 e eventual déficit administrativo do exercício anterior. (peça 65)*

569. Note-se que, com os percentuais zerados de despesas administrativas e corretagem, a partir de 2020, todo prêmio retido pela Líder, após os repasses obrigatórios, será destinado a sinistros e despesas com sinistros, à exceção da margem de resultado.

570. Antes de comentar sobre a provisão PET, cumpre tratar da Provisão de Prêmios Não Ganhos (PPNG). A PPNG acumulará os percentuais de receita destinados a sinistros e despesas com sinistros na medida em que os recursos entrarem no caixa, dando-se baixa do saldo acumulado com a passagem dos meses, como fazem as seguradoras em geral:

> *Da Provisão de Prêmios Não Ganhos (PPNG)*
>
> *Art. 3º A PPNG corresponderá ao montante referente à parcela "Sinistros + Despesas com sinistros" dos prêmios tarifários identificados acumulados no ano, multiplicado pela razão entre os dias a decorrer no ano e o total de dias do ano.*

571. O DPVAT é um seguro anual, com vigência de janeiro a dezembro. A norma define que a apuração da PPNG será diária. Se fosse apurada mensalmente com essa sistemática, a receita recebida em janeiro se dividiria em 12 parcelas, e cada uma seria reconhecida ao final de um mês do ano. A receita de fevereiro, em 11 parcelas, cada uma sendo reconhecida ao final de um

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

dos meses restantes do ano. A de março, em 10 parcelas, e assim por diante. No fim de dezembro, a PPNG do DPVAT deve ser zerada. Sendo diária a apuração, o cálculo é mais complexo, mas segue a mesma lógica.

572. *Note-se que essa regra configura a adoção do regime de competência para as receitas correspondentes a sinistros e despesas com sinistros.*

573. *A provisão PET é um repositório de sobras de recursos da IBNR, PPNG, da PSL e da PDR, ou seja, de sobras do percentual destinado pelo CNSP para indenizações e despesas com sinistros:*

> *Da Provisão de Excedentes Técnicos (PET)*
>
> *Art. 7º Considerar-se-ão, para efeito deste capítulo, os seguintes conceitos:*
> *I - resultado técnico: valor mensal apurado pela seguradora líder do Consórcio DPVAT, com base nos procedimentos descritos nas alíneas deste inciso;*
> *a) apurar o montante referente à parcela "Sinistros + Despesas com sinistros" dos prêmios tarifários identificados acumulados no mês;*
> *b) tomar o valor apurado na alínea anterior e subtraí-lo do valor da variação da PPNG no mês - representada pela diferença entre a PPNG do mês de cálculo e a PPNG do mês anterior; e*
> *c) tomar o valor calculado na alínea anterior e subtraí-lo dos valores registrados no mês na conta de sinistros ocorridos e na conta de despesas financeiras relacionadas a sinistros e despesas com sinistros, de forma a se obter o resultado técnico do mês de cálculo.*
> *II - déficit técnico: valor negativo do resultado técnico; e*
> *III - excedente técnico: valor positivo do resultado técnico.*
> *Art. 8º A PET deverá ser constituída em função dos resultados técnicos de cada mês e produzirá os seguintes efeitos:*
> *I - no caso de déficit técnico no mês, esse valor deverá ser:*
> *a) quando o saldo da PET for superior ao valor absoluto do déficit técnico do mês de apuração: deduzido do saldo da PET;*
> *b) quando o saldo da PET for inferior ao valor absoluto do déficit técnico do mês de apuração: deduzido do saldo da PET até o saldo dessa provisão, e o valor remanescente registrado na conta de ativo de valores a compensar; e*
> *c) quando o saldo da PET for nulo: registrado na conta de ativo de valores a compensar, aumentando o saldo dessa conta.*
> *II - No caso de excedente técnico no mês, esse valor deverá ser:*
> *a) quando não houver saldo na conta de conta de ativo de valores a compensar: adicionado ao saldo da PET;*
> *b) quando houver saldo na conta de conta de ativo de valores a compensar, mas em montante inferior ao excedente técnico apurado no mês: utilizado para baixar todo o saldo da conta de ativo de valores a compensar, e o valor remanescente constituído como PET; e*
> *c) quando houver saldo na conta de ativo de valores a compensar em montante superior ao excedente técnico apurado no mês: utilizado para reduzir o saldo da conta de ativo de valores a compensar.*
> *Parágrafo único. O saldo da conta de ativo de valores a compensar poderá ser oferecido como redutor da necessidade de cobertura das provisões técnicas por ativos garantidores*

574. *A Resolução CNSP 377/2019 determinou que, no início de 2020, fossem calculados pelo novo método os valores corretos de IBNR, PSL e PDA, sendo todo excesso encontrado lançado na PET:*

> *Art. 9º O saldo inicial da PET, em 1º de janeiro de 2020, corresponderá à soma dos valores das provisões IBNR, PSL e PDA registrados em 31 de dezembro de 2019 subtraída da soma dos valores das provisões IBNR, PSL e PDR calculados, na mesma data base, com base nos critérios descritos nesta Resolução.*

575. *Em resumo, e de modo superficial, a sistemática das provisões a partir de 2020 é a seguinte: (1) a Líder constitui, no início do ano, a PDA no valor fixado pelo CNSP, baixando recursos da PET; (2) à medida que as despesas administrativas ocorrem, os valores são baixados da PDA e reconhecidos como despesas; (3) à medida que os bancos transferem à Líder as tarifas líquidas de repasses, IOF e tarifas bancária, os valores das transações são lançados na PPNG (valor do percentual para indenizações mais o do percentual para despesas com sinistros), na PDA (baixa do valor das despesas bancárias) e na conta de resultados (lançamento das despesas bancárias);*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

(4) à medida que a Líder recebe avisos de sinistros, os valores correspondes são baixados da IBNR para a PSL e PDR, na medida de suas estimativas; (5) concluídas as regulações dos sinistros, baixam-se os valores correspondentes da PSL e da PDR (compensando eventuais erros da estimativa inicial de despesa trazendo recursos da IBNR ou devolvendo recursos para essa provisão) e lançam-se os valores em sinistros a pagar e despesas com sinistros a pagar; (6) no fim do mês de janeiro, a Líder deduz 1/12 do saldo acumulado na PPNG, no fim de fevereiro, 1/11, no fim de março, 1/10, e assim por diante; e (7) mês a mês, calcula-se o resultado técnico para ajustar a PET.

576. O resultado técnico é obtido subtraindo-se a variação mensal da PPNG e os valores baixados da PSL e PDR no mês da parcela de prêmio puro arrecadada no mês.

577. Havendo excedente técnico, esse deve primeiro compensar as consorciadas, se houve déficit, e o que sobrar deve ser levado para a PET.

578. Havendo déficit técnico, as consorciadas devem suportar o déficit e aguardar a compensação nos meses seguintes.

579. Por fim, a Resolução CNSP 377/2019 cria a Provisão de Valores a Regularizar (PVR), que inclui as receitas cujos segurados não foram identificados:

> *Da Provisão de Valores a Regularizar (PVR)*
>
> *Art. 12. A PVR corresponderá ao valor das parcelas dos prêmios tarifários recebidas pela seguradora líder do Consórcio DPVAT e não identificadas até a data-base de cálculo, incluindo o valor cobrado a título de custo de emissão e de cobrança do bilhete.*

580. É salutar essa medida, pois impede o reconhecimento como prêmio ganho ou receita de um valor que pode vir a ser devolvido. E essa é a prática das demais seguradoras.

581. Uma oportunidade de melhoria encontrada na Resolução CNSP 377/2019 foi a não extensão do regime de competência ao reconhecimento da margem de resultado, pois a PPNG não é constituída com os valores correspondentes a esse percentual.

582. Tal como é, a regra favorece indevidamente a seguradora que sai do consórcio no início do ano, quando as receitas são maiores, e prejudica as que entram depois, quando as receitas caem. E prejudicam os proprietários de veículos, pois as seguradoras antecipam seus ganhos, diminuindo os rendimentos financeiros da PPNG.

583. Entendemos que a Susep deve corrigir esse pequeno problema que persiste após as relevantes melhorias implementadas na operação do DPVAT.

584. A presente análise não esgotou a questão das provisões técnicas, mas se pode dizer com segurança que a sistemática estabelecida pela Resolução CNSP 377/2019 supre diversas deficiências apontadas neste relatório e em relatórios anteriores do TCU, aproximando a contabilidade do DPVAT da contabilidade das demais seguradoras e das melhores práticas do ramo.

51. Falta de padronização adequada e utilização de contas genéricas para despesas gerais/administrativas

585. A expressão "despesas administrativas" nas resoluções do CNSP que definem os percentuais de distribuição dos recursos abrangem tanto as despesas administrativas propriamente ditas, como outras receitas/despesas operacionais e despesas com tributos.

586. Por abranger mais de uma conta de resultado, algumas resoluções denominaram esse conjunto de Despesas Gerais.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

587. As despesas administrativas propriamente ditas correspondem a despesas com pessoal, serviços de terceiros, despesas com localização e funcionamento e despesas com publicidade e propaganda, além de uma rubrica discutível denominada despesas decorrentes de convênios.

588. As despesas com convênios deveriam ser apropriadas nas contas correspondentes dos processos da operação do DPVAT. Assim, por exemplo, um convênio para arrecadação teria suas despesas lançadas em despesas de arrecadação, e um convênio para divulgação de informações do DPVAT teria suas despesas lançadas em despesas de publicidade. Com isso, as demonstrações teriam maior clareza, e os indicadores contábeis seriam mais precisos.

589. Na conta Outras Receitas e Despesas Operacionais, incluem-se despesas com processamento de dados, despesas bancárias, despesas com emissão de apólices e outra discutível rubrica denominada Convênio Detran.

590. Não há regra especificando o que pode ser alocado em despesas administrativas do DPVAT. Assim, por vezes ocorre que algumas sejam consideradas administrativas num ano e, no ano seguinte, sejam classificadas em outras despesas operacionais.

591. Essa fragilidade dificulta o controle à distância da operação.

592. A tabela 6 mostra que os percentuais destinados pelo CNSP a despesas administrativas variaram entre 3,41% e 11,87% entre 2008 e 2019, com o valor máximo sendo alcançado em 2019.

593. Como os percentuais definidos pelo CNSP se aplicam ao total arrecadado em prêmios, e não sobre os 50% destinados ao consórcio DPVAT, pode-se dizer que, na verdade, as parcelas de despesas administrativas foram o dobro e variaram entre 6,82% e 23,94% do prêmio retido para a operação do DPVAT (mediana de 7,8% e média de 10%), conforme mostra a figura 51.

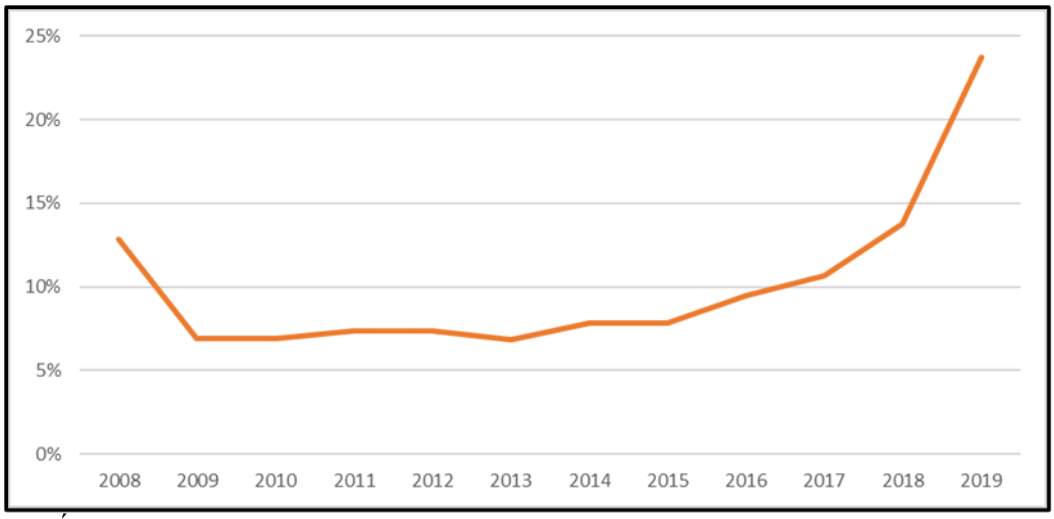


Figura 51. *Índices de despesas administrativas autorizados pelo CNSP para a operação do DPVAT no período de 2008 a 2019 (Fonte: resoluções do CNSP, peça 55-64).*

594. A Susep produz relatórios anuais de acompanhamento do mercado de seguros. O 7º Relatório de Análise e Acompanhamento dos Mercados Supervisionados (peça 110), datado de 30/5/2019, mostra que, desde 2011, os índices de despesas administrativas das seguradoras do País mantiveram-se em torno de 17%, conforme mostra a figura 52.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

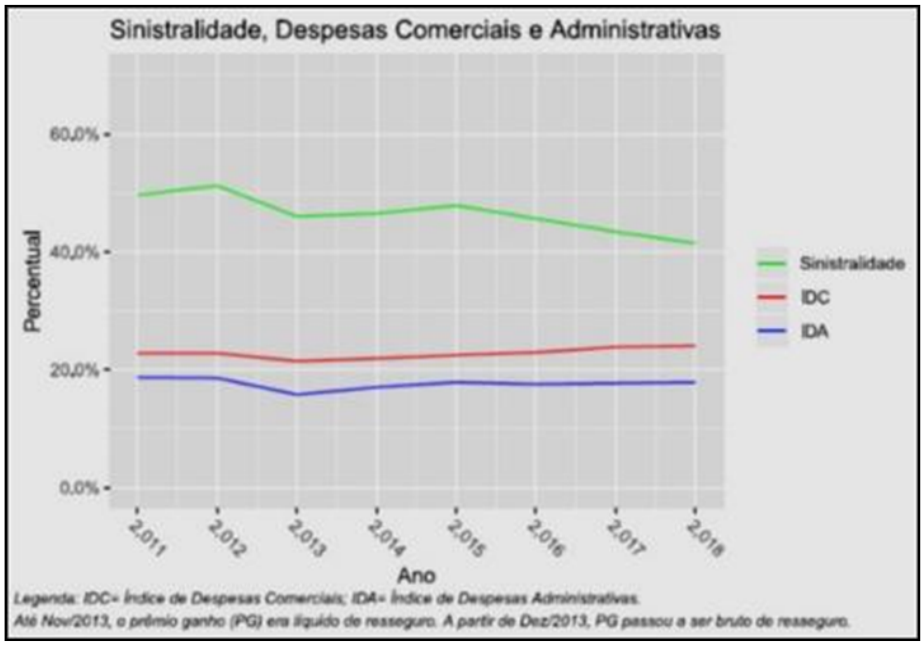


Figura 52. *Índices de sinistralidade, despesas comerciais e administrativas no mercado de seguros entre 2011 e 2018 (Fonte: Susep, 7º Relatório de Análise e Acompanhamento dos Mercados Supervisionados, de 30/5/2019 – peça 110).*

595. Os percentuais médio e mediano de despesas administrativas do consórcio DPVAT (10% e 7,8%, respectivamente) parecem baixos em comparação ao mercado nacional de seguros (17%).

596. Dois fatos explicam esses valores aparentemente baixos das despesas administrativas do DPVAT. Primeiro, é que parte considerável das despesas administrativas (ou gerais) é coberta com a receita da cobrança do custo de emissão, conforme será mostrado no achado 3.7.

597. Segundo, mas não menos relevante, é que a parcela destinada a IBNR vinha sendo sistematicamente superestimada, o que fazia com que as demais parcelas destinadas ao consórcio tivessem menor peso no total arrecadado para a operação, parecendo menores. O aumento do percentual de despesas administrativas, que saiu do patamar de 7-10% durante os anos 2009-2016 para 24% dos prêmios retidos em 2018 (ver figura 51), confirma esse fenômeno.

598. A parcela de despesas administrativas arrecadada fica com a Seguradora Líder e deve ser utilizada para as despesas operacionais que não se incluam entre as seguintes despesas:

- *Repasses ao SUS e Denatran, que possuem percentuais próprios;*
- *desembolsos que podem ser diretamente vinculadas aos sinistros- esses fazem parte do prêmio puro (indenizações e despesas com seguros) e possuem percentual próprio (prêmio puro + IBNR);*
- *corretagem, que possui percentual próprio – de mesmo nome;*
- *pagamento de outros tributos além de PIS e Cofins (Resolução CNSP 332/2015):*

> *Art. 50. A parcela dos prêmios tarifários arrecadados destinada às despesas administrativas não poderá ser utilizada para pagamentos de tributos, com exceção do PIS e COFINS, incidentes especificamente sobre a operação do Seguro DPVAT.*

599. Quanto ao art. 50 da Resolução CNSP 332/2015, acima mencionado, entendemos que o CNSP dispôs de modo que vai além do que pretendia. Acreditamos que o Conselho buscou, com essa regra, evitar que o consórcio utilizasse recursos do DPVAT para pagar IRPJ e CSLL, que devem ser suportados pelas consorciadas na medida de seus lucros.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

600. No entanto, tal como foi redigida, a norma veda também, por exemplo, o pagamento da contribuição social dos empregados com recursos destinados a despesas administrativas, o que nos parece equivocado.

601. Parece-nos que essa norma deve ser revista, pois há tributos que incidem na operação do DPVAT e que devem ser considerados nas despesas gerais/administrativas.

602. Mensalmente, apurava-se o resultado administrativo (receitas correspondentes ao percentual definido pelo CNSP menos as despesas administrativas incorridas no período):

> *Art. 2º Considerar-se-á, para efeito desta Resolução, os conceitos a seguir indicados:*
> *I – Convênio(s): Convênio(s) do seguro DPVAT, na forma da regulamentação vigente;*
> *II - Déficit administrativo: valor negativo do resultado administrativo;*
> *III - Excedente administrativo: valor positivo do resultado administrativo;*
> *IV - IBNR: provisão de sinistros ocorridos e não avisados;*
> *V - PDA: provisão de despesas administrativas;*
> *VI - PSL: provisão de sinistros a liquidar; e*
> *VII - Resultado administrativo: diferença, ao final do último dia útil de cada mês, entre o repasse dos prêmios tarifários arrecadados destinado às despesas gerais e as despesas administrativas efetivamente realizadas pelo respectivo Convênio DPVAT no correspondente mês. (Resolução CNSP 153/2006)*
> *(...)*
> *Art. 6º A PDA, de cada Convênio, deverá ser constituída a partir dos recursos originados dos resultados administrativos apurados mensalmente.*

603. Havendo excedente de receita, esse era retido em conta da Seguradora Líder a título de Provisão de Despesas Administrativas (PDA). Havendo déficit, a PDA era consumida para o pagamento das despesas. Em caso de déficit, não havendo saldo de PDA disponível, as consorciadas deveriam pagar as despesas vencidas, sendo reembolsadas com futuros excedentes administrativos e remuneradas pela mesma taxa de rentabilidade dos ativos garantidores (Resolução CNSP 153/2006):

> *Art. 7º O resultado administrativo, de cada Convênio, deverá ser apurado mensalmente e incorporado ou coberto pela respectiva PDA, deduzindo-se eventuais déficits administrativos relativos a meses anteriores e cobertos pelas sociedades seguradoras, na forma do artigo 8º desta Resolução.*
>
> *Art. 8º Não tendo a PDA saldo suficiente para atender ao disposto no artigo anterior, as sociedades seguradoras que compõem o respectivo Convênio deverão suprir a insuficiência.*
>
> *Parágrafo único. A cobertura da insuficiência de que trata o caput, remunerada pela taxa de rentabilidade obtida pela carteira de investimentos dos ativos garantidores das provisões, deverá ser ressarcida, sob a forma de redução de excedentes administrativos.*
>
> *Art. 9º O saldo da PDA somente poderá ser utilizado para cobertura de déficit administrativo, nos termos do art. 7o, e em benefício dos segurados e/ou beneficiários do respectivo Convênio, conforme determinação expressa do CNSP.*

604. Nesse ponto, a Resolução CNSP 377/2019 manteve a sistemática estabelecida pela Resolução CNSP 153/2006.

605. As demonstrações de 2008 a 2018 mostram que a hipótese de déficit jamais ocorreu. E, se ocorresse déficit administrativo, os rendimentos das aplicações financeiras provavelmente seriam utilizados pela Seguradora Líder para cobrir o déficit, sem a necessidade de se utilizar recursos próprios das consorciadas (essa é uma das conclusões do achado 3.9).

606. De modo análogo à IBNR, a constituição da PDA se fazia pelo valor equivalente ao resultado administrativo (receitas menos despesas administrativas do mês corrente), o que caracterizava a adoção do regime de caixa. O ideal seria a PDA ser constituída em conformidade com o planejamento das despesas administrativas.

607. A Resolução CNSP 377/2019 não exige um planejamento mensal das despesas administrativas do DPVAT (e que a PDA seja constituída de acordo com esse planejamento

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

anual), mas essa resolução fixou uma dotação orçamentária de R$ 217 milhões, que permite maior controle sobre esse tipo de despesa em comparação com o modelo anterior.

608. De acordo com a Resolução CNSP 153/2006, no fim do ano, havendo saldo de PDA, uma metade do saldo era mantida como PDA, enquanto a outra era transferida para IBNR:

> *Art. 51. Em 1.º de janeiro de cada ano, 50% (cinquenta por cento) do saldo positivo da Provisão de Despesas Administrativas, deverá ser transferido para a Provisão de IBNR.*

609. Não havia uma conta para eventuais excessos de arrecadação. Isso permitia o acúmulo de excessos de provisões, levando à oneração indevida dos contribuintes do DPVAT, como ocorreu num passado recente.

610. A Resolução CNSP 377/2019 determinou que a PDA do início do ano seja igualada à dotação fixada pelo CNSP para o ano (em 2020, R$ 217 milhões). Desse modo, os sucessivos acúmulos de provisões acabam ou tornam-se notórios com o aumento da PET.

52. Fim dos repasses irregulares a título de corretagem

611. Os recursos que o CNSP destina a despesas de corretagem eram, em grande parte (quase 100%), repassados ao Fundo de Desenvolvimento Educacional do Seguro, administrado pela Fundação Escola Nacional de Seguros (Funenseg), pois assim determinaram as resoluções do CNSP que definiram os percentuais de distribuição dos recursos do DPVAT.

612. Uma diminuta parte da parcela de corretagem, restrita à arrecadação das categorias 3 e 4, podia ser transferida a corretores de seguros indicados pelos segurados que assumissem compromisso de prestar assistência aos titulares de direito de indenização (Resolução CNSP 332/2015):

> *Art. 46. Fica facultado o pagamento de comissão de corretagem de 8% (oito por cento), a ser aplicada sobre o valor do prêmio, aos corretores de seguros indicados pelos segurados das categorias 3 e 4 que assumam compromisso de prestar assistência aos titulares de direito de indenização.*

613. A tabela 6 mostra que os percentuais destinados pelo CNSP a despesas de corretagem variaram entre 0,01% e 2,35%, com mediana de 0,50%, entre 2008 e 2019.

614. Como os percentuais definidos pelo CNSP se aplicam ao total arrecadado em prêmios, e não sobre os 50% que de fato entram nas contas do consórcio DPVAT, pode-se dizer que esses percentuais definidos pelo CNSP correspondem a índices de despesas comerciais de 1,00% (mediana).

615. O já mencionado 7º Relatório de Análise e Acompanhamento dos Mercados Supervisionados (peça 110) mostra que, desde 2011, os índices de despesas comerciais das seguradoras do País mantiveram-se em torno de 23% - ver figura 52.

616. Ou seja, o percentual de despesas de corretagem do consórcio DPVAT foi baixo até 2018, se comparado aos índices de despesas comerciais do mercado nacional de seguros. Esse fato se explica pelos fatos de o DPVAT ser um seguro obrigatório contratado mediante bilhete (sem intervenção de corretor) e de a expedição do CRLV ser condicionada ao pagamento do DPVAT. Sendo assim, é desnecessário qualquer sacrifício financeiro para captação de clientes para o negócio, sendo injustificada qualquer despesa de corretagem.

617. O tema da corretagem na operação do DPVAT foi controverso durante anos. Os técnicos da Susep têm defendido que esse percentual deve ser nulo, pois a arrecadação do DPVAT independe da intervenção de corretores:

> ***4.4. COMISSÃO DE CORRETAGEM***
> ***PROPOSTA***
> *Acabar com o pagamento de corretagem no Seguro DPVAT.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

O Seguro DPVAT é um seguro obrigatório anual que é pago à Seguradora Líder diretamente na rede bancária, sem intermédio do corretor e sem aceitação de proposta.
Ainda assim a Resolução CNSP n° 332/2015, art. 49 prevê seu pagamento da seguinte forma:(...)
Nos últimos anos, a FUNENSEG recebeu por comissão de corretagem mais R$ 160 milhões, conforme tabela: (...)
Uma vez que as comissões com corretagem são definidas pelo CNSP (Lei 6194, art. 12), a contratação do Seguro DPVAT não envolve aceitação de propostas e nem é feito diretamente pelos proponentes ou seus legítimos representantes com alguma sociedade seguradora e não há justificativas pertinentes para o pagamento deste custo pela sociedade, propomos que o CNSP avalie a possibilidade de se estabelecer um percentual nulo para ele. (SEI 15414.603818/2017-41 - Resumo GT 6640, peça 112)

618. *A Líder, por sua vez, defende que o art. 19 da Lei 4.594/1964, que regulamenta a profissão de corretor de seguros, determina que a corretagem usualmente paga seja recolhida ao Fundo de Desenvolvimento Educacional do Seguro, administrado pela Fundação Escola Nacional de Seguros (Funenseg), nos casos em que as propostas de contrato de seguro são recebidas diretamente dos proponentes, sem intermediação de corretor.*

619. *No fim de 2018, por ocasião da grande redução de tarifa mencionada anteriormente, o CNSP, baseado em estudo que analisou o percentual de corretagem pago em outros seguros obrigatórios, decidiu reduzir o percentual de corretagem do DPVAT a 0,01% (apesar do voto em sentido diverso do representante da Susep – ver item 3.2.1.3).*

620. *No relatório de fiscalização de 2019 da Susep (peça 80), foram requisitadas informações sobre os repasses à Funenseg. Esse relatório mostra que as transferências à Funenseg diminuíram de um valor médio de R$ 1,5 milhão/mês no segundo semestre de 2018 para R$ 26 mil/mês nos primeiros meses de 2019 (ver figura 53). Essa redução deve-se, conforme visto anteriormente, à drástica redução da taxa de corretagem promovida na última revisão tarifária.*

3.3. Custos de Aquisição

3.3.1. Recolhimento à FUNENSEG da comissão do FDE (art. 19, §1º, da lei nº 4.594/64 c/c art. 4º da instrução SUSEP nº 91/18)

Em atendimento ao item 4 da Requisição 15/2019, a Seguradora Líder enviou por meio do Ofício DIAFI 126/2019 a planilha contendo os valores e os comprovantes de recolhimento à FUNENSEG da comissão do FDE referente aos meses de julho de 2018 a junho de 2019, totalizando o valor de R$ 10.832.892,21 (SEI 0522425).

ORIGEM	DT PAG	APURAÇÃO	VLR BRUTO	VLR PAGO
CAT 3 e 4	16/07/2018	jun-18	R$ 485.926,21	R$ 485.926,21
CAT 1, 2, 8, 9 e 10	16/07/2018	jun-18	R$ 1.208.200,02	R$ 1.208.200,02
CAT 3 e 4	15/08/2019	jul-18	R$ 393.452,09	R$ 1.656.242,42
CAT 1, 2, 8, 9 e 10	15/08/2018	jul-18	R$ 1.262.790,33	
CAT 3 e 4	17/09/2018	ago-18	R$ 406.466,41	R$ 406.466,41
CAT 1, 2, 8, 9 e 10	17/09/2018	ago-18	R$ 1.364.582,84	R$ 1.364.582,84
CAT 3 e 4	16/10/2018	set-18	R$ 373.074,10	R$ 1.491.610,73
CAT 1, 2, 8, 9 e 10	16/10/2018	set-18	R$ 1.118.536,63	
CAT 3 e 4	16/11/2018	out-18	R$ 391.889,92	R$ 1.444.014,12
CAT 1, 2, 8, 9 e 10	16/11/2018	out-18	R$ 1.052.124,20	
CAT 3 e 4	17/12/2018	nov-18	R$ 630.369,42	R$ 1.304.168,37
CAT 1, 2, 8, 9 e 10	17/12/2018	nov-18	R$ 673.798,95	
CAT 3 e 4	15/01/2019	dez-18	R$ 171.877,28	R$ 1.341.290,15
CAT 1, 2, 8, 9 e 10	15/01/2019	dez-18	R$ 1.169.412,87	
TODAS CATEGORIAS	15/02/2019	jan-19	R$ 51.438,18	R$ 51.438,18
TODAS CATEGORIAS	15/03/2019	fev-19	R$ 25.366,23	R$ 25.366,23
TODAS CATEGORIAS	15/04/2019	mar-19	R$ 19.466,67	R$ 19.466,67
TODAS CATEGORIAS	15/05/2019	abr-19	R$ 16.499,16	R$ 16.499,16
TODAS CATEGORIAS	14/06/2019	mai-19	R$ 17.620,70	R$ 17.620,70

Figura 53. *Trecho do relatório de fiscalização de 2019 da Susep que trata das transferências das taxas de corretagem à Funenseg (peça 80).*

621. *Em 16/9/2019, por meio da Carta-Circular Susep 2/2019 (peça 113), a Susep manifestou-se definitivamente sobre o tema da taxa corretagem em seguros contratados sem interveniência de corretores, distinguindo os contratos de seguros que se aperfeiçoam pela aceitação de proposta dos contratos de seguro contratados por meio de bilhete. No primeiro caso, a importância habitualmente cobrada a título de comissão deve ser transferida ao Fundo de Desenvolvimento*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Educacional do Seguro; no segundo, não há obrigatoriedade de recolhimento dessa importância:

> *CARTA CIRCULAR ELETRÔNICA nº 2/2019/SUSEP*
> *ÀS SOCIEDADES SUPERVISIONADAS PELA SUSEP*
> *Assunto: Recolhimento de comissão nas contratações efetuadas diretamente entre seguradora e segurado.*
> *Senhor Diretor de relações com a SUSEP,*
> *Trata-se de esclarecimento ao mercado segurador acerca do recolhimento de comissão nas contratações efetuadas diretamente entre seguradora e segurado, conforme disposições dos artigos 18 e 19 da Lei nº 4.594/64, que tratam da aceitação de propostas de seguros.*
> *Após parecer jurídico PF-SUSEP nº 00114/2019/COAFI/PFE-SUSEPSEDE/PGF/AGU, a Susep esclarece o que segue em relação às hipóteses de contratações diretas entre as partes, com base nos artigos 18 e 19 da referida lei:*
> *1. Quando a contratação direta se dá por meio de aceitação de propostas de seguro incide o recolhimento da importância habitualmente cobrada a título de comissão ao Fundo de Desenvolvimento Educacional do Seguro.*
> *2. Quando a contratação direta se dá por meio de bilhete [1] não há obrigatoriedade de recolhimento da importância habitualmente cobrada a título de comissão ao Fundo de Desenvolvimento Educacional do Seguro.*
> *[1] As contratações por meio de bilhete estão previstas no art. 10 do Decreto-lei nº 73/66 e art. 758 do Código Civil. (peça 113)*

622. *No voto 3 do julgamento da tarifa do DPVAT para 2020 (peça 73), essa regra foi invocada para justificar o fim da distribuição de recursos para a Funenseg:*

> *7. Quanto à taxa de corretagem, entende-se que não há que se falar em qualquer percentual de corretagem média para o seguro DPVAT, na medida do estabelecido pela Carta Circular Eletrônica n° 2/2019/SUSEP (Doc. SEI n° 0554324), constante no Processo SUSEP SEI n° 15414.622042/2019-20, tendo em vista sua contratação mediante bilhete.*
> *(...)*
> *36. Para que se proceda a definição do valor da nova tarifa, submeto à consideração dos Conselheiros minuta de Resolução CNSP de forma a alterar artigos específicos da Resolução CNSP n° 332/2015.*
> *37. O artigo 46 (que dispõe sobre corretagem) deve ser revogado, dado que a operação de DPVAT é realizada por meio de bilhete, conforme explicitado no parágrafo 7. (peça 73)*

623. *Conforme visto anteriormente, a tarifa do DPVAT para 2020 foi estipulada com percentual zero de recursos para corretagem (Resolução CNSP 378/2019, peça 65).*

624. *Na fiscalização de 2014 (TC 030.283/2012-4), a questão dos recursos destinados ao Fundo de Desenvolvimento Educacional do Seguro foi incluída no bojo de um conjunto de despesas administrativas irregulares. Em valores históricos, os repasses para esse Fundo somavam R$ 168 milhões desde 2008 em meio a um total de R$ 441 milhões suspeitos de irregularidades. A equipe de auditoria propôs, então, determinação à Susep no sentido de que apurasse os valores repassados a esse Fundo bem como as demais despesas administrativas identificadas e que procedesse à glosa desses recursos da margem de resultado das consorciadas.*

625. *O Tribunal, no entanto, entendeu mais oportuno recomendar à Susep que, mediante procedimento específico, analisasse 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 (item 9.1.3 do Acórdão TCU 2.609/2016-Plenário).*

626. *No monitoramento de 2018 (TC 034.130/2017-9), constatou-se que a recomendação não fora cumprida. Verificou-se, ainda, que a maioria dos processos que tratou de despesas administrativas foi julgada insubsistente ou encontrava-se pendente de julgamento, de modo que apenas quatro processos haviam redundado em multas de até R$ 20 mil e nenhuma glosa havia sido determinada:*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Ao receber uma minuta da matriz de achados deste monitoramento, os gestores tomaram ciência de que a equipe estava inclinada a considerar não cumprido esse item do Acórdão, apesar de a ação prevista no plano de ação da Autarquia ter sido realizada. Então, complementando as informações relativas ao cumprimento da recomendação, a Susep encaminhou uma tabela que relaciona relatórios de fiscalização e processos sancionadores autuados, informando ainda o resultado destes e os punidos em cada caso. No mesmo comunicado, encaminharam extratos dos autos de infração, que informam os dispositivos infringidos e as sanções previstas, e cópias de representações autuadas nas (ou em decorrências das) fiscalizações (peça 82-83). Contudo, a documentação veio incompleta, com tabelas cortadas antes do fim. Então, a equipe solicitou o reenvio da tabela, com as falhas corrigidas e com o acréscimo de outros campos, contendo informações complementares sobre o deslinde dos processos. Além disso, solicitou cópia das decisões dos referidos processos sancionadores. As informações encaminhadas em resposta a essa solicitação compõem as peças 77, 78 e 79.

(...)

Examinando a documentação encaminhada posteriormente pela Susep, encontram-se referências a dezenove processos sancionadores com vínculos a fiscalizações realizadas nos anos de 2011 a 2018. De acordo com essa tabela, oito dos dezenove processos sancionadores ainda se encontram pendentes de julgamento em 1ª instância. São processos vinculados a fiscalizações realizadas nos anos de 2012 (1), 2013 (4), 2015 (1), 2017 (1) e 2018 (1).

Dos onze processos apreciados em 1ª instância, seis concluíram pela insubsistência da irregularidade. Dos cinco restantes, quatro foram julgados parcialmente subsistentes e um foi julgado subsistente. Desses cinco processos com julgamento em desfavor da Seguradora Líder, dois tiveram recurso provido, retirando uma das penas impostas num caso e toda a pena imposta no outro caso, enquanto os outros três aguardam julgamento de recurso no Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados (CRSNSP). A tabela 2 apresenta esses dados.

(...)

2.1.3.6. Conclusão

As despesas administrativas da Seguradora Líder que oneraram o valor do prêmio do Seguro DPVAT desde 2008 não foram examinadas conforme preceitua o item 9.1.3 do Acórdão TCU 2.609/2016-Plenário. Logo, a recomendação não deve ser considerada atendida.

Quanto aos processos sancionadores vinculados às fiscalizações do DPVAT, os dados apresentados pela Susep sugerem a possível existência de algumas deficiências no papel de supervisão desempenhado pela Autarquia:

a) atraso no julgamento de processos sancionadores, pois ainda existem cinco processos sancionadores relativos a fiscalizações de 2012 e 2013 sem julgamento em primeira instância (26% dos processos sancionadores informados pela Susep); e

b) ineficácia dos instrumentos sancionadores à disposição da Susep, já que as multas são da ordem de R$ 10 mil enquanto os valores geridos são de mais R$ 5 bilhões (multa menor que 0,0002% do valor do ativo circulante do consórcio DPVAT).

Quanto às despesas administrativas irregulares desde 2008, que não foram apuradas conforme a recomendação contida no item 9.1.3 do Acórdão, entendemos que, se a Susep não glosar os valores das consorciadas do Seguro DPVAT, tal fato configurará enriquecimento sem causa dessas seguradoras. Quanto às multas impostas à Seguradora Líder, entendemos que essas devem ser glosadas da margem de resultado da Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT, pois, de outro modo, os valores das multas ingressam como despesas administrativas e são repassados aos proprietários de veículos. (Relatório de Monitoramento)

627. *O Tribunal acatou a proposta de encaminhamento apresentada pela equipe de monitoramento no sentido de reiterar a recomendação à Susep no sentido de a Autarquia rever as despesas administrativas suspeitas de irregularidades e de incluir no escopo do próximo monitoramento as questões da intempestividade dos julgamentos e da glosa correspondente às multas aplicadas por irregularidades na gestão do DPVAT (Acórdão TCU 1.801/2019-Plenário):*

9.1. considerar insuficientes as medidas adotadas em relação às recomendações contidas nos itens 9.1.3 e 9.1.9 do Acórdão 2.609/2016-TCU-Plenário;

9.2. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar à Superintendência de Seguros Privados, com vistas ao aprimoramento da supervisão e da fiscalização que exerce sobre a gestão do seguro DPVAT, que:

(...)

9.2.4. identifique as despesas administrativas consideradas irregulares nas fiscalizações realizadas pela Susep na Seguradora Líder desde 2008 e, observados o contraditório e a ampla defesa, proceda à glosa desses

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

valores da margem de resultado do consórcio do Seguro DPVAT, tendo em vista que despesas desvinculadas da operação do Seguro DPVAT e realizadas sem amparo legal devem ser custeadas por recursos próprios das seguradoras consorciadas do Seguro DPVAT;
(...)
9.3. determinar à SecexEstataisRJ que, no próximo monitoramento a ser realizado na Susep:
9.3.1. verifique se há tempestividade no julgamento de processos sancionadores e, caso negativo, identifique as principais causas da intempestividade;
9.3.2. verifique se a Susep glosou as despesas irregulares e respectivas multas, se for o caso, da margem de resultado do consórcio do Seguro DPVAT;

628. Tendo em vista que a distribuição de recursos para a Funenseg foi cancelada no âmbito do DPVAT e que as questões relativas aos repasses realizados até 2018 serão tratadas no próximo monitoramento da Susep, entendemos desnecessária qualquer proposta em relação à corretagem neste trabalho.

53. Objetos nos quais foi constatado

629. As falhas e irregularidades descritas neste achado foram identificadas a partir da análise das seguintes evidências:

a) demonstrações financeiras da Seguradora Líder (peças 33-43);

b) estimativas de despesas da Líder (peças 52-53);

c) processo de revisão da tarifa de 2019 (peças 73, 82-90, 92, 95);

d) relatórios de fiscalização da Seguradora Líder (peças 79-80);

e) relatórios de gestão do FNS (peças 98-106);

f) demonstrativo de receitas do Denatran (peça 107);

g) resoluções do CNSP (peças 55-65, 91, 108-109);

h) Carta-Circular Susep 2/2019 (peça 113);

i) Deliberação Susep 220/2019 (peça 94);

j) Portaria Interministerial MS/MCid/MF 293/2012 (peça 97);

k) Manual da Metodologia de Tarifação do Seguro DPVAT (peça 252);

l) Cálculo atuarial de 2019 (peça 253);

m) 7º Relatório de Análise e Acompanhamento dos Mercados Supervisionados (peça 110);

n) Processo SEI 15414.603818/2017-41 - Resumo GT 6640 (peça 112); e

o) Despacho Susep/GABIN 1881/2019 (peça 114).

54. Critério de auditoria

630. O art. 43 da Resolução CNSP 332/2015, que dispõe sobre o DPVAT, determina a observância dos princípios da eficiência, da razoabilidade, da publicidade e da impessoalidade.

631. O art. 27, parágrafo único, da Lei 8.212/1990 e o art. 78, parágrafo único, da Lei 9.503/1997 determinam que sejam repassados, respectivamente, 45% e 5% da arrecadação de prêmios do DPVAT ao SUS e ao coordenador do sistema nacional de trânsito (Denatran).

632. O art. 78, parágrafo único, da Lei 9.503/1997 determina que os recursos repassados ao Denatran sejam aplicados exclusivamente em programas destinados à prevenção de acidentes.

633. A Portaria Interministerial MS/MCid/MF 293, de 2/7/2012 atribui ao Bacen e à Susep a competência para fiscalizar a arrecadação do DPVAT.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

55. Evidências

634. *As falhas e irregularidades apresentadas neste achado baseiam-se nas seguintes evidências:*

a) Acórdão TCU 2.609/2016-Plenário;

b) demonstrações financeiras da Seguradora Líder (peças 33-43);

c) processo de revisão da tarifa de 2019 (peças 73, 82-90, 92, 95);

d) Deliberação Susep 220/2019 (peça 94);

e) estimativa de receitas e despesas elaboradas pela Seguradora Líder (peça 52);

f) relatórios de gestão do FNS (peças 98-106);

g) demonstrativo de receitas do Denatran (peça 107);

h) Manual da Metodologia de Tarifação do Seguro DPVAT (peça 252);

i) cálculo atuarial de 2019 (peça 253).

56. Causas

635. *No que se refere aos indícios de contratos antieconômicos, assim como no indício de repasses ilegais aos Detrans e o desvio de recursos do DPVAT para subvenção de atividades que cabem exclusivamente ou parcialmente aos Estados e DF, supõe-se que a causa reside em falhas da administração e do controle interno da Seguradora Líder.*

636. *Quanto aos indícios de irregularidades nos repasses ao FNS e Denatran, supõe-se que a causa reside em falha administrativa e de controle interno dos bancos arrecadadores bem como no fato de a Susep não fiscalizar o processo de arrecadação.*

637. *Quanto à não utilização dos recursos repassados ao Denatran em programas destinados à prevenção de acidentes, presume-se que causa seja o contingenciamento de verbas determinado pelo Ministérios da Economia (Fazenda) e de Infraestrutura.*

57. Efeitos reais e potenciais

638. *Ao afirmar que todos os recursos do DPVAT em posse das seguradoras são privados, cria-se o risco de as seguradoras buscarem se apropriar dos R$ 5,8 bilhões acumulados indevidamente nas provisões por meio de tarifas estabelecidas em patamares excessivos durante anos. (efeito potencial)*

639. *Erros da distribuição dos recursos arrecadados causam prejuízo ao FNS e ao Denatran. (efeito real)*

640. *Os indícios de irregularidades no convênio da Seguradora Líder com a Tecnologia e Produtos S.A. apontam para desperdício de recursos do DPVAT. (efeito potencial)*

641. *O regime de caixa no reconhecimento da margem de resultado do consórcio DPVAT causa perdas de rendimentos das aplicações financeiras do DPVAT. (efeito real)*

642. *A redação imprecisa do art. 50 da Resolução CNSP 332/2015 causa insegurança jurídica. (efeito potencial)*

643. *A interferência atécnica no cálculo atuarial compromete a adequação desse estudo e, por consequentemente, a solvência da operação do DPVAT. (efeito potencial)*

644. *A não utilização do repasse obrigatório do DPVAT ao Denatran configura oneração indevida dos proprietários de veículos, favorecendo indevidamente o Governo Federal na realização de superávits e as seguradoras consorciadas, que auferem mais lucros com tarifas artificialmente elevadas. (efeito real)*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

645. *A desconsideração das receitas financeiras no processo de revisão tarifária acarreta fixação de valores de prêmios acima do necessário. (efeito real)*

58. Responsável: qualificação, conduta, nexo de causalidade e culpabilidade (a análise de culpabilidade não se aplica a pessoas jurídicas)

646. *Falhas na operação do DPVAT, sob administração da Seguradora Líder, viabilizaram tanto as irregularidades nos repasses obrigatórios ao FNS e Denatran quanto o convênio antieconômico da Seguradora Líder com a Tecnologia e Produtos S.A.*

647. *Em se acatando a proposta de encaminhamento apresentada a seguir, os responsáveis por essas falhas e irregularidades serão identificados pela Susep e/ou Bacen.*

648. *Quanto aos problemas identificados no cálculo atuarial e na aprovação da tarifa de 2019, essas questões serão tratadas no achado 3.10.*

59. Conclusão da equipe de auditoria

649. *O macroprocesso de arrecadação e distribuição dos recursos do DPVAT pode ser dividido em cinco processos: (1) aprovação das receitas e despesas estimadas; (2) cálculo atuarial; (3) aprovação da tarifa anual; (4) recolhimento das tarifas; (5) distribuição das receitas entre as consorciadas e apropriação dos percentuais definidos pelo CNSP.*

Aprovação das receitas e despesas estimadas pela Líder com glosas da Susep

650. *O processo de aprovação das receitas e despesas estimadas pela Líder foi analisado com base no processo de revisão tarifária de 2019. Nesse processo, a estimativa de despesas da Seguradora Líder para 2019 foi glosada em R$ 119 milhões. Então, a Líder recorreu parcialmente e teve seu pedido de reconsideração negado.*

651. *Conclui-se, então, que, formalmente, o processo de aprovação das despesas da operação do DPVAT atendeu ao princípio do contraditório.*

652. *Identificaram-se, no entanto, retificações de voto e julgamento. Esse fato, juntamente com outros identificados nesta fiscalização leva à conclusão de que membros da diretoria anterior da Susep mantinham conflitos de interesses com entidades privadas que seriam afetadas indiretamente pelo julgamento das estimativas da Líder.*

653. *As datas sugerem que eles mudaram seus votos em virtude da iminente troca de diretoria que poderia acontecer com a posse do novo Presidente da República. A questão dos conflitos de interesses da antiga diretoria é tratada no achado 3.10.*

Cálculo atuarial com divergência entre técnicos e Diretoria

654. *O cálculo atuarial do DPVAT, que define a necessidade de recursos para cobrir as despesas da operação e a constituição das provisões, também foi analisado com base no processo de revisão tarifária de 2019.*

655. *Para a realização do cálculo atuarial, a Susep não dispõe de servidores suficientes na unidade a que regimentalmente caberia essa tarefa. Por isso, anualmente, constitui, com servidores de diferentes unidades, um grupo de trabalho (GT) com a finalidade de realizar o cálculo atuarial. Esse GT é coordenado por um servidor da unidade que detém a competência para o cálculo atuarial.*

656. *No monitoramento do Acórdão TCU 2.609/2016-Plenário (TC 034.130/2017-9), concluiu-se que essa fragilidade deveria ser solucionada. Propôs-se, então, que o TCU recomendasse à Susep que reavaliasse sua estrutura administrativa e buscasse meios de assegurar que a unidade encarregada do cálculo do prêmio do Seguro DPVAT dispusesse de pessoal qualificado e*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

treinado para o cumprimento dessa tarefa. O Tribunal, por meio do Acórdão TCU 1.801/2019-Plenário, item 9.2.2, acatou essa proposta.

657. Com base no Despacho Susep/Gabin 1.881/2019, constatou-se que o item 9.2.2 do Acórdão TCU 1.801/2019-Plenário ainda não foi atendido, e os riscos de falta de pessoal qualificado e de intempestividade na realização do cálculo atuarial do DPVAT persistem.

658. O grupo encarregado do cálculo atuarial elabora um relatório preliminar que conclui sobre a adequação da tarifa vigente ou a necessidade de revisão tarifária, ressalvando que o cálculo realizado pressupõe que os dados enviados pela Susep foram auditados.

659. Com relação a essa ressalva, registrou-se que, entre as propostas de encaminhamento do relatório do monitoramento (TC 034.130/2017-9), incluiu-se proposta de se recomendar à Susep que não limite sua fiscalização na Seguradora Líder apenas às despesas administrativas e que inclua procedimento de auditoria com a finalidade de verificar a consistência dos dados relativos a pagamento de sinistros, a fim de que o cálculo atuarial seja realizado com maior segurança. Essa proposta foi acatada pelo Plenário (item 9.1.1.1 do Acórdão TCU 1.801-2019-Plenário).

660. Não foram identificadas evidências de que essa recomendação tenha sido atendida.

661. O processo relativo ao cálculo atuarial de 2019 atendeu ao princípio do contraditório, mas divergências sobre as conclusões do trabalho revelam a interferência do Diretor no trabalho técnico desenvolvido pelo grupo de servidores.

662. Identificou-se divergência entre o titular da área responsável pelo cálculo atuarial e a conclusão apresentada pelo GT que realizou o cálculo da tarifa de 2019. Enquanto o titular da área técnica afirmou não ver razões para manter a "geração de caixa", o relatório oficial do GT ponderou que, "apesar de não ser um aspecto tarifário", poder-se-ia imaginar aplicações úteis para o excesso de IBNR, tais como automatizar e unificar boletins de ocorrência em todo o País, base de dados etc.

663. Também se identificou divergência dentro do GT. O relatório final juntado aos autos possui o nome dos cinco membros do GT, enquanto o documento que indica a versão oficial traz apenas três assinaturas. Conclui-se que havia mais de uma versão para o relatório final do GT, e dois analistas deixaram de assinar a versão oficial.

664. O cálculo atuarial do DPVAT é uma atividade eminentemente técnica, que envolve Economia e Estatística, devendo ser indiferente a especulações de cunho social ou político. Questões de cunho social ou político devem ser tratadas na definição da política do DPVAT, que compete ao CNSP.

665. Portanto, entendemos oportuno recomendar que a Susep crie norma que assegure que o cálculo atuarial do DPVAT será realizado exclusivamente técnicos da Susep, sem interferência dos membros da diretoria.

Aprovação da tarifa anual do DPVAT com divergência entre Susep e CNSP

666. O processo de aprovação da tarifa anual do DPVAT também foi analisado com base no processo de revisão tarifária de 2019.

667. No caso da tarifa de 2019, o Diretor-Presidente da Susep apresentou ao CNSP uma proposta dúbia quanto ao valor da tarifa, sugerindo que o GT teria concluído pela manutenção da tarifa e afirmando que o conselho diretor teria acatado essa suposta sugestão do GT de manter a tarifa. Por isso, seu voto seria pela manutenção da tarifa, apesar do excesso de IBNR. Além disso, o diretor-presidente propôs levar a discussão acerca dos repasses à Funenseg (percentual de corretagem) para a então recém-criada Comissão Permanente do DPVAT.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

668. Os argumentos apresentados pelo Diretor-Presidente para manter a tarifa, apesar do excesso de IBNR, não se baseiam em estudo jurídico ou em dado concreto que demonstrasse que a alternativa proposta era melhor que a alternativa técnica.

669. Ademais, a proposta levada ao CNSP parece ilegal, pois sugere que a operação do DPVAT arque com despesas estranhas à operação do DPVAT e não especifica como seriam utilizados os recursos arrecadados em excesso.

670. O voto do Diretor-Presidente da Susep foi vencido em suas propostas de manutenção da tarifa do DPVAT e de postergação da redução taxa de corretagem pelo voto da representante do Ministério da Economia. Desse modo, a tarifa do DPVAT sofreu redução e a taxa de corretagem em 2019 foi drasticamente reduzida.

671. No monitoramento do Acórdão TCU 2.609/2016-Plenário, concluiu-se que a criação da Comissão Permanente do DPVAT, com participantes da Seguradora Líder, com o objetivo de aprimorar normas relativas ao Seguro DPVAT, deveria ser revista pela Susep, ante o evidente conflito de interesses. O Tribunal, por meio do item 9.2.3 do Acórdão TCU 1.801/2019-Plenário, acatou a proposta de recomendação nesse sentido.

672. O item 9.2.3 do Acórdão TCU 1.801/2019-P deve ser considerado atendido, tendo em vista que o Decreto 9.759/2019 e a Deliberação Susep 220/2019 (peça 94) extinguiram a comissão permanente do DPVAT, entre outras.

673. Identificou, ainda, nessa análise, tentativa da Líder de convencer representantes da Susep a autorizar a utilização de recursos do DPVAT para o pagamento de indenizações ao Estado de Minas Gerais no âmbito de um Termo de Ajuste de Conduta.

674. Esse ponto, assim como outros relativos às condutas dos antigos diretores da Susep, é tratado no achado 3.10, onde são examinados possíveis conflitos de interesse da antiga administração da Susep.

Recolhimento das tarifas com contrato antieconômico

675. Nesse item, registrou-se apenas que o convênio com a Tecnologia e Produtos S.A., que gerava despesa de R$ 3,4 milhões/ano, apresenta indícios de irregularidades, pois: 1) foi cancelado sem a criação de outras despesas em seu lugar; 2) a Líder já paga tarifas bancárias de arrecadação a outras instituições, e os bancos pagam tarifas entre si por serviços de recebimento de pagamentos; e 3) não faz sentido uma empresa terceirizada fazer a prestação de contas da arrecadação bancária: quem deve prestar contas é aquele que realiza a atividade.

676. Entendemos que a Susep, por ser a entidade fiscalizadora do consórcio do DPVAT, deve avaliar sua legalidade e verificar se os preços dos serviços contratados eram razoáveis bem como se os serviços foram realizados.

Irregularidades na distribuição dos recursos do SUS e Denatran

677. Comparando os valores apresentados nas demonstrações da Líder com os dados de receitas apresentados pelo Denatran, identificam-se diferenças para mais e para menos. Se os dados apresentados pelo Denatran estiverem corretos, a Seguradora Líder repassou R$ 30 milhões a mais do que deveria ao Denatran entre 2008 a 2018.

678. Comparando os valores apresentados nas demonstrações da Líder com os relatórios de execução financeira divulgados pelo Fundo Nacional de Saúde de 2008 a 2016, identificou-se indício de que os repasses ao SUS e Denatran vêm sendo realizados em valores inferiores aos estabelecidos em lei.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

679. A diferença entre os valores apresentados nas demonstrações da Líder e os valores de repasses apresentados nos relatórios de execução financeira do Fundo Nacional de Saúde no período de 2008 a 2016 somam R$ 639 milhões. Extrapolando-se as diferenças encontradas, com base na diferença percentual média anual, esse valor chega a R$ 745 milhões no período de 2008 a 2018

680. O fato de as diferenças serem sempre em desfavor do FNS aponta para alguma irregularidade sistemática no processo de arrecadação. O fato de os percentuais de diferença não mudarem significativamente após 2012 indicam que o problema está na Líder e não nas instituições financeiras, pois os bancos só se tornaram responsáveis pelos repasses ao FNS após esse ano.

681. Consta do relatório de fiscalização da Susep de 2018 que o controle interno da Líder constatou que a empresa de processamento de dados contratada pela Líder cometia erros de registro de prêmios arrecadados. Identificaram-se 2.687.101 registros com algum tipo de erro, tais como registro sem valor do prêmio pago, registro com valor incompatível com categoria registrada no Detran etc. Além disso, o controle interno da Líder constatou que, quando o prêmio era pago a menor, os recursos não eram repassados ao FNS e Denatran.

682. Entendemos que se deve fazer cumprir a Portaria Interministerial MS/MCid/MF 293, de 2/7/2012. Conforme visto anteriormente, essa portaria determinou ao Bacen e a Susep que fiscalizassem a arrecadação do DPVAT. E, caso se comprove que os lançamentos contábeis não encontram supedâneo documental e foram realizados para ocultar a irregularidade, o assunto deve ser comunicado à Polícia Federal e ao Ministério Público Federal, sem prejuízo das medidas administrativas cabíveis.

683. De acordo com as informações disponibilizadas pelo Denatran, apenas 15,9% dos repasses foram aplicados no fim a que se destina, pois a maior parte não recebeu autorização para ser executada. Ou seja, R$ 3,1 bilhões repassados do DPVAT para o Denatran foram aproveitados para fazer superávit fiscal em vez de serem aplicados em educação no trânsito conforme determina o Código de Trânsito Nacional.

684. Esses R$ 3,1 bilhões constituem uma poupança farta para educação no trânsito nos próximos anos. Em se considerando as despesas de fato realizadas pelo Denatran em programas de educação nos últimos 11 anos (R$ 85 milhões/ano), pode-se dizer que a poupança acumulada é suficiente para os próximos 37 anos.

685. Parece-nos, portanto, que essa questão deve ser conduzida no sentido de comunicar ao Ministério da Economia e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização que: a) existem R$ 3,1 bilhões poupados pelo Denatran nos anteriores e que só podem ser utilizados em programas de educação no trânsito; b) esse valor é suficiente para garantir um orçamento anual de R$ 85 milhões para programas de educação no trânsito pelos próximos 37 anos; e c) portanto, é possível interromper a cobrança da parcela de 5% da tarifa do DPVAT destinada ao Denatran, sem comprometer os programas de educação no trânsito do Governo Federal.

686. Por fim, foi mencionada uma medida que poderia vir a contribuir para a redução da inadimplência do DPVAT, que é da ordem de 30%. Essa medida seria transferir os repasses obrigatórios do DPVAT aos Estados e DF na medida do que se arrecada em cada unidade da federação.

687. Tal distribuição seria condizente com as justificativas que se dá para existência dos repasses obrigatórios: as despesas hospitalares decorrentes dos acidentes de trânsito; e a necessidade de se educar os motoristas do País.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

688. Esse critério levaria mais recursos aonde existem mais veículos e premiaria os Estados/DF mais eficientes na fiscalização do DPVAT e na educação no trânsito, contribuindo para o aperfeiçoamento da administração pública.

689. Por isso, entendemos oportuno recomendar que a Susep estude a questão da inadimplência do DPVAT e considere, entre outras medidas, a possibilidade de se distribuir os repasses obrigatórios às Secretarias de Saúde e Detrans na medida do que se arrecada em cada ente estatal.

Percentual da margem de resultado em estudo na Susep

690. A parcela de Margem de Resultado é fixada em 2% dos prêmios arrecadados desde 1994, ao menos.

691. No entanto, conforme apresentado nos achados 3.6 e 3.8, os lucros das consorciadas do DPVAT e dos grupos econômicos das consorciadas não se limitam a esses 2% dos prêmios arrecadados.

692. No julgamento do CNSP da revisão tarifária para 2020, informou-se que a Susep realizará estudo com vistas a aferir a adequação dos 2% de margem de resultado.

693. O TCU deve verificar o resultado desse estudo no próximo monitoramento do DPVAT.

Natureza pública dos recursos das provisões técnicas

694. A Seguradora Líder e as seguradoras pertencentes grandes grupos econômicos (Banco do Brasil, Bradesco, Safra, Itaú, Caixa Econômica Federal, MAPFRE, Icatú, Santander) detêm os recursos da IBNR, que são da ordem de R$ 8 bilhões. Outras seguradoras consorciadas não lidam com os recursos das provisões.

695. Quando uma seguradora sai do consórcio DPVAT, os recursos das provisões que estão em seu poder são redistribuídos entre as remanescentes, conforme informem as demonstrações de 2019.

696. Os recursos próprios das seguradoras envolvidos na operação do DPVAT são o capital social, as reservas de lucro e os lucros acumulados da Líder. Esses recursos são privados porque saíram dos bolsos das consorciadas ou foram acumulados a partir da margem de resultado que lhes coube na operação do DPVAT.

697. Todo o restante são recursos aportados pelo poder público por meio de tarifa obrigatória imposta aos proprietários de veículos. Portanto, são recursos públicos.

698. Em analogia com a concessão de bens públicos, pode-se dizer que os recursos das provisões técnicas do DPVAT são tão públicos quanto as estradas administradas pelos concessionários de rodovias, pois as estradas, assim como as provisões acumuladas, são ativos capazes de gerar um fluxo de rendimentos que foram colocados à disposição de um particular para a prestação de um serviço de utilidade pública, cabendo ao particular apenas a remuneração pré-estabelecida, sem a apropriação dos ativos ao final do serviço.

699. O entendimento de que os recursos das provisões do DPVAT são privados levaria à conclusão de que as consorciadas que investiram apenas R$ 15 milhões em 2007 (capital social), e que já se apropriaram de R$ 1,5 bilhão de margem de resultado, ainda dispõem de uma riqueza de R$ 5,8 bilhões (390 vezes maior que o capital investido), que podem ser fruídos livremente. Tal resultado corresponderia a uma rentabilidade anual de 3.700% a.a. por treze anos (2008 a 2019). Tudo isso sem licitação. Seria um dos maiores escândalos da administração pública federal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

700. A atual direção da Susep, a Procuradoria da Susep e a PGFN compartilham do entendimento de que os recursos das provisões técnicas do DPVAT são recursos públicos, conforme mostra o voto 3 da revisão tarifária de 2020.

701. Entendemos oportuno propor que o TCU reveja esse o posicionamento mais recente acerca da natureza dos recursos das provisões técnicas do DPVAT.

Estimativas desconsideram as receitas das aplicações financeiras dos recursos das provisões técnicas

702. Analisando as estimativas da Líder, verificou-se que as receitas financeiras não são consideradas integralmente no cálculo atuarial da operação pela Seguradora Líder. Ao que parece, a Líder só faz previsão das receitas financeiras da pequena parte das provisões que estão em sua posse.

703. Analisando o Manual da Metodologia de Tarifação do Seguro DPVAT e o cálculo atuarial de 2019, verificou-se que a Susep não leva em consideração os rendimentos das aplicações financeiras ao calcular a sobra ou insuficiência de IBNR.

704. Essa desconsideração das receitas financeiras ajuda a explicar os excedentes de provisões técnicas terem se acumulado ao longo dos anos, inclusive após as reduções tarifárias:

705. Entendemos que a Susep deve rever seus procedimentos de revisão tarifária de modo a incluir no cálculo do prêmio as receitas dos rendimentos financeiros dos excedentes de provisões técnicas.

Fraudes nas indenizações eram mais frequentes em 2014-2015

706. O pagamento de indenizações e as despesas de sinistros aumentaram continuamente até 2014 e diminuíram a partir de 2015. O valor das indenizações pagas em 2018 foi menor que em 2008. Isso denota irregularidades na regularização de sinistros desde 2008, pois a frota nacional mais que dobrou e não há evidências de que a frequência de acidentes tenha diminuído a metade no mesmo período.

707. Em 2014, as despesas com sinistros atingiram seus valores máximos na série histórica de 2008 a 2018. O ano de 2014 foi um ano em que ocorreram muitas das fraudes apontadas na Operação Tempo de Despertar, deflagrada em abril de 2015.

708. Um estudo da Susep, mencionado num voto na revisão tarifária para 2020, identifica os anos de 2014 e 2015 como o auge dos pagamentos em excesso de indenizações.

709. Os níveis mais baixos de indenizações nos últimos anos (cerca de metade dos R$ 3 bilhões pagos em 2014) levam à conclusão de que podem persistir fraudes contra o DPVAT atualmente, mas essas estão com certeza em nível muito inferior ao de 2014-2015.

Provisões técnicas da operação do DPVAT eram constituídas inadequadamente

710. O art. 3º Resolução CNSP 153/2006 determinava que "o valor a ser acumulado mensalmente, a título de IBNR, para as categorias do seguro DPVAT, seria o equivalente à diferença entre um percentual aplicado sobre os prêmios tarifários arrecadados e o somatório dos sinistros efetivamente pagos".

711. Essa norma induzia a adoção do regime de caixa. O correto, no regime de competência, seria considerar como despesa todas as despesas previstas com seguros desde o momento do aviso do sinistro.

712. Outra falha nessa norma é que não exigia a realização de cálculos atuariais para a constituição da IBNR, como é recomendado a toda seguradora de médio e grande porte.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

713. Comparando os valores destinados a "Prêmio puro + IBNR" com os valores desembolsados com pagamento de indenizações e despesas de sinistros entre 2008 e 2018, verificou-se que o total destinado a "Prêmio puro + IBNR" foi de R$ 31,9 bilhões, enquanto o total desembolsado com indenizações foi de R$ 22,8 bilhões e com despesas de sinistros de R$ 6,0 bilhões. Assim, dos R$ 31,9 bilhões destinados a "Prêmios + IBNR", restaram R$ 3,0 bilhões, que foram acumulados na provisão de IBNR.

714. A operação do DPVAT iniciou o ano de 2008 com nenhuma IBNR e terminou o ano de 2018 com o valor de R$ 8,0 bilhões de saldo. Sendo assim, o saldo de R$ 3,0 bilhões apurado nos valores destinados a "Prêmios + IBNR" só explica uma parte menor do aumento da IBNR.

715. A outra parte do aumento da IBNR se explica pelos rendimentos auferidos (e não divulgados) das aplicações financeiras das provisões técnicas, que somaram R$ 5,0 bilhões no período de 2008 a 2018.

716. A Resolução CNSP 377/2019 corrigiu as falhas na regulamentação da IBNR.

Novas regras para as provisões técnicas do DPVAT

717. Em 27/12/2019, foi editada a Resolução CNSP 377/2019 (peça 109), dispondo de modo bastante diverso da Resolução CNSP 153/2006 (peça 108) sobre as provisões do DPVAT.

718. Enquanto as demais seguradoras constituem 10 provisões técnicas para operar no ramo do seguro, a Resolução CNSP 153/2006 previa apenas três provisões para o DPVAT (IBNR, PSL e PDA) até 2019.

719. Com a Resolução CNSP 377/2019, o número de provisões técnicas foi aumentado de três para sete: PPNG - Provisão de Prêmios Não Ganhos; IBNR - Provisão de Sinistros Ocorridos e Não Avisados; PSL - Provisão de Sinistros a Liquidar; PDR - Provisão de Despesas Relacionadas; PET - Provisão de Excedentes Técnicos; PDA - Provisão de Despesas Administrativas; e PVR - Provisão de Valores a Regularizar.

720. A IBNR passou a ser calculada pelo regime de competência e com base em nota atuarial.

721. A PSL foi expurgada das despesas com sinistros.

722. As provisões correspondentes às despesas com sinistros passaram a ser constituídas na PDR, que também deve ser aferida por nota atuarial.

723. A PDA passou a ser constituída por um valor definido pelo CNSP mais o valor cobrado a título de custo de emissão de apólice, sendo consumida pelas despesas efetivamente realizadas. Havendo déficit, as seguradoras devem cobrir o déficit e serem ressarcidas até o início do ano seguinte.

724. Para 2020, o CNSP determinou um percentual zero de despesas administrativas, ao mesmo tempo em que autorizou a baixa de R$ 217 milhões da PET para suprir a PDA nesse ano.

725. A PPNG vai acumular os percentuais de receita destinados a sinistros e despesas com sinistros na medida em que os recursos entram no caixa, dando-se baixa do saldo acumulado com a passagem dos meses, como fazem as seguradoras em geral.

726. A PET é um repositório de sobras de recursos da IBNR, PPNG, da PSL e da PDR, ou seja, de sobras do percentual destinado pelo CNSP para indenizações e despesas com sinistros.

727. A PVR receberá as receitas cujos segurados não foram identificados.

728. Foi encontrada uma oportunidade de melhoria encontrada na Resolução CNSP 377/2019. Essa norma não estendeu o regime de competência ao reconhecimento da margem de resultado, pois a PPNG não é constituída com os valores correspondentes a esse percentual.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

729. *Tal como é, a regra favorece indevidamente a seguradora que sai do consórcio no início do ano, quando as receitas são maiores, e prejudica as que entram depois, quando as receitas caem. A regra também prejudica os proprietários de veículos, pois as seguradoras antecipam seus ganhos, diminuindo os rendimentos financeiros da PPNG.*

730. *Entendemos que a Susep deve corrigir esse pequeno problema que persiste após as relevantes melhorias implementadas na operação do DPVAT.*

731. *A análise empreendida não esgotou a questão das provisões técnicas, mas se pode dizer com segurança que a sistemática estabelecida pela Resolução CNSP 377/2019 supre diversas deficiências apontadas neste relatório e em relatórios anteriores do TCU, aproximando a contabilidade do DPVAT da contabilidade das demais seguradoras e das melhores práticas do ramo.*

Falta de padronização adequada e utilização de contas genéricas para despesas gerais/administrativas _Toc47278763

732. *A Líder utiliza contas genéricas para despesas com convênios. Para o bem da transparência da operação do DPVAT, essas deveriam ser apropriadas nas contas correspondentes dos processos da operação do DPVAT. Assim, por exemplo, um convênio para arrecadação teria suas despesas lançadas em despesas de arrecadação, e um convênio para divulgação de informações do DPVAT teria suas despesas lançadas em despesas de publicidade. Com isso, as demonstrações teriam maior clareza, e os indicadores contábeis seriam mais precisos.*

733. *Entendemos, conforme registrado no achado 3.1, que a Susep deve rever a regras de contabilização do DPVAT de modo a coibir a utilização de contas genéricas para apropriação de despesas.*

734. *O art. 50 da Resolução CNSP 332/2015 estabelece que a parcela dos prêmios tarifários destinada às despesas administrativas não pode ser utilizada para pagamentos de tributos, com exceção do PIS e COFINS.*

735. *Essa regra foi além do que se pretendia. Buscava-se, provavelmente, evitar que o consórcio utilizasse recursos do DPVAT para pagar IRPJ e CSSL, que devem ser suportados pelas consorciadas na medida de seus lucros.*

736. *No entanto, tal qual foi redigido, o art. 50 da Resolução CNSP 332/2015 impede o pagamento de outros tributos incidentes sobre a operação do DPVAT. Desse modo, o consórcio teria que arcar com recursos próprios as despesas com INSS, IPVA, taxa de fiscalização etc., o que não parece razoável.*

737. *Portanto, essa norma deve ser revista de modo a permitir que os tributos que incidem diretamente na operação do DPVAT possam ser considerados despesas gerais/administrativas.*

Fim dos repasses irregulares a título de corretagem

738. *Os recursos que o CNSP destina a despesas de corretagem eram, em grande parte (quase 100%), repassados ao Fundo de Desenvolvimento Educacional do Seguro, administrado pela Fundação Escola Nacional de Seguros (Funenseg), pois assim determinaram as resoluções do CNSP que definiram os percentuais de distribuição dos recursos do DPVAT.*

739. *O tema da corretagem na operação do DPVAT foi controverso durante anos. Os técnicos da Susep defendiam que esse percentual devia ser nulo, pois a arrecadação do DPVAT independe da intervenção de corretores.*

740. *Em 16/09/2019, por meio da Carta-Circular Susep 2/2019, a Susep manifestou-se definitivamente sobre o tema da taxa corretagem em seguros contratados sem interveniência de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

corretores, distinguindo os contratos de seguros que se aperfeiçoam pela aceitação de proposta dos contratos de seguro contratados por meio de bilhete. No primeiro caso, a importância habitualmente cobrada a título de comissão deve ser transferida ao Fundo de Desenvolvimento Educacional do Seguro; no segundo, não há obrigatoriedade de recolhimento dessa importância.

741. No julgamento da tarifa do DPVAT para 2020, essa regra foi invocada para justificar o fim da distribuição de recursos para a Funenseg.

742. Tendo em vista que a distribuição de recursos para a Funenseg foi cancelada no âmbito do DPVAT e que as questões relativas aos repasses realizados até 2018 serão tratadas no próximo monitoramento da Susep (item 9.3.2 do Acórdão TCU 1.801/2019-Plenário), considera-se desnecessário apresentar proposta em relação à corretagem neste trabalho.

60. Proposta de encaminhamento

743. Diante do exposto, propõe-se que o Tribunal:

a) reveja o entendimento manifestado no Acórdão TCU 2.609/2016-Plenário acerca da natureza dos recursos do DPVAT, de modo a esclarecer que apenas o capital social, os lucros acumulados e as reservas de lucro do consórcio são de natureza privada;

b) considere atendido o item 9.2.3 do Acórdão TCU 1.801-2019-Plenário;

c) determine à Susep e ao Bacen que, com base na Portaria Interministerial MS/MCid/MF 293, de 2/7/2012, verifiquem se os repasses obrigatórios do DPVAT ao FNS e ao Denatran foram executados conforme o art. 27, parágrafo único, da Lei 8.212/1990 e art. 78, parágrafo único, da Lei 9.503/1997, no período de 2008 a 2019, e, se for o caso, adotem as medidas administrativas cabíveis para garantir o cumprimento dessas leis;

d) determine à Susep que:

d.1) avalie a regularidade e a economicidade do convênio da Seguradora Líder com a Tecnologia e Produtos S.A., para centralizar a prestação de contas da arrecadação de prêmios do Seguro DPVAT realizadas através dos bancos Banrisul, BRB, Banese e Banestes;

d.2) crie norma com a finalidade de estender o regime de competência ao reconhecimento da margem de resultado do consórcio DPVAT;

d.3) apresente ao CNSP proposta de alteração do art. 50 da Resolução CNSP 332/2015 com a finalidade de esclarecer quais tributos podem ser suportados pela parcela destinada a despesas administrativas;

e) recomende à Susep que

e.1) crie norma que assegure que o cálculo atuarial do DPVAT será realizado exclusivamente por técnicos da Susep, sem interferência de membros da diretoria;

e.2) reveja seus procedimentos de revisão tarifária de modo a incluir no cálculo do prêmio as receitas dos rendimentos financeiros dos excedentes de provisões técnicas;

e.3) estude a questão da inadimplência do DPVAT e considere, entre outras medidas, a possibilidade de se distribuir os repasses obrigatórios às Secretarias de Saúde e Detrans na medida do que se arrecada em cada ente estatal;

f) comunicar ao Ministério da Economia, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, analisando os repasses obrigatórios do DPVAT ao Denatran, verificou-se que:

f.1) existem R$ 3,1 bilhões poupados pelo Denatran nos anteriores, que só podem ser utilizados em programas de educação no trânsito;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

f.2) esse valor é suficiente para garantir um orçamento anual de R$ 85 milhões para programas de educação no trânsito pelos próximos 37 anos; e

f.3) é possível interromper a cobrança da parcela de 5% da tarifa do DPVAT destinada ao Denatran, sem comprometer os programas de educação no trânsito do Governo Federal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

61. Despesas gerais irregulares

62. Situação encontrada

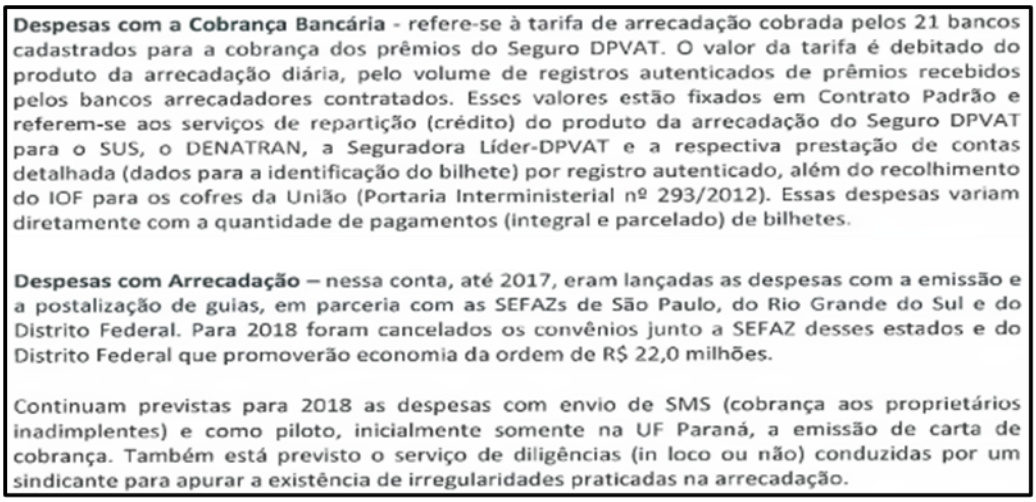
745. A Seguradora Líder transferiu recursos sistematicamente a algumas instituições públicas e privadas. Entre esses repasses ou pagamentos costumeiros, vale destacar alguns em razão de sua ilegalidade e/ou antieconomicidade.

63. Despesas irregulares com cobrança de IPVA

746. Ao recolher as tarifas do DPVAT, além de tarifas bancárias, o consórcio incorre em despesas como impressão de formulários do CRV (Certificado de Registro de Veículos) e CRLV (Certificado de Registro de Licenciamento de Veículos), serviços de processamento de dados, entre outras.

747. No achado 3.1, registrou-se que as demonstrações de 2018 contêm duas subcontas de nomes genéricos e assemelhados: Despesas com cobrança e Despesas com arrecadação, ambas com saldos relevantes em 2017.

748. A carta endereçada pela Líder à Susep com a previsão de receitas e despesas de 2019 traz lume a essa questão (ver figura 54). Essa carta informa que despesas de cobrança são as despesas com os 21 bancos arrecadadores do DPVAT, enquanto as despesas com arrecadação são despesas com envios de cartas com guias de pagamento, envio de mensagens de débito por celular (SMS) e envios de cartas de cobrança aos proprietários inadimplentes de veículos em algumas unidades da federação - até 2017.



Despesas com a Cobrança Bancária - refere-se à tarifa de arrecadação cobrada pelos 21 bancos cadastrados para a cobrança dos prêmios do Seguro DPVAT. O valor da tarifa é debitado do produto da arrecadação diária, pelo volume de registros autenticados de prêmios recebidos pelos bancos arrecadadores contratados. Esses valores estão fixados em Contrato Padrão e referem-se aos serviços de repartição (crédito) do produto da arrecadação do Seguro DPVAT para o SUS, o DENATRAN, a Seguradora Líder-DPVAT e a respectiva prestação de contas detalhada (dados para a identificação do bilhete) por registro autenticado, além do recolhimento do IOF para os cofres da União (Portaria Interministerial nº 293/2012). Essas despesas variam diretamente com a quantidade de pagamentos (integral e parcelado) de bilhetes.

Despesas com Arrecadação – nessa conta, até 2017, eram lançadas as despesas com a emissão e a postalização de guias, em parceria com as SEFAZs de São Paulo, do Rio Grande do Sul e do Distrito Federal. Para 2018 foram cancelados os convênios junto a SEFAZ desses estados e do Distrito Federal que promoverão economia da ordem de R$ 22,0 milhões.

Continuam previstas para 2018 as despesas com envio de SMS (cobrança aos proprietários inadimplentes) e como piloto, inicialmente somente na UF Paraná, a emissão de carta de cobrança. Também está previsto o serviço de diligências (in loco ou não) conduzidas por um sindicante para apurar a existência de irregularidades praticadas na arrecadação.

Figura 54. *Trechos da carta endereçada pela Líder à Susep com a previsão de receitas e despesas de 2019 (peça 53)*

749. De acordo com a carta, em 2018, o envio de cartas com guias de pagamento foi cancelado em três unidades da federação (SP, RS e DF), sendo mantido em uma unidade (PR):

> ***Despesas com Arrecadação** – nessa conta, até 2017, eram lançadas as despesas com a emissão e postalização de guias, em parceria com as SEFAZs de São Paulo, do Rio Grande do Sul e do Distrito Federal. Para 2018 foram cancelados os convênios junto a SEFAZ desses estados e do Distrito Federal que promoverão economia da ordem de 22,0 milhões.*
>
> *Continuam previstas para 2018 as despesas com envio de SMS (cobrança aos proprietários inadimplentes) e como piloto, inicialmente somente na UF Paraná, a emissão de carta de cobrança. Também está previsto o serviço de diligências (in loco ou não) conduzidas por um sindicante para apurar a existência de irregularidades praticadas na arrecadação.*

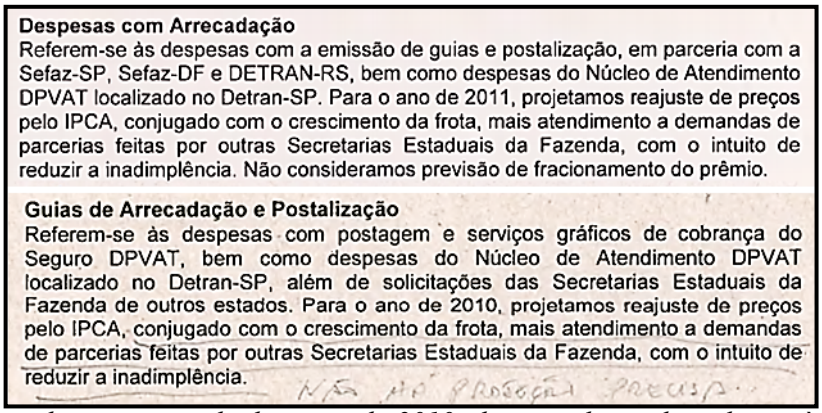
750. Isso explica a queda das despesas com arrecadação de R$ 25 milhões em 2017 para R$ 1,5 milhão em 2018 (demonstrações financeiras de 2018 – peça 43).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

751. Na carta endereçada pela Líder à Susep com a previsão de receitas e despesas de 2008 (peça 45), há menção a "serviços gráficos de cobrança" em São Paulo e a "crescimento em razão das solicitações das Secretarias Estaduais da Fazenda de outros Estados":

> *Despesas com Expediente - Guias de Arrecadação e Postalização: referem-se às despesas com postagem e serviços gráficos de cobrança do Seguro DPVAT, bem como despesas do Núcleo de Atendimento DPVAT localizado no Detran-SP. Para o ano de 2008 projetamos reajuste pelo IPCA + crescimento em razão das solicitações das Secretarias Estaduais da Fazenda de outros estados.. (Processo SEI 15414.629282/2019-55, peça 45).*

752. Na carta endereçada pela Líder à Susep com a previsão de receitas e despesas de 2010, há menção a "serviços gráficos de cobrança" em São Paulo e a "atendimento de parcerias feitas outras Secretarias Estaduais da Fazenda, com o intuito de reduzir a inadimplência". Abaixo, observa-se uma anotação manuscrita - "Não há projeção precisa", conforme mostra a figura 55.



Despesas com Arrecadação
Referem-se às despesas com a emissão de guias e postalização, em parceria com a Sefaz-SP, Sefaz-DF e DETRAN-RS, bem como despesas do Núcleo de Atendimento DPVAT localizado no Detran-SP. Para o ano de 2011, projetamos reajuste de preços pelo IPCA, conjugado com o crescimento da frota, mais atendimento a demandas de parcerias feitas por outras Secretarias Estaduais da Fazenda, com o intuito de reduzir a inadimplência. Não consideramos previsão de fracionamento do prêmio.

Guias de Arrecadação e Postalização
Referem-se às despesas com postagem e serviços gráficos de cobrança do Seguro DPVAT, bem como despesas do Núcleo de Atendimento DPVAT localizado no Detran-SP, além de solicitações das Secretarias Estaduais da Fazenda de outros estados. Para o ano de 2010, projetamos reajuste de preços pelo IPCA, conjugado com o crescimento da frota, mais atendimento a demandas de parcerias feitas por outras Secretarias Estaduais da Fazenda, com o intuito de reduzir a inadimplência.

Figura 55. *Excerto da estimativa de despesas de 2010, destacando trecho relativo às despesas de postalização (Processo SEI 15414.629280/2019-66, peça 46).*

753. Nos anos seguintes, as menções se repetem com variações. Ou seja, ao menos desde 2008, tais despesas vêm sendo custeadas pelo DPVAT sem que a Susep tenha impedido a Líder de realizá-las. É provável que se trate de despesas herdadas do modelo anterior, quando a Seguradora Líder sequer existia.

754. Em se extrapolando os R$ 25 milhões desembolsados em 2017 para todo período de 2008 a 2017, o montante é de R$ 250 milhões gastos indevidamente.

755. Ainda que se admita que o envio de cartas com boleto do IPVA pode interessar à operação do DPVAT, pois poderia aumentar a arrecadação, essa despesa deveria ser compartilhada com as secretarias de fazenda e não poderiam ser custeadas pelo DPVAT em diferentes condições nas unidades da federação sob pena de se configurar tratamento desigual aos contribuintes/consumidores do DPVAT.

756. As demonstrações da Líder não indicam o recebimento de recursos diversos daqueles já mencionados neste relatório, donde se conclui que as unidades da federação beneficiárias dessas despesas não reembolsaram a operação do DPVAT.

757. Entendemos que a Susep deve verificar a regularidade dessas despesas com a cobrança de IPVA e proceda à glosa dos valores desembolsados indevidamente da margem de resultado do consórcio.

64. Despesas com formulários desvinculados da operação do DPVAT

758. O total desembolsado com os formulários CRV e CRLV em 2018 foi R$ 64 milhões, segundo as demonstrações da Seguradora Líder.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

759. A Seguradora Líder possui contratos para confecção e entrega dos formulários de CRV (certificados de registro) e CRLV (certificados de licenciamento) aos 27 Departamentos Estaduais de Trânsito (Detran), para atender a convênio celebrado com o Denatran:

> ***Bilhetes DPVAT - CRV/CRLV*** *- referem-se aos pagamentos às gráficas pela confecção e entrega dos certificados de CRV (Certificado de Registro de Veículos) e CRLV (Certificado de Registro de Licenciamento de Veículos) para o licenciamento anual veicular, distribuído aos 27 Departamentos Estaduais de Trânsito, conforme Convênio com o DENATRAN. Essas despesas variam com a quantidade de veículos licenciados (bilhetes pagos) e a necessidade de recomposição de estoques dos DETRANs, em razão de troca de propriedade do veículo, alteração de especificação, emissão de 2ª vias e de extravios. (carta endereçada pela Líder à Susep com estimativa de receitas e despesas para 2019 - peça 53)*

760. As demonstrações da Líder informam despesas com os Detrans, mas não informam receitas oriundas dos Detrans. Conclui-se, então, que o consórcio não é reembolsado pelos Detrans pelas despesas com CRV ou CRLV.

761. A despesa com formulários CRLV era razoável, pois esse documento servia também como apólice do DPVAT. No entanto, o mais correto seria essa despesa ter sido partilhada com os Detrans, já que esses cobram taxas de licenciamento de veículo.

762. Quanto aos CRV, entendemos que a impressão desses documentos não deveria ser custeada com recursos do DPVAT, pois tal atividade é totalmente desvinculada do seguro. Os formulários CRV interessam apenas aos Detrans.

763. Tomando por base o relatório sobre a frota circulante no País realizado pelo Sindipeças em 2018 (peça 115), pode-se estimar que cerca de 6,8% da frota circulante era de carros novos (até 1 ano) em 2018. Sendo assim, pode-se estimar em cerca de R$ 4,1 milhões o valor gasto com CRV nesse ano. Esse valor, a nosso ver, foi indevidamente suportado pela operação do DPVAT.

764. O excerto transcrito acima também mostra que os contratos para confecção e entrega dos formulários inclui o envio de formulários para recomposição de estoques em razão de troca de propriedade do veículo, alteração de especificação e emissão de segundas vias.

765. No entanto, troca de propriedade do veículo, alteração de especificação e emissão de segundas vias não são serviços vinculados à operação do DPVAT e interessam apenas aos Detrans.

766. Sabe-se que os Detrans cobram taxas para emissão de novos CRV e CRLV nos casos de troca de propriedade do veículo, alteração de especificação e emissão de segundas vias. Tais taxas deveriam cobrir o custo de emissão dos formulários e permitir o reembolso integral do consórcio DPVAT.

767. Conclui-se, portanto, que os serviços de emissão de CRLV e de CRV nos casos de troca de propriedade do veículo, alteração de especificação e emissão de segundas vias vêm sendo indevidamente subsidiados pela operação do DPVAT.

768. Não foram encontrados dados que permitissem estimar o valor dessas despesas indevidas.

769. Em 30/12/2019, o Contran, por meio da Deliberação Contran 180/2019, decidiu substituir os CRLV em meio físico por CRLV-e, em meio eletrônico, até 30/6/2020, mantendo a obrigação de pagamento do DPVAT como condição para sua expedição:

> *Art. 2º O Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo em meio eletrônico (CRLV-e) será expedido em substituição ao CRLV em meio físico, na forma estabelecida Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN).*
> *Art. 3º O CRLV-e somente será expedido após a quitação dos débitos relativos a tributos, encargos e multas de trânsito e ambientais, vinculados ao veículo, bem como o pagamento do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Via Terrestres (DPVAT).*
> *(...)*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

> *Art. 7º A expedição do CRLV-e, sem obrigatoriedade de sua impressão, deverá ser implantada em todo o território nacional até 30 de junho de 2020, facultada sua antecipação.*

770. Assim, a partir de 30/6/2020, as despesas com formulários CRLV tornam-se desnecessárias.

771. Desse modo, conclui-se que, a partir de 2020, nenhuma despesa relativa a impressão de CRV e CRLV deve ser aprovada pela Susep.

65. Repasses irregulares aos Detrans

772. A Seguradora Líder informa nas demonstrações, ao menos até 2018, que transferiu aos Detrans 1% do produto arrecadado mensal e automaticamente:

> *11. OUTROS DÉBITOS OPERACIONAIS – Consórcio DPVAT*
>
> *Referem-se essencialmente a saldos a pagar mensalmente de obrigações oriundas de convênios com os Detrans estaduais, calculados à razão de 1% sobre os prêmios arrecadados mensais do Seguro DPVAT em seus respectivos estados, os quais visam o intercâmbio de informações necessárias à comprovação do pagamento do prêmio do Seguro DPVAT como condição para a expedição do Certificado de Registro de Veículos – CRV e do Certificado de Registro e Licenciamento de Veículos – CRLV e que o trânsito se dê em condições seguras, mediante a realização de ações para a minimização dos índices de acidentalidade e sinistralidade decorrentes da circularização da frota de veículos automotores. (demonstrações financeiras de 2018 – peça 43)*

773. Por entenderem que esses repasses não possuíam base legal, e que não havia contraprestação de serviço comprovada, essa despesa com os Detrans foi contestada em diversos relatórios de fiscalização apresentados por técnicos da Susep. Mas, a Susep e o CNSP postergaram sistematicamente decisão a esse respeito:

> *Quanto à adequação das despesas realizadas pela Líder com os Detrans (item 3.4), informamos que está pendente posicionamento jurídico da PF-SUSEP a esse respeito nos processos nº 15414.003706/2015-23 (atual 15414.610273/2018-18) e 15414.602744/2016-44. (Relatório de fiscalização de 2019 – peça 80)*

774. No relatório de fiscalização da Susep de 2019 (peça 80), foram requisitadas informações sobre os repasses aos Detrans no período de julho de 2018 a junho de 2019. Esse relatório apresenta os dados mensais repassados a cada Detran no período (ver figura 56).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

3.4. Despesas com Cobrança

Com intuito de analisar os registros efetuados referentes às despesas de cobrança, foram solicitados por meio da REQUISIÇÃO ELETRÔNICA DE DOCUMENTOS nº 22/2019/SUSEP/DIR3/CGFIP/CFIP1 os Convênios originais e respectivos aditivos firmados com os Detrans das 27 unidades da federação e os comprovantes de repasse aos Detrans das 27 unidades da federação no período de julho de 2018 a junho de 2019.

A Seguradora Líder apresentou por meio do OFICIO DIJUR 003/2019 (SEI 0537897) os comprovantes de pagamentos efetuados a todos os estados, exceto o estado do Ceará. Em resposta, a Líder informa que o contrato junto ao Detran desse estado está em fase de renovação.

Abaixo os valores totais de repasses realizados pela Seguradora Líder aos Detrans de cada estado, no período entre julho de 2018 e junho de 2019, totalizando o valor de R$ 28.205.618,68.

DETRAN	Total Pago	Início de Vigência	Fim de Vigência
AC	139.013,75	02/04/2017	01/04/2022
AL	268.858,20	19/03/2018	18/03/2023
AM	268.129,82	26/06/2014	25/06/2019
AP	75.792,42	05/08/2015	04/08/2020
BA	1.612.727,12	25/03/2018	24/03/2023
DF	982.557,61	03/09/2018	02/09/2023
ES	667.344,48	05/09/2014	04/09/2019
GO	1.406.682,51	12/01/2018	11/01/2023
MA	321.581,90	02/12/2013	01/12/2018
MG	892.298,91	29/08/2013	28/08/2018
MS	672.601,04	12/01/2018	11/01/2013
MT	1.461.522,56	08/11/2018	07/11/2023
PA	743.210,38	09/10/2017	08/10/2022
PB	443.775,98	08/05/2015	07/05/2015
PE	793.413,81	10/05/2016	09/05/2021
PI	369.586,76	10/12/2013	09/12/2018
PR	2.301.772,31	04/04/2018	03/04/2023
RN	1.093.857,74	10/06/2019	09/06/2024
RO	309.072,12	19/11/2013	18/11/2018
RR	73.404,20	31/03/2014	30/03/2019
RS	918.366,47	23/09/2018	22/09/2023
SC	1.467.613,78	17/12/2013	16/12/2018
SE	291.078,63	05/11/2016	04/11/2021
SP	8.930.686,28	04/10/2016	03/10/2021
TO	302.747,06	20/03/2018	19/03/2023
RJ	1.397.922,84	11/01/2015	10/01/2020

Quanto à adequação das despesas realizadas pela Líder com os Detrans, informamos que está pendente posicionamento jurídico da PF-SUSEP a esse respeito nos processos nº 15414.003706/2015-23 (atual 15414.610273/2018-18) e 15414.602744/2016-44.

Figura 56. *Excerto da parte do relatório de fiscalização da Susep de 2019 que trata dos repasses aos Detrans (peça 80).*

775. Comparando os repasses realizados com as frotas em cada unidade da federação, identificam-se distorções que podem significar que alguns Detrans estão sendo mais favorecidos que outros.

776. Por exemplo, o Rio Grande do Norte, com uma frota de 1,3 milhão de veículos, recebeu R$ 1,1 milhão, enquanto Minas Gerais, com uma frota de 11,2 milhão de veículos, recebeu R$ 892 mil no período de julho de 2018 a junho de 2019, conforme mostra a tabela 37.

Tabela 37. Repasses aos Detrans e Frota por UF (julho/2018 a junho/2019).

UF	***Repasse ao Detran***	***Frota em Jan/2019***	***Relação Valor/Frota***
RN	*1.093.857,74*	*1.295.699*	*0,84*
MT	*1.461.522,56*	*2.090.296*	*0,70*
DF	*982.557,61*	*1.818.184*	*0,54*
AC	*139.013,75*	*279.110*	*0,50*
TO	*302.747,06*	*691.829*	*0,44*
MS	*672.601,04*	*1.588.225*	*0,42*
BA	*1.612.727,12*	*4.155.720*	*0,39*
AP	*75.792,42*	*195.851*	*0,39*
SE	*291.078,63*	*775.200*	*0,38*
PA	*743.210,38*	*2.021.841*	*0,37*
GO	*1.406.682,51*	*3.920.278*	*0,36*
ES	*667.344,48*	*1.942.089*	*0,34*
PB	*443.775,98*	*1.298.633*	*0,34*
RR	*73.404,20*	*220.103*	*0,33*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

UF	Repasse ao Detran	Frota em Jan/2019	Relação Valor/Frota
AL	268.858,20	841.260	0,32
RO	309.072,12	988.584	0,31
PI	369.586,76	1.200.688	0,31
SP	8.930.686,28	29.139.343	0,31
PR	2.301.772,31	7.590.257	0,30
AM	268.129,82	886.055	0,30
SC	1.467.613,78	5.167.626	0,28
PE	793.413,81	3.020.338	0,26
RJ	1.397.922,84	6.743.259	0,21
MA	321.581,90	1.704.306	0,19
RS	918.366,47	7.096.733	0,13
MG	892.298,91	11.220.658	0,08
Total	**28.205.618,68**	**97.892.165,00**	0,29

Observação: a tabela não inclui o estado do Ceará porque a Líder não informou repasses a esse Estado (ver figura 56)
Fontes: Susep (relatório de fiscalização de 2019 – peça 80) e Denatran (peça 117).

777. Não é crível que Minas Gerais tenham permitido uma inadimplência tão alta a ponto de permitir que o Rio Grande do Norte arrecadasse 23% a mais com uma frota quase nove vezes menor.

778. Vale registrar que a disparidade nos valores repassados aos Detrans estaduais não pode ser atribuída a datas diferentes para pagamento do IPVA, pois o período analisado abarca doze meses contínuos.

779. A fiscalização de 2014 realizada pelo TCU na Susep (TC 030.283/2012-4) apontou que os repasses aos Detrans eram irregulares e que essa irregularidade havia sido detectada em 2011 pela Susep. Na ocasião, a equipe relatou que diretores e gestores da Susep informaram que os repasses aos Detrans têm "peso político" nas relações com os Detrans.

780. A equipe também examinou diretamente os acordos com o Denatran e o Detran-RJ, concluindo que os repasses de 1% aos Detrans não podem ser admitidos como contrapartida ao acesso à base de dados da UF, pois existe um convênio celebrado entre a Seguradora Líder e o Departamento Nacional de Trânsito que garante esse acesso:

> *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 Oficio 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:*
> *(...)*
> *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 3° 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 CRV/CRLV de todos os veículos do país (custo financiado pelo 'custo de emissão do bilhete').*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

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. (Relatório do TC 030.283/2012-4)

781. *A constatação de que Detrans de unidades da federação com menos veículos recebem mais recursos que Detrans de unidades da federação com mais veículos, associada ao fato de que os repasses somam, todos os anos, exato 1 % da arrecadação e ao relato de que diretores e gestores da Susep atribuem "peso político" aos repasses, levam à conclusão de que as transferências de recursos aos Detrans não configuram pagamentos por serviços prestados, mas sim "compra" de apoio político.*

782. *É como se a Seguradora Líder dispusesse de uma verba anual (1% da arrecadação) para angariar apoio político nos Estados. Mas, esses recursos não saem dos bolsos das seguradoras consorciadas, pois os custos são lançados em despesas gerais/administrativas e repassados aos contribuintes do DPVAT.*

783. *Essa interpretação se coaduna com os fatos descritos no relatório de auditoria forense da KPMG, em que se identificaram conversas não republicanas entre políticos e dirigentes da Líder.*

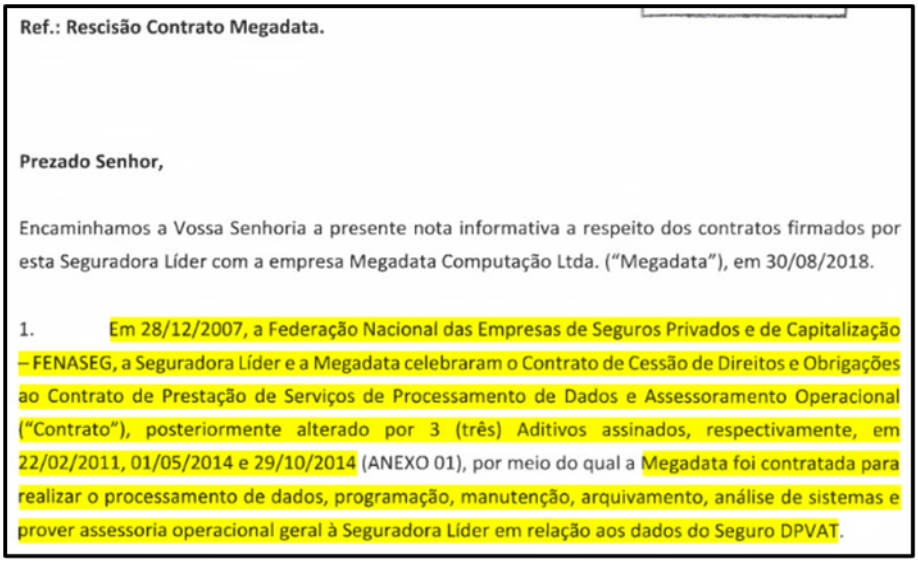
784. *Considerando que o Acórdão TCU 1.801/2019-Plenário recomendou novamente à Susep rever as despesas administrativas suspeitas de irregularidades, e o atendimento dessa recomendação será apreciado no próximo monitoramento, entendemos desnecessária qualquer proposta sobre este tema neste trabalho.*

66. Despesas irregulares com processamento de dados

Histórico do contrato com a Megadata

785. *Durante onze anos, a Seguradora Líder manteve contrato antieconômico com a empresa Megadata Computação Ltda para serviços de processamento de dados, incluindo programação, manutenção, análise de sistemas e assessoria operacional.*

786. *Esse contrato foi firmado pela Fenaseg em 2002 e transferido para a Seguradora Líder em 28/12/2007, quatro dias antes de a Seguradora Líder assumir a operação do DPVAT, conforme informam o excerto da carta endereçada à Susep pela Líder (peça 116), que é apresentado na figura 57, e a cláusula apresentada na figura 58.*



Ref.: Rescisão Contrato Megadata.

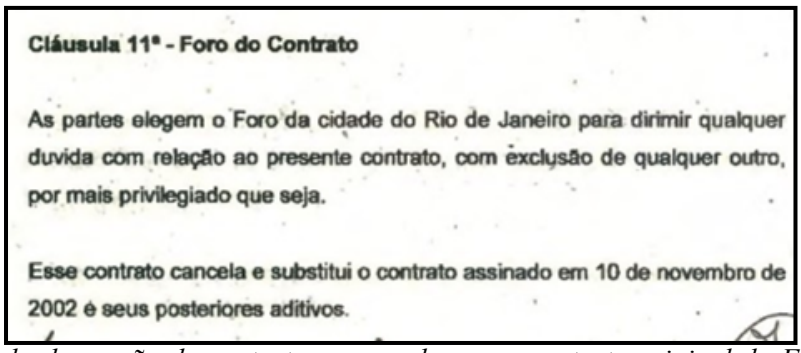
Prezado Senhor,

Encaminhamos a Vossa Senhoria a presente nota informativa a respeito dos contratos firmados por esta Seguradora Líder com a empresa Megadata Computação Ltda. ("Megadata"), em 30/08/2018.

1. Em 28/12/2007, a Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização – FENASEG, a Seguradora Líder e a Megadata celebraram o Contrato de Cessão de Direitos e Obrigações ao Contrato de Prestação de Serviços de Processamento de Dados e Assessoramento Operacional ("Contrato"), posteriormente alterado por 3 (três) Aditivos assinados, respectivamente, em 22/02/2011, 01/05/2014 e 29/10/2014 (ANEXO 01), por meio do qual a Megadata foi contratada para realizar o processamento de dados, programação, manutenção, arquivamento, análise de sistemas e prover assessoria operacional geral à Seguradora Líder em relação aos dados do Seguro DPVAT.

Figura 57. *Excerto da carta endereçada à Susep pela Líder, onde se informa sobre a origem do contrato com a Megadata (peça 116, p. 1).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.



Cláusula 11ª - Foro do Contrato

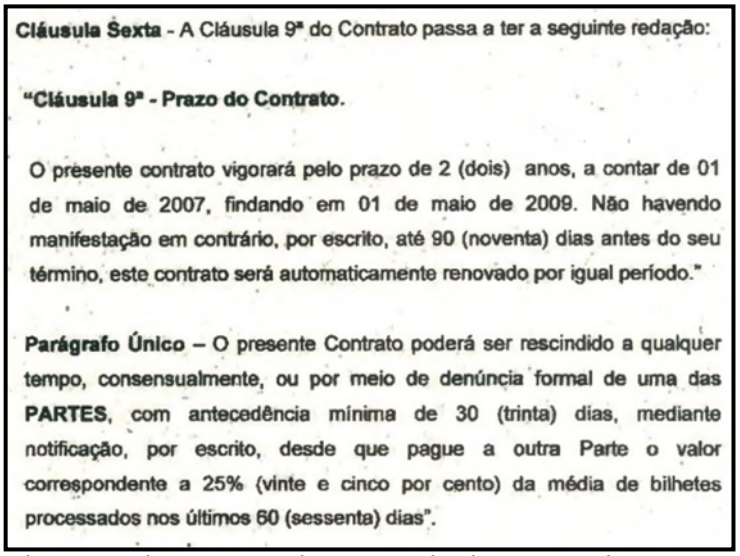
As partes elegem o Foro da cidade do Rio de Janeiro para dirimir qualquer duvida com relação ao presente contrato, com exclusão de qualquer outro, por mais privilegiado que seja.

Esse contrato cancela e substitui o contrato assinado em 10 de novembro de 2002 e seus posteriores aditivos.

Figura 58. *Cláusula da cessão de contrato que revela que o contrato original da Fenaseg era de 2002 (peça 116, p. 35).*

787. No contrato de cessão de direitos e obrigações, que transferiu o contrato da Fenaseg para a Líder, o prazo era de apenas 2 anos, contados de uma data anterior à celebração do acordo, mas renováveis por mais 2 anos.

788. Estipulou-se, nesse acordo, um aviso prévio de 30 dias e uma multa de 25% da média de bilhetes processados nos últimos 60 dias no caso de rescisão antecipada, conforme mostra a figura 59.



Cláusula Sexta - A Cláusula 9ª do Contrato passa a ter a seguinte redação:

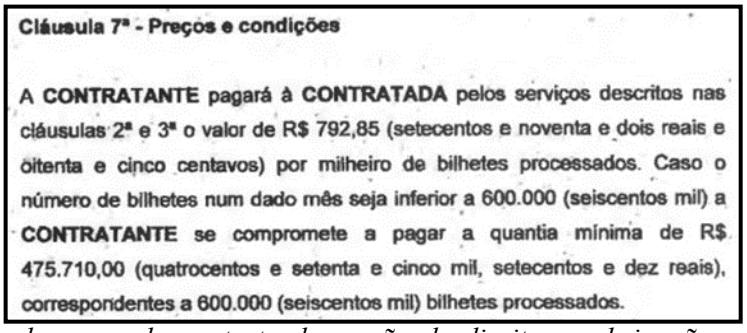
"Cláusula 9ª - Prazo do Contrato.

O presente contrato vigorará pelo prazo de 2 (dois) anos, a contar de 01 de maio de 2007, findando em 01 de maio de 2009. Não havendo manifestação em contrário, por escrito, até 90 (noventa) dias antes do seu término, este contrato será automaticamente renovado por igual período."

Parágrafo Único – O presente Contrato poderá ser rescindido a qualquer tempo, consensualmente, ou por meio de denúncia formal de uma das **PARTES**, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, mediante notificação, por escrito, desde que pague a outra Parte o valor correspondente a 25% (vinte e cinco por cento) da média de bilhetes processados nos últimos 60 (sessenta) dias".

Figura 59. *Cláusula de prazo do contrato de cessão de direitos e obrigações, que transferiu o contrato com a Megadata da Fenaseg para a Líder (peça 116, p. 16).*

789. O valor do serviço prestado foi fixado inicialmente em R$ 792,85/1.000 bilhetes processados, ou seja, R$ 0,79/apólice emitida, com um valor mínimo mensal de R$ 476 mil, conforme mostra a figura 60.



Cláusula 7ª - Preços e condições

A **CONTRATANTE** pagará à **CONTRATADA** pelos serviços descritos nas cláusulas 2ª e 3ª o valor de R$ 792,85 (setecentos e noventa e dois reais e oitenta e cinco centavos) por milheiro de bilhetes processados. Caso o número de bilhetes num dado mês seja inferior a 600.000 (seiscentos mil) a **CONTRATANTE** se compromete a pagar a quantia mínima de R$ 475.710,00 (quatrocentos e setenta e cinco mil, setecentos e dez reais), correspondentes a 600.000 (seiscentos mil) bilhetes processados.

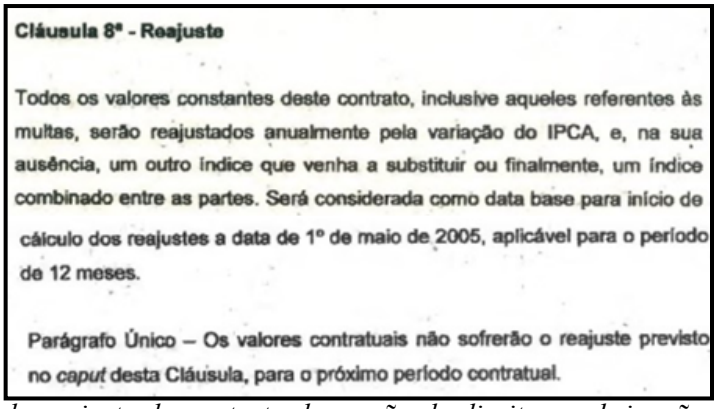
Figura 60. *Cláusula de preço do contrato de cessão de direitos e obrigações, que transferiu o contrato com a Megadata da Fenaseg para a Líder (peça 116, p. 32).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

790. Em 2008, de acordo com as demonstrações da Líder (peça 33), 39,8 milhões de proprietários de veículos pagaram o seguro DPVAT. Sendo assim, estima-se que a Megadata tenha sido remunerada em R$ 31,6 milhões de reais.

791. Se o contrato tivesse sido rescindido unilateralmente em 2008, a multa rescisória seria equivalente a algo em torno de R$ 22 mil, pois, nesse ano, a média diária de bilhetes processados foi de 109 mil bilhetes/dia. O valor da multa corresponderia a 0,8% do valor médio mensal do contrato.

792. Esse contrato estabeleceu uma cláusula de reajuste de difícil interpretação, pois concede desconto de reajuste no "próximo período contratual" e faz a base de cálculo dos próximos reajustes retroagir a um ano meio antes do contrato, conforme mostra a figura 61.



Cláusula 8ª - Reajuste

Todos os valores constantes deste contrato, inclusive aqueles referentes às multas, serão reajustados anualmente pela variação do IPCA, e, na sua ausência, um outro índice que venha a substituir ou finalmente, um índice combinado entre as partes. Será considerada como data base para início de cálculo dos reajustes a data de 1º de maio de 2005, aplicável para o período de 12 meses.

Parágrafo Único – Os valores contratuais não sofrerão o reajuste previsto no *caput* desta Cláusula, para o próximo período contratual.

Figura 61. *Cláusula de reajuste do contrato de cessão de direitos e obrigações, que transferiu o contrato com a Megadata da Fenaseg para a Líder (peça 116, pp. 33-34).*

793. Ao que parece, essa cláusula estabelece que o valor de R$ 792,85/1.000 bilhetes processados foi válido em todo período de 2008 e no início de 2009; mas em maio/2009 sofreu reajuste equivalente à variação do IPCA de maio/2015 a maio/2009 (19%).

794. Os dados desse acordo são apresentados na tabela 38, que apresenta ainda detalhes da evolução dos preços, valores estimados da multa estipulada e dados da operação até o ano anterior ao primeiro aditivo.

Tabela 38. Dados do contrato inicial entre a Líder e a Megadata.

Dados básicos do contrato				
Resumo do objeto	*Cessão de contrato, com inclusão de itens na cláusula 3 das obrigações da contratada, alteração e acréscimo de parágrafos na clausula 7, fixação do valor inicial do contrato, alteração na cláusula de prazo, inclusão de cláusula de confidencialidade e consolidação do novo texto contratual na clausula 11*			
Data assinatura	*28/12/2007*			
Data inicial vigência	*01/01/2008*			
Detalhes do prazo				
Prazo inicial	*até 30/04/2009*			
Prorrogação	*prorrogável por dois 2 anos*			
Aviso prévio	*30 dias*			
Detalhes do reajuste				
Reajuste	*IPCA, data-base maio/2005, a partir de 2009*			
Data	*01/01/2008*	*01/05/2008*	*01/05/2009*	*01/05/2010*
IPCA data	-	-	*2956,46*	*3110,74*
Mês base	-	-	*maio/2005*	*maio/2009*
IPCA base	-	-	*2475,18*	*2956,46*
Preço por milheiro	*R$ 792,85*	*R$ 792,85*	*R$ 947,01*	*R$ 996,43*
Detalhes da multa rescisória				

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Regra	*multa de 25% da média de bilhetes processados nos últimos 60 dias no caso de rescisão antecipada*			
Data	*01/01/2008*	*01/05/2008*	*01/05/2009*	*01/05/2010*
Valor da multa	*R$ 21.635,65*	*R$ 21.635,65*	*R$ 27.739,04*	*R$ 32.450,58*
% Multa/Valor mensal do contrato	*0,82%*	*0,82%*	*0,82%*	*0,82%*
Dados da operação				
Período	*Jan2008/Abr2009*		*Mai2009/Abr2010*	*Mai2010/Abr2011*
Bilhetes processados no ano [1]	*39.841.139*		*42.764.953*	*47.547.462*
Média de bilhetes/dia [2]	*109.154*		*117.164*	*130.267*
Receita estimada da Megadata [3]	*R$ 42.117.396,07*		*R$ 40.498.995,35*	*R$ 47.377.844,38*
Valor mensal do contrato [4]	*R$ 2.632.337,25*		*R$ 3.374.916,28*	*R$ 3.948.153,70*

Fonte: peça 116, pp. 4-36.

Observação: (1) número de bilhetes processados no ano do início de cada período; (2) calculado para 365 dias; (3) valor estimado pelo número de meses do período, com base no número de bilhetes processados no primeiro ano do período; e (4) receita anual dividida por doze.

795. Vale registrar que uma mesma pessoa subscreveu essa cessão de direito pela parte cedente e pela parte cessionária, conforme se depreende das assinaturas mostradas na figura 62 (peça 116, p. 36).


E por estarem justos e contratados, firmam o presente em 3 (três) vias de igual teor e forma, para um só efeito, juntamente com as testemunhas abaixo, que declaram conhecer todas as Cláusulas deste Convênio.

Rio de Janeiro 28 de dezembro de 2007.

FEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS PRIVADOS E DE CAPITALIZAÇÃO – FENASEG

SEGURADORA LÍDER DOS CONSÓRCIOS DO SEGURO DPVAT S.A

MEGADATA COMPUTAÇÕES LTDA.

Testemunhas:

1. Nome: ISABEL CRISTINA CARDOSO SILVA Identidade: 05.838.666-5 IFP CPF/MF: 801.783.007-87

2. Nome: Identidade: CPF/MF:

R. Senador Dantas 74, 5° andar Centro Rio de Janeiro CEP 20031-205 tel 21 3861-4600 www.seguradoralider.com.br

Figura 62. *Assinaturas do contrato de cessão do acordo com a Megadata da Fenaseg para a Líder, mostrando identidade entre cedente e cessionário. (peça 116, p. 36)*

796. O contrato original foi renovado sem formalização de aditivo e vigorou por 4 anos, até 30/4/2011.

797. Em fevereiro/2011, foi assinado o primeiro termo aditivo, prorrogando o prazo por mais 36 meses, até 30/4/2014, renováveis por períodos iguais e sucessivos, findando, na hipótese de uma renovação, em maio/2017 (peça 116, p. 38).

798. Quanto ao reajuste, estipulou-se que não haveria reajuste em maio/2011, mas o reajuste voltaria a ser aplicado em maio/2012, contando apenas os últimos 12 meses, conforme mostra a figura 63.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

CLÁUSULA SEGUNDA

2.1 As partes resolvem que o Contrato não sofrerá, excepcionalmente, o reajuste previsto na sua Cláusula 8ª em 1º de maio de 2011, devendo, a partir de 1º de maio de 2012, ser aplicado o IPCA referente exclusivamente aos 12 meses anteriores.

Figura 63. *Cláusula de reajuste do primeiro aditivo do contrato com a Megadata (peça 116, p. 39).*

799. Vale registrar quem subscreve esse aditivo. Do lado da Líder, assina Ricardo de Sá Acatauassu Xavier, como Diretor Presidente; do lado da Megadata, Homero F. Icaza Figne, como Presidente (peça 116, p. 39).

800. Comparando as assinaturas desse aditivo com as assinaturas do contrato de cessão, constata-se que o Sr. Ricardo de Sá Acatauassu Xavier é a pessoa que assinou o contrato de cessão como cedente e cessionário.

801. O representante da Megadata, em ambos acordos, é Homero Frederico Icaza Figne.

802. A terceira assinatura que coincide nos dois contratos é a da Sra. Isabel Cristina Cardoso Silva. A figura 64 mostra as assinaturas de um e outro contrato.

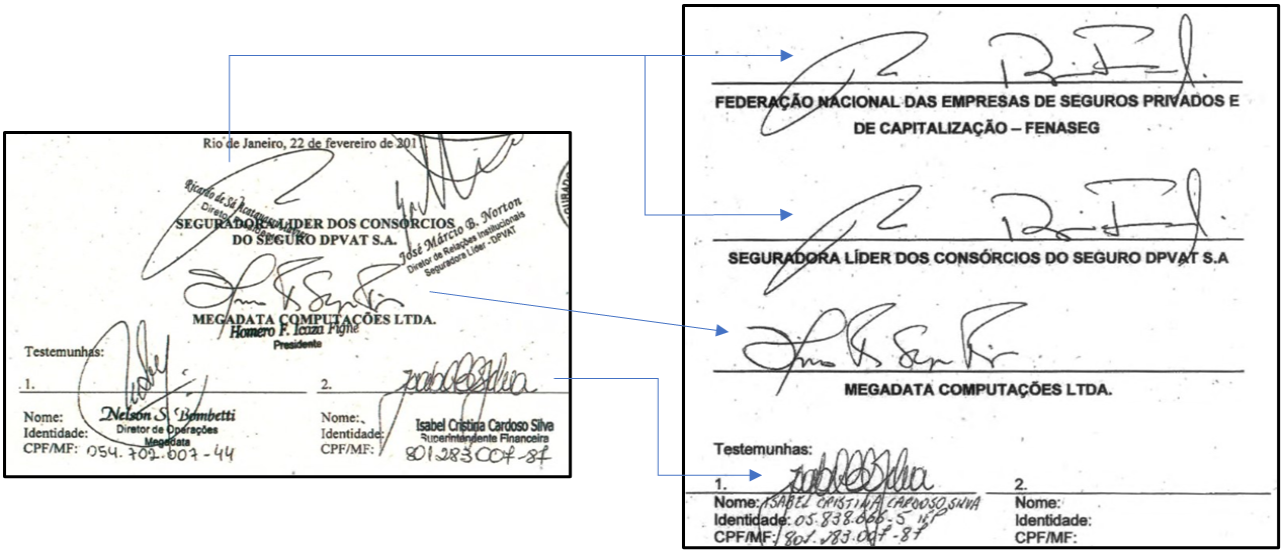


Figura 64. *Comparação das assinaturas do contrato de cessão e do aditivo com a Megadata.*

803. Conclui-se que o Sr. Ricardo de Sá Acatauassu Xavier saiu da Fenaseg para administrar a Seguradora Líder, mas, por algum período, manteve-se na administração de ambas. Assim, pressupõe-se que, desde o início da Líder, havia conflito de interesses na relação entre a Líder e a Fenaseg, o que explica os repasses ilegais a esta entidade privada (ver item 3.2.1.13).

804. Os dados do primeiro aditivo são apresentados na tabela 39, que apresenta ainda detalhes da evolução dos preços, valores estimados da multa estipulada e dados da operação até o ano anterior ao primeiro aditivo.

Tabela 39. Dados do contrato entre a Líder e a Megadata após o primeiro aditivo.

Dados básicos do primeiro aditivo	
Resumo do objeto	*Alteração de prazo, aviso prévio e critério de reajuste*
Data assinatura	*22/02/2011*
Data inicial vigência	*01/05/2011*
Detalhes do prazo	
Prazo inicial	*até 30/04/2014*
Prorrogação	*prorrogável por períodos de 36 meses, sucessivamente*

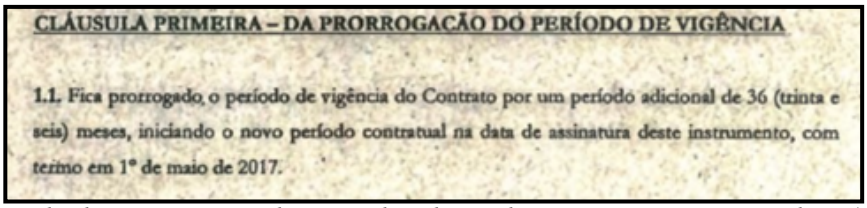
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Aviso prévio	*90 dias*		
Detalhes do reajuste			
Reajuste	*IPCA, data-base maio/2011, a partir de maio/2012*		
Data	*01/05/2011*	*01/05/2012*	*01/05/2013*
IPCA data	*-*	*3479,94*	*3706,28*
Mês base	*-*	*Maio/2011*	*Maio/2012*
IPCA base		*3314,58*	*3479,94*
Preço por milheiro	*R$ 996,43*	*R$ 1.046,14*	*R$ 1.114,19*
Detalhes da multa rescisória			
Regra	*multa de 25% da média de bilhetes processados nos últimos 60 dias no caso de rescisão antecipada*		
Data	*01/05/2011*	*01/05/2012*	*01/05/2013*
Valor da multa	*R$ 34.270,80*	*R$ 38.570,22*	*R$ 43.965,58*
% Multa/Valor mensal do contrato	*0,82%*	*0,82%*	*0,82%*
Dados da operação			
Período	*maio 2011/ abril 2012*	*maio 2012/abril 2013*	*maio 2013/abril 2014*
Bilhetes processados no ano [1]	*50.214.496*	*53.828.683*	*57.611.339*
Média de bilhetes/dia [2]	*137.574*	*147.476*	*157.839*
Receita anual da Megadata [3]	*R$ 50.035.364,18*	*R$ 56.312.519,91*	*R$ 64.189.744,46*
Valor mensal do contrato [4]	*R$ 4.169.613,68*	*R$ 4.692.709,99*	*R$ 5.349.145,37*

Fonte: peça 116, pp. 37-39.

Observação: (1) número de bilhetes processados no ano do início de cada período; (2) calculado para 365 dias; (3) estimado pelo número de meses do período, com base no número de bilhetes processados no primeiro ano do período; e (4) receita anual dividida por doze.

805. Em maio/2014, por meio de um segundo termo aditivo, o contrato foi renovado por três anos, até 1º/5/2017. Como mostra a figura 65, esse aditivo possui numeração própria e não altera expressamente a cláusula do contrato original ou aditivo anterior de vigência e renovação. Esse descuidado permitiu se justificar uma indenização milionária na rescisão do contrato em 2018, conforme será visto adiante.

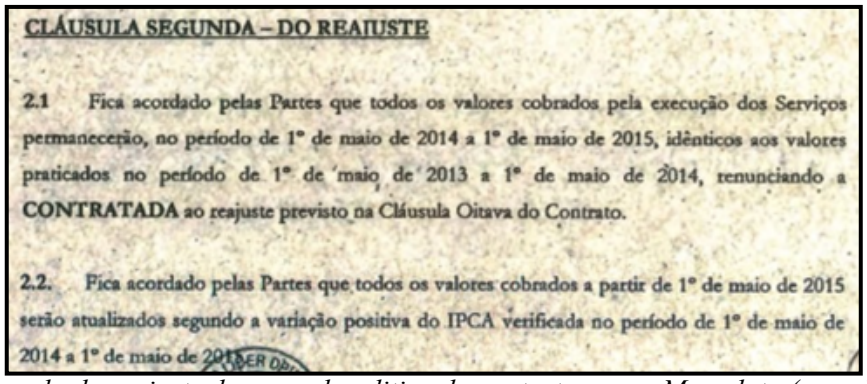


CLÁUSULA PRIMEIRA – DA PRORROGAÇÃO DO PERÍODO DE VIGÊNCIA

1.1. Fica prorrogado o período de vigência do Contrato por um período adicional de 36 (trinta e seis) meses, iniciando o novo período contratual na data de assinatura deste instrumento, com termo em 1º de maio de 2017.

Figura 65. *Cláusula de prorrogação do segundo aditivo do contrato com a Megadata (peça 116, p. 40).*

806. No segundo aditivo, estipulou-se que não haveria reajuste em 2014, mas o reajuste pelo IPCA voltaria a partir de 2015, considerando a variação dos últimos doze meses, conforme mostra a figura 66.



CLÁUSULA SEGUNDA – DO REAJUSTE

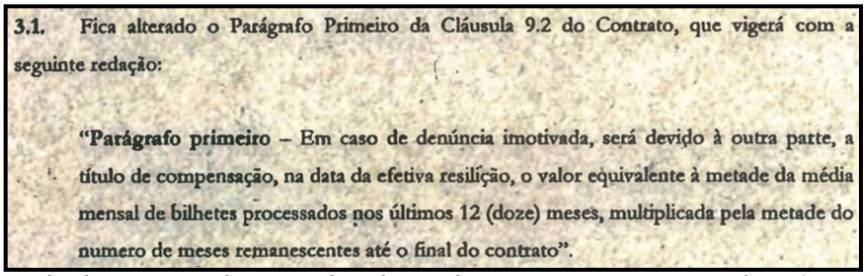
2.1 Fica acordado pelas Partes que todos os valores cobrados pela execução dos Serviços permanecerão, no período de 1º de maio de 2014 a 1º de maio de 2015, idênticos aos valores praticados no período de 1º de maio de 2013 a 1º de maio de 2014, renunciando a **CONTRATADA** ao reajuste previsto na Cláusula Oitava do Contrato.

2.2. Fica acordado pelas Partes que todos os valores cobrados a partir de 1º de maio de 2015 serão atualizados segundo a variação positiva do IPCA verificada no período de 1º de maio de 2014 a 1º de maio de 2015

Figura 66. *Cláusula de reajuste do segundo aditivo do contrato com a Megadata (peça 116, 40).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

807. A cláusula de rescisão foi agravada, e muito agravada, com esse aditivo. A multa contratual passou a ser equivalente a 50% dos bilhetes processados/dia vezes metade do número de meses remanescentes do contrato, conforme mostra a figura 116.



3.1. Fica alterado o Parágrafo Primeiro da Cláusula 9.2 do Contrato, que vigerá com a seguinte redação:

"**Parágrafo primeiro** – Em caso de denúncia imotivada, será devido à outra parte, a título de compensação, na data da efetiva resilição, o valor equivalente à metade da média mensal de bilhetes processados nos últimos 12 (doze) meses, multiplicada pela metade do numero de meses remanescentes até o final do contrato".

Figura 67. *Cláusula de rescisão do segundo aditivo do contrato com a Megadata (peça 116, p. 41).*

808. Em outubro/2014, foi assinado o terceiro aditivo, prevendo que a Líder reembolsaria a Megadata pelos valores desembolsados com serviços de telefonia móvel (peça 116).

809. Com o segundo aditivo, de um mês para o outro, a multa foi elevada de R$ 44 mil para R$ 3,3 milhões segundo nossas estimativas (ver tabela 40). Nos meses seguintes, a multa diminuiria proporcionalmente ao prazo remanescente do contrato, até atingir o mínimo, que seria R$ 88 mil (dobro dos R$ 44 mil) no caso de rescisão no último mês de vigência do acordo.

810. A multa rescisória, com esse acordo, passou de 0,8% para 59% do valor mensal do contrato, ou seja, tornou-se 70 vezes maior. Nenhuma explicação para essa alteração contratual foi encontrada.

811. Os dados do segundo aditivo são apresentados na tabela 40, que apresenta ainda detalhes da evolução dos preços, valores estimados da multa estipulada e dados da operação até o ano anterior ao fim do contrato.

Tabela 40. Dados do contrato entre a Líder e a Megadata após o segundo e o terceiro aditivos.

Detalhes do terceiro aditivo				
Regra	*Determina o reembolso à contratada pelos custos de telefonia móvel, líquido de tributos e encargos*			
Data assinatura	*29/10/2014*			
Data inicial vigência	*29/10/2014*			
Dados básicos do segundo aditivo				
Resumo do objeto	*Alteração de prazo, aviso prévio e critério de reajuste, além de acrescentar a cláusula 12 – disposições gerais*			
Data assinatura	*1º/5/2014*			
Data inicial vigência	*1º/5/2014*			
Detalhes do prazo do segundo aditivo				
Prazo inicial	*até 1º/05/2017*			
Prorrogação	*Não menciona*			
Aviso prévio	*Não menciona*			
Detalhes do reajuste do segundo aditivo				
Reajuste	*IPCA, data-base maio/2014, a partir de maio/2015*			
Data	*01/05/2014*	*29/10/2014*	*01/05/2015*	*01/05/2016*
IPCA data	-	-	*4276,60*	*4675,23*
Mês base	-	-	*maio/2014*	*maio/2015*
IPCA base	-	-	*3492,55*	*4276,60*
Preço por milheiro	*R$ 1.114,19*	*R$ 1.114,19*	*R$ 1.364,31*	*R$ 1.491,48*
Detalhes da multa rescisória				
Regra	*multa de metade da média de bilhetes processados nos últimos 12 meses multiplicada pela metade dos meses remanescentes do contrato, no caso de rescisão antecipada*			

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Data	*01/05/2014*	*29/10/2014*	*01/05/2015*	*01/05/2016*
Valor da multa	*R$ 3.317.394,80*	*R$ 2.764.495,67*	*R$ 2.741.959,24*	*R$ 1.391.899,75*
% Multa/Valor mensal do contrato	*59,18%*	*49,32%*	*39,45%*	*18,08%*
Dados da operação				
Período	*maio 201/ abril 2015*		*mai2015/abr2016*	*mai2016/abr2017*
Bilhetes processados no ano [1]	*60.375.375*		*61.130.639*	*61.932.713*
Média de bilhetes/dia [2]	*165.412*		*167.481*	*169.679*
Receita estimada da Megadata [3]	*R$ 67.269.394,54*		*R$ 83.401.260,11*	*R$ 92.371.528,76*
Valor mensal do contrato 4	*R$ 5.605.782,88*		*R$ 6.950.105,01*	*R$ 7.697.627,40*

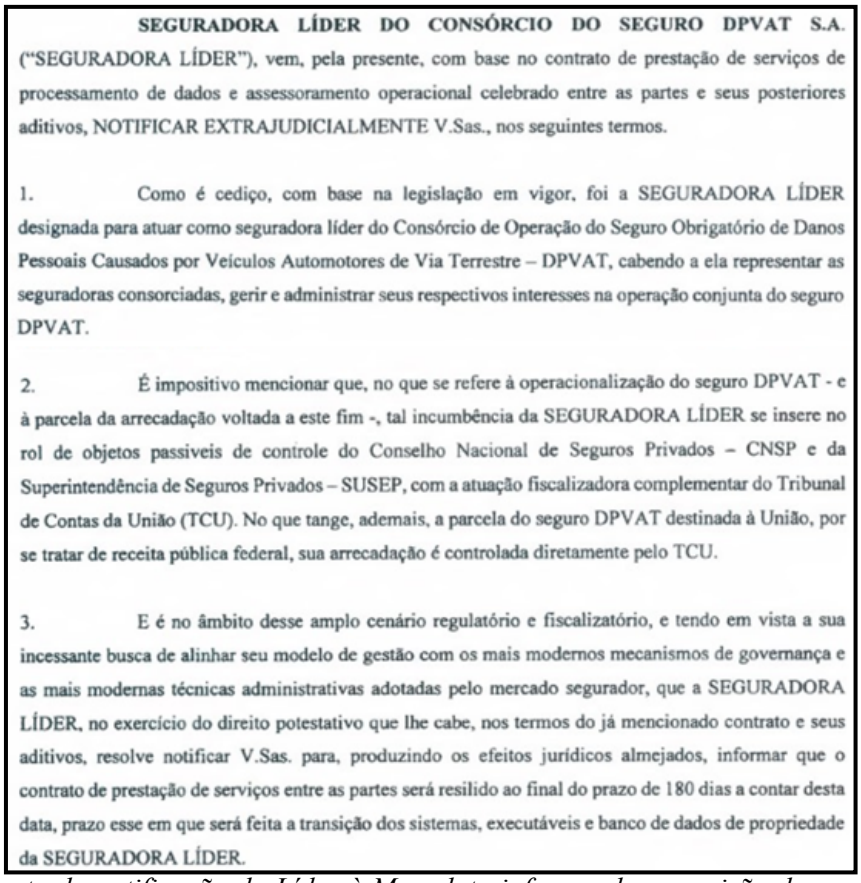
Fonte: peça 116, pp. 40-47.
Observação: (1) número de bilhetes processados no ano do início de cada período; (2) calculado para 365 dias; (3) estimado pelo número de meses do período, com base no número de bilhetes processados no primeiro ano do período; e (4) receita anual dividida por doze.

812. *Note-se, na tabela 40, que, em 1º/5/2016, um ano antes do término do contrato, a multa ainda era alta, mas já havia diminuído para R$ 1,4 milhões, que correspondia a 18% do valor mensal do contrato.*

Rescisão do contrato com a Megadata, seguida de novo contrato com essa empresa

813. *Em fevereiro/2018, o contrato entre a Líder e a Megadata deveria estar encerrado, mas o contrato havia sido mantido, a despeito da cláusula de prazo estabelecida no segundo aditivo.*

814. *Nessa data, a Líder notificou à Megadata que o contrato seria resilido em 180 dias, pois houvera uma licitação, da qual a Megadata não quis participar, embora convidada, e outra empresa vencera o certame. A Líder também alegou que a resilição se devia ao ambiente de controle do CNSP, da Susep e do TCU, conforme mostra a figura 68.*



SEGURADORA LÍDER DO CONSÓRCIO DO SEGURO DPVAT S.A. ("SEGURADORA LÍDER"), vem, pela presente, com base no contrato de prestação de serviços de processamento de dados e assessoramento operacional celebrado entre as partes e seus posteriores aditivos, NOTIFICAR EXTRAJUDICIALMENTE V.Sas., nos seguintes termos.

1. Como é cediço, com base na legislação em vigor, foi a SEGURADORA LÍDER designada para atuar como seguradora líder do Consórcio de Operação do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre – DPVAT, cabendo a ela representar as seguradoras consorciadas, gerir e administrar seus respectivos interesses na operação conjunta do seguro DPVAT.

2. É impositivo mencionar que, no que se refere à operacionalização do seguro DPVAT - e à parcela da arrecadação voltada a este fim -, tal incumbência da SEGURADORA LÍDER se insere no rol de objetos passiveis de controle do Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP e da Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, com a atuação fiscalizadora complementar do Tribunal de Contas da União (TCU). No que tange, ademais, a parcela do seguro DPVAT destinada à União, por se tratar de receita pública federal, sua arrecadação é controlada diretamente pelo TCU.

3. E é no âmbito desse amplo cenário regulatório e fiscalizatório, e tendo em vista a sua incessante busca de alinhar seu modelo de gestão com os mais modernos mecanismos de governança e as mais modernas técnicas administrativas adotadas pelo mercado segurador, que a SEGURADORA LÍDER, no exercício do direito potestativo que lhe cabe, nos termos do já mencionado contrato e seus aditivos, resolve notificar V.Sas. para, produzindo os efeitos jurídicos almejados, informar que o contrato de prestação de serviços entre as partes será resilido ao final do prazo de 180 dias a contar desta data, prazo esse em que será feita a transição dos sistemas, executáveis e banco de dados de propriedade da SEGURADORA LÍDER.

Figura 68. *Excerto da notificação da Líder à Megadata informando a rescisão do contrato. (peça 116, p. 48)*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

815. Em 30/8/2018, a Seguradora Líder e a Megadata assinaram um instrumento particular de reconhecimento de obrigação de pagar e outras avenças (peça 116), encerrando o longo contrato herdado da Fenaseg. Por meio desse acordo, a Seguradora concordava em pagar R$ 33 milhões de indenização pela rescisão do contrato, conforme mostra a figura 69.

816. Essa multa corresponde a 395% do valor mensal do contrato estimado para a data (R$ 8,4 milhões). Vale lembrar que, durante os seis primeiros anos, a multa rescisória era de 0,8% do valor mensal do contrato, 480 vezes menor.

817. Note-se que o preâmbulo do contrato mostrado na figura 69 menciona também um contrato de locação e comodato. Mas, de acordo com o relatório de fiscalização de 2018 da Susep, seu valor é de R$ 10 mil mensais (peça 79, p. 12), ou seja, baixo em relação ao contrato principal (0,12% do principal).

818. Na mesma data desse pacto, a Seguradora Líder e a Megadata firmaram um novo contrato de processamento de dados e assessoramento operacional (peça 116, p. 51-70).

CONTRATO DE PRESTACÃO DE SERVIÇOS DE PROCESSAMENTO DE DADOS E ASSESSORAMENTO OPERACIONAL

Que, em 30 de agosto de 2018, entre si fazem, de um lado, **SEGURADORA LÍDER DO CONSÓRCIO DO SEGURO DPVAT S.A.**, com sede na Rua da Assembleia, nº. 100, 26º andar, Centro, RJ, inscrita no CNPJ sob o nº. 09.248.608/0001-04, representada neste ato na forma do seu Estatuto Social, doravante denominada **CONTRATANTE**, e de outro lado **MEGADATA COMPUTAÇÕES LTDA.**, com sede na Rua Uruguaiana, 174, 3º andar, Centro - RJ, registrada no CNPJ sob o nº. 04.014.181/0001-66, representada neste ato por **Homero Frederico Icaza Figner**, doravante denominada **CONTRATADA**, e em conjunto com a **CONTRATANTE**, denominadas como **Partes**.

CONSIDERANDO que:

a. o Contrato de Prestação de Serviços de Processamento de Dados e Assessoramento Operacional de 28 de dezembro de 2007, alterado pelos aditivos de 22 de fevereiro de 2011, 1 de maio de 2014 e 29 de outubro de 2014, foi resilido pela Contratante em 27 de fevereiro de 2018, tendo produzido efeitos até 29 de agosto de 2018 ("Contrato de 2007 e aditivos"), bem como o Contrato de Locação de Imóvel e Contrato de Comodato, instrumentos acessórios ao Contrato de 2007 e aditivos, celebrados entre as Partes em 01 de novembro de 2011, também foram resilidos em 27 de fevereiro de 2018 e com efeitos até 29 de agosto de 2018 (em conjunto com o Contrato de 2007 e Aditivos, os "Contratos");

b. a **CONTRATANTE** concordou em realizar o pagamento do valor de R$ 33.124.693,00 (trinta e três milhões, cento e vinte e quatro mil, seiscentos e noventa e três reais) a título de compensação em decorrência da resilição dos Contratos;

Figura 69. *Excerto do contrato de assessoramento firmado entre a Líder e a Megadata em 2018. (peça 116, p. 51)*

819. Analisando o novo contrato, verifica-se que o objeto e os valores pactuados são praticamente os mesmos do contrato rescindido com indenização milionária. O novo contrato fixou o valor de R$ 1.249,14/1.000 bilhetes processados. A principal diferença é que o novo contrato foi firmado por tempo indeterminado, com exigência de aviso prévio de 30 dias, e sem previsão de multa rescisória.

820. Os dados do contrato prorrogado e do novo contrato são apresentados na tabela 41, que apresenta ainda detalhes da evolução dos preços, valores estimados da multa estipulada e dados da operação.

Tabela 41. Acordo entre a Líder e a Megadata do fim da vigência do contrato inicial até o novo contrato.

	Contrato Prorrogado	***Novo contrato***

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

	Último dia do contrato	*Data da notificação*	*Reajuste automático*	*180 dias após notificação*	
Data	*1º/5/2017*	*27/02/2018*	*01/05/2018*	*30/08/2018*	*30/08/2018*
IPCA data	*4843,41*	*-*	*4981,69*	*-*	*-*
Mês base	*maio/2016*	*-*	*maio/2017*	*-*	*-*
IPCA base	*4675,23*	*-*	*4843,41*	*-*	*-*
Preço por milheiro	*1545,13*	*1545,13*	*1589,25*	*1589,25*	*1249,14*
Valor da multa	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*
Dados da operação					
Período	*maio 2017 a abril 2018*		*maio a agosto/2018*		*A partir de 1º/9/2018*
Bilhetes processados no ano [1]	*63.330.526*		*65.204.604*		
Receita estimada da Megadata [2, 3]	*R$ 97.854.178,33*		*R$ 33.583.293,61*		*R$ 40.724.839,52*
Valor mensal do contrato [4]	*R$ 8.154.514,86*		*R$ 8.395.823,40*		*R$ 6.787.473,25*

Fonte: peça 116, pp. 48-65.
Observação: (1) número de bilhetes processados no ano do início de cada período; (2) estimado pelo número de meses do período, com base no número de bilhetes processados no primeiro ano do período; (3) para o novo contrato, considerou-se seis meses de vigência e (4) receita do período dividida pelo número de meses.

821. Conforme mostra a tabela 41, nosso entendimento é de que o contrato acabou na data prevista no segundo aditivo e, com o silêncio das partes, renovou-se automaticamente por prazo indeterminado, sem previsão de multa, já que a multa estava zerada ao fim do contrato.

822. Com a renovação automática, a obrigação de fazer do contratado e a obrigação de dar do contratante permanecem as mesmas do último dia da avença, inclusive a cláusula de reajuste do preço, pois o equilíbrio econômico do contrato deve ser mantido.

823. A prorrogação contratual operada sem base contratual rege-se pelos arts 473 e 599 do Código Civil.

824. O art. 473 exige notificação à outra parte e, se comprovada a realização de investimentos consideráveis por parte da contratada, o dispositivo estabelece que essa notificação só produz efeito após um prazo compatível com a natureza e o vulto dos investimentos:

> *Art. 473. A resilição unilateral, nos casos em que a lei expressa ou implicitamente o permita, opera mediante denúncia notificada à outra parte.*
> *Parágrafo único. Se, porém, dada a natureza do contrato, uma das partes houver feito investimentos consideráveis para a sua execução, a denúncia unilateral só produzirá efeito depois de transcorrido prazo compatível com a natureza e o vulto dos investimentos.*

825. O art. 599 estipula regras para o prazo de antecedência da notificação. De acordo com esse dispositivo, havendo como se inferir do contrato esse prazo, tal prazo deve valer:

> *Art. 599. Não havendo prazo estipulado, nem se podendo **inferir da natureza do contrato**, ou do costume do lugar, qualquer das partes, a seu arbítrio, mediante prévio aviso, pode resolver o contrato.*
> *Parágrafo único. Dar-se-á o aviso:*
> *I - com antecedência de oito dias, se o salário se houver fixado por tempo de um mês, ou mais;*
> *II - com antecipação de quatro dias, se o salário se tiver ajustado por semana, ou quinzena;*
> *III - de véspera, quando se tenha contratado por menos de sete dias. (negritamos)*

826. No contrato em tela, a Megadata foi convidada para participar da licitação do contrato de processamento de dados que vinha executando, ou seja, tinha conhecimento de que seu contrato seria rescindido se não ganhasse o certame; mas, sequer participou do processo de seleção. Desse modo, é razoável supor que não tenha realizado "investimentos consideráveis" de boa-fé.

827. Se lograsse comprovar os investimentos consideráveis que fez, teria direito a uma prorrogação contratual que lhe permitisse amortizar os gastos de boa-fé. Mas, nem a Megadata realizou tais gastos nem o contrato deixou de ser prorrogado, com a celebração de um novo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

acordo. Ou seja, em face do art. 499, não há que se falar em indenização pela brevidade da notificação prévia do distrato.

828. Mesmo porque a notificação foi feita com 180 dias de antecedência, um período longo, conforme se pode aferir do contrato inicial e seus aditivos. Adentrando no âmbito do art. 599, que induz à busca no próprio contrato por referências para solucionar a questão, vale lembrar que o prazo de aviso prévio no primeiro contrato era de 90 dias no caso de extinção sem multa (no caso de não renovação) e de 30 dias no caso de extinção com multa (antes do fim do contrato) – peça 116, p. 34, cláusula 9ª.

829. Esses prazos não foram modificados posteriormente. No primeiro aditivo, essas regras se mantiveram – peça 116, p. 38. O segundo aditivo prorrogou o prazo, fixando um termo para o contrato (1º/5/2017), sem prever sua prorrogação automática ou aviso prévio para não renovação, e estipulou multa decrescente até o fim do contrato, sem prever renovação da multa em caso de renovação do contrato. (peça 116, pp. 40-41). E o terceiro e último aditivo não tratou de prazo ou multa rescisória, mas apenas da inclusão de cláusula de reembolso de despesas com telefonia móvel.

830. Portanto, o prazo de 180 dias concedido era mais que razoável e, conforme afirmado anteriormente, o contrato da Megadata renovou-se por prazo indeterminado a partir de 2/5/2017, sem previsão de multa. Logo, o pagamento da multa rescisória foi indevido.

Irregularidades identificadas pela Susep

831. Respondendo à Susep sobre o novo contrato com a Megadata, o Presidente da Líder explicou, em resumo, que:

- *com base na cláusula 9.1 do primeiro aditivo, o contrato anterior foi prorrogado automaticamente até 30/4/2020;*
- *a Líder contratou outra empresa para executar os serviços de processamento de dados, e essa empresa iniciou a migração de dados no início de 2018;*
- *o contrato com a Megadata foi encerrado em 29/8/2019, seis meses após a notificação da Líder; e*
- *a Líder concordou em pagar a indenização à Megadata e fazer um novo contrato pelos mesmos valores do contrato antigo, "desde que houvesse uma maior colaboração da Megadata". (peça 116, p. 1-3).*

832. Entendemos que os argumentos apresentados anteriormente são suficientes para refutar a tese de repristinação sem expressa manifestação das partes, pelo valor inicial, de uma cláusula de multa que já estava zerada.

833. No relatório de fiscalização de 2018 da Susep, diversas irregularidades dos contratos com a Megadata foram identificadas.

834. De acordo com o relatório, há indício de que a Megadata só prestava serviços para a Líder: "Aparentemente, conforme consulta ao site da MEGADATA, o único serviço prestado pela MEGADATA seria relativo as operações do seguro DPVAT". Esse indício levanta suspeita de que a empresa foi criada exclusivamente para drenar recursos do DPVAT.

835. Noutros trechos, o relatório aponta sobrepreço do contrato com a Megadata e o valor abusivo da multa rescisória pactuada (peça 79, pp. 42, 50):

- *"o contrato firmado com a MEGADATA, além de ser extremamente elevado com fortes indícios de sobrepreço, ainda estipulava um valor abusivo para a multa rescisória";*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

- *"Ou seja, só a multa rescisória da MEGADATA, prevista inicialmente em R$ 38 milhões, já era maior do que o valor global contratado com a TIVIT por 05 anos de contrato, (...)".*

836. *De fato, o indício de sobrepreço no contrato da Megadata é forte. Uma tabela apresentada no relatório da Susep mostra que os valores anuais pagos à Megadata oscilaram entre R$ 40 milhões e R$ 80 milhões entre 2008 e 2018, conforme mostra a figura 70.*

837. *Por outro lado, conforme mostra a figura 71, o extrato do contrato com a Tivit, firmado em 28/12/2017, em substituição ao contrato da Megadata, possui valor global de R$ 30 milhões por cinco anos de serviço, o que significa R$ 5 milhões por ano. Trata-se, portanto, de sobrepreço superior a 700%, sem considerar a inflação.*

➢ **Lançamentos nº 14 e 15 – TIVIT Terceirização de Proc. Serv. e Tecn. S.A.:**

Objeto: Trata-se da migração da infraestrutura de Datacenter e do serviço de gestão de ambientes em substituição aos serviços prestados pela empresa MEGADATA, na guarda, desenvolvimento, suporte e operação dos sistemas.	
Contrato assinado em: 28/12/2017	Vigência: 60 meses
Valor do Contrato: R$ 29.998.199,01	

Figura 70. *Extrato do contrato com a Tivit, firmado em substituição ao contrato da Megadata (peça 79, p. 58)*

ANO	Montante Pago a MEGADATA
2008	39.954.908,11
2009	40.391.922,27
2010	45.934.120,37
2011	50.374.279,53
2012	55.733.863,45
2013	63.382.842,88
2014	68.843.908,71
2015	70.309.951,66
2016	73.885.161,19
2017	79.226.276,85
2018	57.758.928,49
Total Geral	**645.796.163,51**

• Até julho/2018

Figura 71. *Extrato dos valores pagos à Megadata desde 2008 (peça 79, p. 73)*

838. *O relatório também revela que a Megadata fora incumbida de analisar pedidos de restituição de valores do DPVAT formulados por proprietários de veículos:*

> *Outro ponto que chama a atenção são os pedidos de restituição do pagamento dos prêmios que são recebidos e analisados diretamente pela MEGADATA, sem qualquer interferência da Líder, conforme modelos extraídos no site da MEGADATA:*
> *(...)*
> *Como tais requisições eram analisadas diretamente pela MEGADATA, sem qualquer interferência da Líder, há eventualmente alguma chance de ter sido retido na MEGADATA algum valor e não ter sido repassado ao consumidor. Há inclusive apontamentos nos relatórios de auditoria interna quanto a deficiência de controle na área de arrecadação. Tais apontamentos foram anexados ao Processo Eletrônico SUSEP nº 15414.606274/2018-50. (peça 116, pp. 63-64)*

839. *Outra irregularidade relacionada ao processo de arrecadação é a informação de que o Relatório 21/2017 do controle interno da Líder constatou que a Megadata cometia erros de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

registro de prêmios arrecadados – identificaram-se 2.687.101 registros com algum tipo de erro, tais como registro sem valor do prêmio pago, registro com valor incompatível com categoria registrada no Detran etc. Além disso, o controle interno da Líder constatou que, quando o prêmio era pago a menor, os recursos não eram repassados ao FNS e Denatran. A figura 72 mostra o trecho do Relatório 21/2017 do controle interno da Líder que revela falhas no processo de arrecadação do DPVAT.

Descrição da Regra	Quantidade
Categoria Inconsistente	2.308.269
Chassi Duplicado	507
Pagamentos não identificados nas tabelas de Prêmios/Rateio	249.037
Placa Duplicada	638
Prêmios Pagos Sem IOF Por Proprietários Pessoa Física	119.566
Prêmios Pagos sem Custo do Bilhete e IOF	8.288
Renavam Duplicado	796
Totais	**2.687.101**

Selecionamos aleatoriamente 15 casos de suspeitas de irregularidades identificados pelo sistema SGR por meio da regra **"Categoria inconsistente"** e verificamos que em todos os casos, o sistema Megadata arrecadou o prêmio do Seguro DPVAT em uma categoria divergente do veículo registrado no site oficial do Detran.

Sistema Megadata						Site do Detran		
Chassi	Renavam	Placa	Categoria	Tipo de veículo	UF	Categoria	Tipo de veículo	Modelo do Veículo
9C2ND1010ER301395	1009851184	PUB4227	1	Automóvel	MG	9	Motocicleta	HONDA/NX 400I FALCON
9C6KM003060003677	887809367	NGH8654	1	Automóvel	MG	9	Motocicleta	YAMAHA/XT 660R
9C2JC1801RRR07461	620274034	KNL7014	1	Automóvel	RJ	9	Motocicleta	HONDA/CG 125 TODAY
9C2JC1801RRR28472	623562944	KQA0020	1	Automóvel	RJ	9	Motocicleta	HONDA/CG 125 TODAY
9C2JC1801RRR31217	623908174	KOJ8138	1	Automóvel	RJ	9	Motocicleta	HONDA/CG 125 TODAY
9C2JC2501SR516605	633207047	KMZ0352	1	Automóvel	RJ	9	Motocicleta	HONDA/CG 125 TITAN
9C2JC2501RR503561	625441540	KNL7105	1	Automóvel	RJ	9	Motocicleta	HONDA/CG 125 TITAN
JKAVNDA16RB528188	622947664	KOJ0088	1	Automóvel	RJ	9	Motocicleta	IMP/KAWASAKI VN750
9C2JC1801RRR31041	623659182	KNC3008	1	Automóvel	RJ	9	Motocicleta	HONDA/CG 125 TODAY
9C2JC1801MR590439	600555283	GNL7028	1	Automóvel	RJ	9	Motocicleta	HONDA/CG 125 TODAY
9C64AN000P0007753	618993126	KOE2015	1	Automóvel	RJ	9	Motocicleta	YAMAHA/DT 200
9C2JC1801RRR12158	619527358	KPB1503	1	Automóvel	RJ	9	Motocicleta	HONDA/CG 125 TODAY
9C2JC1801RRR29277	623565056	KPZ6554	1	Automóvel	RJ	9	Motocicleta	HONDA/CG 125 TODAY
9C2ND0501PRP01835	622072242	KPH1003	1	Automóvel	RJ	9	Motocicleta	HONDA/NX 350 SAHARA
9C2JC1801RRR12309	619962089	KOZ8002	1	Automóvel	RJ	9	Motocicleta	HONDA/CG 125 TODAY

Importante destacar que para os veículos identificados com prêmio pago a menor, recursos deixaram de ser repassados ao Fundo Nacional de Saúde e ao Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN), ambos órgãos da Administração Pública Federal.

Por fim, observamos que o SGR não está sendo utilizado em seu propósito inicial por parte da Superintendência de Prevenção e Combate à Fraude da Companhia. Atualmente ele vem sendo utilizado apenas para gerar arquivos (depuração do campo CPF/CNPJ do proprietário) que serão utilizados pela gerência de arrecadação no processo de cobrança para os veículos inadimplentes.

Figura 72. *Trecho do Relatório 21/2017 do controle interno da Líder que revela falhas no processo de arrecadação do DPVAT (peça 79, p. 74).*

840. *É possível que essas irregularidades estejam relacionadas às diferenças encontradas nos repasses ao FNS e Denatran (achado 3.2).*

841. *Outra irregularidade grave revelada no relatório da Susep diz respeito à má-fé da Megadata no processo de migração dos dados para a nova contratada (Tivit). A Megadata foi notificada em 23/2/2018, tendo o prazo de 180 dias para transferir os dados para a TIVIT (Projeto Migração), mas até 21/5/2018 não tinha entregado os arquivos de JCL (para compilação e sequenciamento de execução de sistemas) nem os 73 códigos fontes que haviam sido identificados até aquele momento (peça 116, pp. 45-47).*

A MEGADATA foi notificada no dia 23/02/18 sobre o encerramento do contrato, tendo sido estipulado um prazo de 180 dias para transição dos sistemas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

No dia 21/05/18, foi enviada para a MEGADATA, a minuta de discussão relativa a cooperação efetiva na fase de migração dos sistemas e dados do seguro DPVAT (Fornecimento de arquivos JCL) e a formalização do distrato do contrato de prestação de serviços de processamento de dados e assessoramento operacional.

Conforme descrito na minuta abaixo, o clima azedou de vez, a migração de dados que deveria ocorrer de forma amistosa parece ter apresentado graves problemas, conforme trechos retirados da minuta, transcritos abaixo:

> 4. Em e-mail encaminhado a SEGURADORA LIDER em 27 de abril de 2018, relativo ao assunto "Projeto Migração", VSas. afirmam que vêm realizando "*tudo que está ao nosso alcance com o propósito de cooperar neste processo de migração de sistemas*". Tal afirmação, porém, não se coaduna integralmente com a realidade fática.
>
> 5. Com efeito, foi solicitado a VSas. os arquivos de JCL (*Job Control Language*) para compilação do programa e de sequenciamento de execução dos sistemas, porquanto não há dúvida tratar-se de parte importantíssima do arcabouço técnico do ambiente de processamento e manutenção da SEGURADORA LIDER. No entanto, a MEGADATA se recusa a fornecê-lo, como também deixou de fornecer, segundo apurado pela SEGURADORA LÍDER até o momento, 73 (setenta e três) códigos fontes, número este que poderá ser aumentado, levando-se em consideração os inúmeros códigos fontes que muito provavelmente serão verificados através da execução do JCL.

Em outra parte da minuta, há a descrição da falta de cooperação da MEGADATA ao não fornecer os requisitos técnicos para migração da base de dados, conforme abaixo:

> 9. A falta de cooperação da MEGADATA ao não fornecer o JCL do sistema DPVAT é claramente descabida, legal e contratualmente. A boa-fé e a efetiva cooperação entre partes, valores ínsitos a toda e qualquer relação contratual, são, ademais, o que também justifica o fornecimento pela MEGADATA do JCL do sistema DPVAT.

Outro trecho deixa claro o impacto gerado na gestão do processamento de dados do DPVAT:

> 11. A simples sugestão da MEGADATA, no sentido de que seja desenvolvido outro JCL do sistema DPVAT pela nova empresa prestadora de serviço, expõe ainda mais a citada falta de cooperação, na medida em que se mostra, de forma sintomática, inviável em termos práticos. O longo período necessário para sua montagem - ressalte-se a existência de mais de 480 programas Batch a serem mapeados e sequenciados para a sua correta execução -, impactaria injustificada e fortemente na gestão do próprio processamento do DPVAT, colocando em risco a sua operação e, por conseguinte, impedindo a própria migração e a substituição do fornecedor.

No trecho abaixo, a Líder informa o quão sensível é a operação mantida no MEGADATA e a relevância social da operação para todas as vítimas de acidentes de trânsito ocorridas no país. Ciente de tal importância a MEGADATA parece não ter tido, desde o início da migração qualquer comprometimento quanto aos eventuais impactos gerados na operação de migração da base de dados.

> 12. Como se sabe, trata-se o DPVAT de sistema de espectro nacional, com base de dados de grandes proporções – o único seguro que cobre toda a população brasileira em acidente de trânsito -, e, portanto, de indubitável natureza social, porquanto alberga a realização de um objetivo socialmente útil.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Novamente em outro trecho, a Líder clama quanto a relevância social do seguro:

> 15. Com efeito, a solidariedade e o mutualismo são razões deste contrato ser legalmente obrigatório (Lei 6.197/74), e o que a MEGADATA sugere acaba por ir de encontro a boa-fé e a função social do DPVAT.

A Líder deixa claro no texto seguinte, a sua inconformação e as providências que eventualmente seriam tomadas.

> 16. Por todo o exposto, fica desde já V.Sas. NOTIFICADAS dos presentes termos e cientes que na hipótese de sua inobservância serão tomadas as medidas cabíveis.

No dia 20/08/18, o referido escritório enviou a minuta de discussão à MEGADATA, contendo as seguintes informações:

> Em outras palavras, ao contrário do que afirma a MEGADATA em sua missiva, a realidade fática mostrou que não houve o cumprimento rigoroso das obrigações que lhe foram designadas pelo contrato, tampouco o "*cumprindo à risca dos prazos e cronogramas que lhe foram unilateralmente estabelecidos*".

Em outro ponto, o escritório informa que a MEGADATA não teve o correto comprometimento com a operação de migração da base de dados do seguro DPVAT.

> Tanto assim que, em maio de 2018, por força de renitências injustificadas da MEGADATA na mencionada transição, foi necessária nova notificação extrajudicial encaminhada pela SEGURADORA LÍDER, a fim de instar formalmente a MEGADATA a cumprir suas obrigações contratuais e fornecer arquivos e sistemas DPVAT pendentes.

Em razão dessa falta de compromisso com a base de dados do seguro DPVAT, a Líder informa a geração de "preocupantes impactos negativos na operabilidade do sistema".

> O contínuo atraso da MEGADATA no período de transição gerou – e ainda gera - preocupantes impactos negativos na operabilidade do sistema, além de incertezas quanto a efetiva manutenção pela MEGADATA da integridade de todos os arquivos e dados.

842. *O relatório da Susep revela também que, durante a migração, perdeu-se controle no registro dos sinistros, e o sistema passou a funcionar com registros provisórios, comprometendo a segurança da operação:*

> *(...) a Líder não está gerando um número de sinistro definitivo no aviso, mas sim um número provisório, que não consta na PSL, tal ponto foi analisado na parte final do relatório no tópico relacionado aos SINCORs. (peça 116, p. 49)*

843. *Com os elementos apresentados no relatório de fiscalização da Susep, há elementos para questionar não só a multa exorbitante paga pela Líder como o sobrepreço no contrato que vigeu de 2008 a 2017.*

844. *Ademais, parece claro que caberia multa à Megadata pelo descumprimento parcial do contrato e indenização pelos danos causados, pois a Megadata recusou-se a colaborar na migração dos dados, deixando de entregar os códigos fontes, programas e outros dados à*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

empresa que lhe sucedeu no processamento de dados do DPVAT, além de ter cometido falhas nos serviços prestados.

845. A cláusula 4ª do contrato é clara no sentido de os sistemas e os dados do seguro DPVAT pertencem à Líder. A Megadata, ao assumir o processamento e arquivamento de dados da operação, tornou-se depositária dos sistemas herdados, desenvolvidos ou adquiridos que utilizava na prestação de serviços e que eram armazenados em seus equipamentos (peça 116, p. 19 - item 2.3 do contrato).

846. Assim que a Líder solicitou a migração dos dados e sistemas, a Megadata tinha obrigação de devolvê-los ao proprietário, acompanhado dos bens acessórios, tais como os códigos-fonte e arquivos para compilação e sequenciamento de execução de sistemas (CC, arts. 233 e 627).

847. Por não cumprir a obrigação de devolver à Líder os dados e sistemas armazenados em suas máquinas, a Megadata deveria responder por perdas e danos, mais juros e atualização monetária (CC, art. 389).

848. O relatório da Susep conclui que o assunto deve ser acompanhado pela Susep e eventuais glosas da margem de resultado devem ser aplicadas. Essa questão do contrato da Megadata parece-nos, portanto, bem encaminhado pela Susep, dispensando tratamento pelo TCU, mesmo porque, no item 9.3.2 do Acórdão TCU 1.801/2019-Plenário, consta determinação à SecexEstataisRJ para que, no próximo monitoramento, verifique se a Susep glosou as despesas irregulares e respectivas multas da margem de resultado do consórcio do Seguro DPVAT. Portanto, esse deve ser mais um ponto de verificação no próximo monitoramento da Susep.

849. Quanto às falhas identificadas pelo controle interno da Líder na Megadata (falhas em registros de arrecadação e problemas nos repasses ao FNS e Denatran em determinadas situações), entendemos que esse tema deve ser tratado na fiscalização a ser realizada pela Susep e Bacen que avaliará a adequação dos recursos repassados ao FNS e Denatran em anos anteriores (achado 3.2).

Pessoas envolvidas no contrato da Megadata

850. Por fim, cumpre mencionar dados dos envolvidos nesse contrato indiscutivelmente antieconômico.

851. O Sr. Ricardo de Sá Acatauassu Xavier, que saiu da Fenaseg para assumir a Seguradora Líder, foi apontado como beneficiário de uma série de irregularidades na Seguradora Líder pelo relatório da KPMG, conforme mencionado no achado 3.10. Ricardo de Sá Acatauassu Xavier foi substituído na presidência da Líder após a conclusão do relatório da KPMG.

852. A Sra. Isabel Cristina Cardoso Silva, também mencionada pela KPMG no relatório, era funcionária da Fenaseg em 2007 e se transferiu para a Seguradora Líder em 2008, onde permaneceu até 2018 como diretora financeira, de acordo com as bases de dados do TCU.

853. A Megadata Computações Ltda mudou seu CNPJ em 2007 (de 27.877.729/0001-05 para 04.014.181/0001-66).

854. A Megadata Computações Ltda foi criada em 1982 e pertenceu ao Ibope, notório instituto de pesquisa, que deteve 99,5% das ações da empresa de 2000 até 2003, segundo a base de dados do TCU.

855. Em 2004, o Sr. Homero Frederico Icaza Figne entrou na empresa com 37% das ações, e as demais ações foram distribuídas entre Carlos Augusto Saade Montenegro e seus familiares.

856. O Sr. Montenegro, conhecido por ter sido dirigente de um grande clube de futebol, foi sócio administrador do Ibope entre 2003 e 2015. Um dos registros do Cadastro Nacional de Empresas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

encontrado na base de dados do TCU informa que o nome da Megadata Computações Ltda no Paraná é Ibope Com S.A.

857. *Os principais sócios da Megadata, Sr. Homero Frederico Icaza Figne e Sr. Carlos Augusto Saade Montenegro, foram mencionados em processos criminais no período abrangido por esta fiscalização.*

858. *Em 2008, o Sr. Homero Frederico Icaza Figne, filho de um funcionário de alto escalão da rede Globo de televisão, foi acusado num conjunto de processos criminais que tratava de falsas compensações tributárias aproveitadas pela **Megadata** e pela Globopar (uma empresa da rede Globo) perpetradas com ajuda de uma funcionária da Receita Federal que inseria dados falsos no sistema, apagava dados do sistema e subtraía processos físicos. (peça 118)*

859. *Em 2015, o Sr. Carlos Augusto Saade Montenegro foi mencionado em delação no âmbito da operação Lava Jato. Segundo o delator, ele teria solicitado a entrega de propina a políticos do PP para obtenção de vantagem junto ao Denatran em 2008 para a empresa GRV:*

> ***Procuradoria decide investigar a CBTU e o Denatran, ligados ao PP***
> *SÃO PAULO*
> *Informações repassadas pelo doleiro **Alberto Youssef** à Procuradoria Geral da República (PGR) levaram o órgão a autorizar investigações em entidades vinculadas ao Ministério das Cidades que estão sob o controle do PP desde 2005. Entre elas estão a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e o **Departamento Nacional de Trânsito (Denatran).***
> *Youssef disse que o senador Benedito de Lira (PP-AL) e o deputado federal Arthur de Lira (PP-AL) controlavam a CBTU por meio do presidente à época, Francisco Colombo, que teria relatado indícios de "pagamento de vantagens indevidas" envolvendo o órgão estatal. Um exemplo citado pelo doleiro é a apreensão pela PF de R$ 106 mil, em 2012. O dinheiro estaria com um funcionário da Câmara que teve despesas pagas por Arthur de Lira.*
> *O doleiro também afirmou que **políticos do PP teriam recebido R$ 20 milhões** da GRV Solutions, para defender os interesses da empresa junto ao Denatran. O pagamento teria sido realizado pelo então sócio da GRV, Carlos Augusto Montenegro, que também é dono do Ibope e nega a acusação. Youssef afirma que seu papel era levar os recursos a Brasília e entregá-los ao ex-deputado João Pizzolatti (PP).*
> *'maior maluquice do mundo'*
> *Os pagamentos teriam sido realizados a partir de 2008, um ano depois de o Denatran assinar convênio com a **Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados (Fenaseg)**, **parceira da GRV**, para disponibilizar às empresas dados do Sistema de Informações do Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam) e do Sistema de Registro Nacional de Carteiras de Habilitação (Renach). A GRV desenvolveu sistema que unificou o registro de carros financiados no Brasil. O convênio com o Denatran era renovado anualmente, o que aumentava o poder de fogo dos políticos do PP.*
> *"Houve uma facilitação por parte do Denatran para que ela (GRV) atuasse sozinha nesse segmento. O negócio teria rendido cerca de R$ 20 milhões em comissões para o PP, montante que seria pago em 20 parcelas", disse Youssef. O doleiro afirma ter recebido R$ 1 milhão para intermediar a entrega de valores. Lembrou que os pagamentos teriam sido interrompidos momentaneamente "salvo engano em 2010 ou 2011", em função da venda da GRV para a empresa Cetip, o que de fato ocorreu na época.*
> *O presidente do Ibope, **Carlos Augusto Montenegro**, negou que a GRV tenha pagado propina ao Denatran para ser beneficiada pelo órgão federal.*
> *- Isso é a maior maluquice do mundo, não tem pé nem cabeça. Não conheço nenhum dos personagens. Isso aí pode ser vingança, porque parece focado no Ibope. Não sei nem o que te falar, tamanho absurdo, mas estou pronto para dar esclarecimentos quando for chamado - disse, lembrando que era sócio minoritário da GRV na época dos fatos citados por Youssef, com participação de 6,25%.*
> *O executivo argumenta que o sistema desenvolvido pela empresa **"nunca dependeu do Denatran", mas** apenas dos **Detrans**, órgãos estaduais com autonomia. Ele refuta a tese de que a GRV teria sido favorecida pelos órgãos de regulação federais, e atribui o sucesso da firma ao fato de ter sido a primeira a desenvolver o sistema de registro, o que teria eliminado o risco de fraudes e golpes na venda de veículos.*
> *Pizzolatti divulgou nota afirmando não ter tido acesso aos procedimentos, por isso não se manifestaria para "não ficar no campo das suposições". Benedito de Lira e Arthur de Lira não foram localizados. (peça 119, negritamos)*

860. *Note-se, na notícia acima transcrita, que Fenaseg e GRV, do grupo Ibope/Megadata, são mencionadas como parceiras.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

861. Se Fenaseg é parceira da GRV ao mesmo tempo em que Líder e Fenaseg são parceiras, então GRV e Líder são parceiras. E, estendendo a lógica, Líder e Megadata são parceiras. Essa associação faz sentido, tendo em visto o relato da Susep de que há indícios que a Megadata só prestava serviços para o DPVAT.

862. A Megadata era parceira da GRV, pois detinha 50% das ações da GRV (CNPJ 05.197.119/0001-10). E Homero Frederico Icaza Figne foi administrador de ambas, cujas sedes compartilharam o mesmo endereço, na rua Uruguaiana, 174, andares 9º, 21 e 22 – Centro do Rio de Janeiro/RJ, segundo dados coletados nos sistemas do TCU.

863. Esse prédio na rua Uruguaiana também abrigou, nos andares 3º, 4º e 11, outras empresas do grupo Ibope: MQI-Marketing Quality Information Ltda, Ibope Conecta Soluções para Pesquisas Online Ltda, Ibope Ambiental - Ecológica Id Assessoria e Consultoria Ambiental Ltda, M - Cash Participações Ltda, Webfis Processamento de Dados Ltda, Ased - Atendimento e Suporte Especializado a Distancia Ltda e Kantar Ibope Pesquisa de Mídia Ltda.

864. Em relação a endereços, vale dizer também que Fenaseg e Seguradora Líder, além de todos liames mencionados, compartilharam o mesmo endereço na rua Senador Dantas, 74 – Centro do Rio de Janeiro/RJ, segundo dados coletados nos sistemas do TCU.

865. Outro fato a destacar nessa notícia é a afirmação de Carlos Augusto Montenegro no sentido que a GRV dependia dos Detrans estaduais. Essa menção aos Detrans numa notícia que trata de propina a políticos reforça a tese de que a operação do DPVAT envolve relações políticas com Detrans estaduais, conforme registrado na fiscalização do TCU de 2014 (TC 030.283/2012-4).

866. Também vale notar que o objeto do contrato mencionado na notícia (dados do Sistema de Informações do Registro Nacional de Veículos Automotores - Renavam) envolvia uso de dados que a GRV poderia obter por intermédio da Megadata, que processava os dados do DPVAT.

867. O grupo Ibope relaciona-se também com outras duas conhecidas empresas brasileiras, a Cetip S.A. e a Certisign Certificadora Digital S/A.

868. Em 2010, a Cetip incorporou a GRV em um movimentou que surpreendeu o mercado, pois a GRV fora responsabilizada em investigação sobre vazamento de dados do Denatran. As notícias abaixo resumem o caso e confirmam as múltiplas relações do grupo Ibope:

> *Cetip compra GRV Solutions por R$ 2 bilhões*
> *02/12/2010*
> *Mercado de capitais: Empresa adquirida tentou fazer abertura de capital na bolsa no primeiro semestre, mas desistiu.*
> *A Cetip adquiriu 100% da **GRV Solutions**, companhia que opera o Sistema Nacional de Gravames (SNG), de inserção, baixa e consulta de restrições financeiras de veículos e faz a ligação entre seguradoras, bancos, financeiras e os Detrans de todo o país.*
> *Pelo negócio vai pagar R$ 2 bilhões e, numa tacada só, dobrar de tamanho.*
> *(...)*
> *No primeiro semestre, a GRV ensaiou estrear na bolsa com uma oferta pública inicial, com a ambição de fazer aquisições. Na ocasião, estimava-se que o valor da empresa no mercado seria entre R$ 800 milhões e R$ 1 bilhão. Houve quem questionasse por que uma empresa desse porte, com dívidas, iria para a bolsa sem escala, sem passar, por exemplo, pela estrutura de um fundo de participações. Mas já naquela época, o ativo GRV era comparado com a Cetip, pelo fato de a empresa prestar serviços de processamento e custódia de informações ao mercado financeiro.*
> *(...)*
> *Criada em 1996, de um consórcio formado entre a **Megadata**, do grupo **Ibope**, e a Datasystem, do grupo JCR, a GRV nasceu com o objetivo de desenvolver o sistema privado de registro de gravames. Por meio de um acordo de 25 anos com a **Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados (Fenaseg)**, a empresa faz, desde 2003, a ponte entre os agentes financeiros e os órgãos de trânsito do Brasil todo. Com a própria entidade, a empresa também desenvolveu um serviço de registro eletrônico de contratos de financiamentos, que, tem o objetivo de substituir os registros em cartório. Complementarmente, a companhia monitora o*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

estoque de veículos em concessionárias, fornecendo aos bancos dados para operações de capital de giro, além de produzir informações relacionadas às principais etapas do ciclo de crédito: da análise à recuperação de ativos. Com a aquisição da Sascar, passou também a prestar serviços de localização e recuperação de veículos em todo o país.

*O fechamento do negócio com a Cetip coincide com um momento em que a **GRV passou a ocupar também o noticiário no caso da venda de dados sigilosos do Detran do Paraná**, vendidos em São Paulo, conforme a edição de "O Globo" de ontem. Pela reportagem, uma investigação interna do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), ao apurar o vazamento de informações da base de dados do sistema de Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavan), concluiu que foram realizados acessos indevidos a partir da Fenaseg e o Detran paranaense. Ainda segundo a reportagem, citando fonte do Denatran, a GRV teria montado um banco de dados paralelo. Procuradas, GRV e Cetip não se pronunciaram. (peça 120, negritamos)*

Reportagem mostrou negócios suspeitos do enriquecimento do presidente Montenegro

(...)

A reportagem do Domingo Espetacular mostrou como Montenegro ganhou bilhões de reais com negócios suspeitos com a exploração particular de um serviço público, a taxa de gravames para carros financiados em todo o Brasil, e as aplicações de remessas de dinheiro em operações suspeitas em paraísos fiscais.

*Montenegro criou a empresa **GRV**, que **administra o gravame no Brasil**. O gravame é um mecanismo que visa a garantir que ninguém passe adiante um carro financiado, que ainda não foi pago. Na prática, é um número que identifica o carro. Todo carro comprado por financiamento tem gravame, e isso vale para cerca de 70% de todos os carros vendidos no País.*

*Ou seja: um serviço público está sob controle de uma empresa privada, e sem que tenha havido concorrência pública. Isso gerou enriquecimento meteórico e questionável de Carlos Augusto Montenegro e seus sócios, rendendo cerca de R$ 180 milhões por ano. Mesmo tendo vendido a GRV em 2005 para outra empresa, a **Cetip**, em transação que rendeu R$ 2 bilhões, **Montenegro e seus sócios continuaram influindo no negócio**, ao manterem cerca de 5% das ações da nova empresa.*

*Pouco depois de assumir o serviço de administração dos gravames pelo Brasil, Montenegro abriu empresas em **paraísos fiscais**, como as Ilhas Virgens Britânicas, no Caribe. Pelos papéis obtidos pela reportagem, constata-se que as empresas de Montenegro no exterior trazem dinheiro para suas empresas no Brasil.*

Um detalhe chama a atenção: Solange Montenegro, irmã do dono do Ibope, aparece nas duas pontas das transações. Ela é procuradora de uma das empresas sediadas em paraíso fiscal, de onde o dinheiro sai, e sócia de uma das empresas no Brasil, onde o dinheiro entra. A procuração para que ela possa movimentar esse dinheiro todo foi emitida por outra empresa de Montenegro em paraíso fiscal.

Um esquema semelhante ao utilizado por Ricardo Teixeira, ex-presidente da CBF, investigado pela Polícia Federal. A exemplo do esquema montado por Montenegro, quem assina os documentos nas duas pontas da operação é um irmão de Teixeira, Guilherme Terra Teixeira. As revelações desse esquema derrubaram Ricardo Teixeira do comando do futebol brasileiro. (peça 121)

869. *A partir dos dados acima apresentados, verifica-se que o grupo econômico ao qual a Megadata pertence está presente junto a três polos que se inter-relacionam: na Líder, por meio do contrato de processamento de dados; nos Detrans, por meio da GRV; e entre os políticos, por meio do Ibope.*

870. *Diante dos fatos aqui descritos, conclui-se que há indícios de que uma organização criminosa complexa atuou junto ao DPVAT, drenando recursos da operação por meio do contrato de processamento de dados com a Megadata. Por isso, entendemos que este relatório deve ser compartilhado com a Polícia Federal e o Ministério Público Federal.*

Benefícios fiscais a empresas envolvidas em fraudes

871. *Em pesquisa na Internet pelas expressões "cetip", "ibope" e "certisign", um dos primeiros links que aparece é um relatório do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações sobre a Lei 11.196/2005, que instituiu incentivos à inovação tecnológica – Lei do Bem. Esse relatório menciona as empresas Cetip, o Ibope e a Certisign como beneficiárias do programa. (peça 122).*

872. *Entre os benefícios desse programa de incentivo, incluem-se deduções de até 200% por ocasião do cálculo do lucro líquido, na determinação do lucro real e da base de cálculo da CSLL e 50% de redução do IPI, na aquisição de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

(nacionais ou importados) destinados ao uso exclusivo de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica.

873. Na lista de empresas beneficiadas por esse programa, encontram-se também inúmeras construtoras envolvidas na Operação Lava Jato (Odebrecht, Braskem, OAS, Concremat, por exemplo) e a Globopar, envolvida no caso do sumiço do processo na Receita Federal, o que levanta suspeita acerca da regularidade do processo de seleção das empresas beneficiárias.

874. O relatório também mostra que o número de empresas beneficiárias cresceu rapidamente de 2006 a 2014 (ver figura 73).

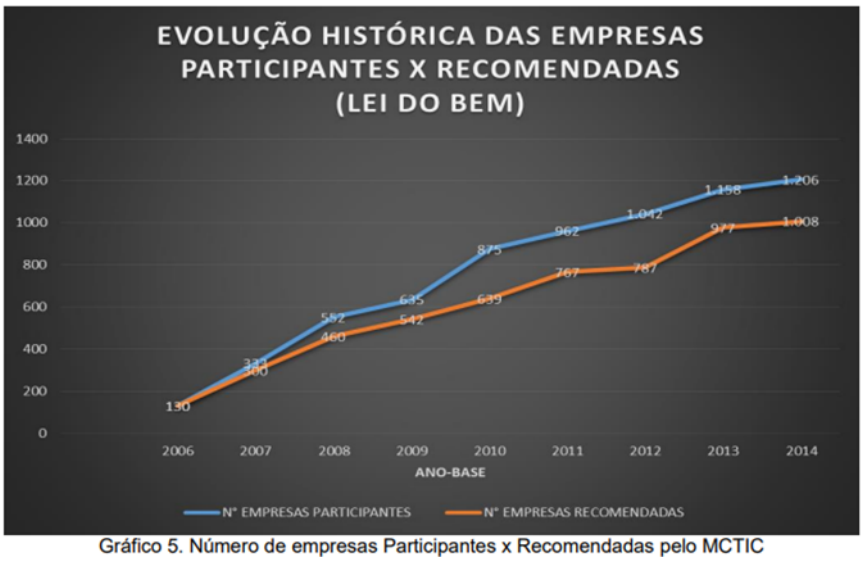


Gráfico 5. Número de empresas Participantes x Recomendadas pelo MCTIC

Figura 73. *Crescimento do número de empresas favorecidas pela Lei 11.196/2005 (peça 124, p. 14).*

875. Segundo notícias, delatores da Operação Lava Jato informaram que os benefícios da Lei 11.196/2005 eram objeto de negociação de propinas à época (peça 125, por exemplo).

876. Infelizmente, o relatório de 2011 do MCTIC encontrado na pesquisa é o mais recente disponibilizado no site com a relação de todos beneficiários do programa de incentivos da Lei 11.196/2005. Assim, não logramos obter informação acerca da continuidade das empresas mencionadas no programa.

877. Em busca nos sistemas do TCU, não encontramos trabalho que tenha tratado dos critérios para aprovação dos formulários de ingresso nos programas de renúncia fiscal da Lei 11.196/2005.

878. Tendo em vista que essa renúncia é da ordem de R$ 2 bilhões/ano (peça 123), entendemos recomendável que o TCU programe ação de controle com o objetivo de fiscalizar os critérios para aprovação dos formulários de ingresso nos programas de renúncia fiscal da Lei 11.196/2005.

67. Objetos nos quais foi constatado

879. As falhas e irregularidades descritas neste achado foram identificadas a partir da análise dos seguintes documentos:

a) demonstrações financeiras da Seguradora Líder (peças 33-43);

b) relatórios de fiscalização da Seguradora Líder de 2018 e 2019 (peças 79-80)

c) estimativas de receitas e despesas elaboradas pela Seguradora Líder (peça 45-46, 53);

d) Anexo Megadata do relatório de fiscalização da Susep de 2018 (peça 116);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

e) relatórios do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações sobre a Lei 11.196/2005, que instituiu incentivos à inovação tecnológica – Lei do Bem (peças 122-124).

68. Critério de auditoria

880. O art. 43 da Resolução CNSP 332/2015, que dispõe sobre o DPVAT, determina que a observância dos princípios da eficiência, da razoabilidade, da publicidade e da impessoalidade.

69. Evidências

881. As falhas e irregularidades apresentadas neste achado baseiam-se nas seguintes evidências:

a) demonstrações financeiras da Seguradora Líder (peças 33-43);

b) relatórios de fiscalização da Seguradora Líder de 2018 e 2019 (peças 79-80)

c) estimativas de receitas e despesas elaboradas pela Seguradora Líder (peça 45-46, 53);

d) Anexo Megadata do relatório de fiscalização da Susep de 2018 (peça 116);

e) relatórios do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações sobre a Lei 11.196/2005, que instituiu incentivos à inovação tecnológica – Lei do Bem (peças 122-124).

70. Causas

882. No que se refere às despesas indevidas com cobranças de IPVA e impressão de formulários CRV/CRLV e aos repasses ilegais aos Detrans, a causa reside em falhas da administração e do controle interno da Seguradora Líder, sem a devida supervisão da Susep.

883. O sobrepreço do contrato Megadata, a multa rescisória exorbitante paga a essa empresa e o inadimplemento contratual da Megadata parecem ser o resultado auferida pela ação de uma organização criminosa formada por membros da Líder, Fenaseg e Megadata.

71. Efeitos reais e potenciais

884. As despesas indevidas com cobranças de IPVA e impressão de formulários CRV/CRLV e os repasses ilegais aos Detrans oneram indevidamente a operação do DPVAT, provocando aumento de tarifas e aumento dos lucros das seguradoras consorciadas. (efeito real)

885. O sobrepreço do contrato Megadata, a multa rescisória exorbitante paga e o inadimplemento contratual da Megadata oneram indevidamente a operação do DPVAT, provocando aumento de tarifas e aumento dos lucros das seguradoras consorciadas. (efeito real)

72. Responsável: qualificação, conduta, nexo de causalidade e culpabilidade (a análise de culpabilidade não se aplica a pessoas jurídicas)

886. Os responsáveis por despesas indevidas com cobranças de IPVA e impressão de formulários CRV/CRLV e pelos repasses ilegais aos Detrans serão identificados pela Susep.

887. Os responsáveis pelas irregularidades nos repasses ao FNS e Denatran são os bancos contratados pela Seguradora Líder para arrecadar as tarifas do DPVAT e seus administradores. Em se acatando a proposta de encaminhamento apresentada a seguir, esses responsáveis serão identificados pela Susep, assim como os responsáveis pelo sobrepreço do contrato Megadata, a multa rescisória exorbitante paga a essa empresa e o inadimplemento contratual da Megadata.

73. Conclusão da equipe de auditoria

Despesas irregulares com cobrança de IPVA

888. A Líder realizou despesas com envios de cartas com guias de pagamento, envio de mensagens de débito por celular (SMS), envios de cartas de cobrança aos proprietários inadimplentes e serviços de diligência in loco para apurar irregularidades na arrecadação de IPVA em umas poucas unidades da federação até 2017.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

889. Tais despesas não se vinculam diretamente à operação do DPVAT e deveriam ser custeadas pelos entes federados que dessas se beneficiam.

890. Em se extrapolando os R$ 25 milhões desembolsados em 2017 para todo período de 2008 a 2017, o montante é de R$ 250 milhões gastos indevidamente.

891. Ainda que se admita que o envio de cartas com boleto do IPVA poderia interessar à operação do DPVAT, pois poderia aumentar a arrecadação, essa despesa deveria ser compartilhada com as secretarias de fazenda, que são as maiores beneficiárias da cobrança.

892. Essas despesas também não poderiam ser custeadas pelo DPVAT em diferentes condições nas unidades da federação sob pena de se configurar tratamento desigual aos contribuintes/consumidores do seguro.

893. As demonstrações da Líder não indicam o recebimento de recursos diversos daqueles já mencionados neste relatório, donde se conclui que as unidades da federação beneficiárias dessas despesas não reembolsaram a operação do DPVAT.

894. A Susep deve verificar a regularidade dessas despesas com a cobrança de IPVA e proceder à glosa dos valores desembolsados indevidamente da margem de resultado do consórcio. Essa verificação deve incluir a identificação das empresas e os preços contratados para realizar os envios de cartas com guias de pagamento, envio de mensagens de débito por celular (SMS) e envios de cartas de cobrança.

Despesas com formulários desvinculados da operação do DPVAT

895. A Líder mantém contratos para confecção e entrega dos formulários de CRV (certificados de registro) e CRLV (certificados de licenciamento) para aos 27 Departamentos Estaduais de Trânsito (Detran).

896. O total desembolsado com os formulários CRV e CRLV em 2018 foi R$ 64 milhões, segundo as demonstrações da Seguradora Líder. Estima-se que o total dessas despesas no período de 2008 a 2019 foi de R$ 614 milhões (ver achado 3.7).

897. As despesas com CRLV eram razoáveis, pois esse documento servia também como apólice do DPVAT, entretanto, deveria ter sido partilhada com os Detrans, já que esses cobram taxas de licenciamento de veículo.

898. Em 30/12/2019, o Contran, por meio da Deliberação Contran 180/2019, decidiu substituir os CRLV em meio físico por CRLV-e, em meio eletrônico, até 30/6/2020. Assim, a partir de 30/6/2020, as despesas com formulários CRLV tornam-se desnecessárias.

899. Quanto aos CRV, a impressão desses documentos não deve ser custeada com recursos do DPVAT, pois tal atividade é totalmente desvinculada do seguro.

900. Ainda mais irregular é o consórcio arcar com despesas de impressão de CRV nos casos de troca de propriedade do veículo, alteração de especificação e emissão de segundas vias.

901. Estimou-se que o valor desembolsado com impressão de CRV em 2018 foi de R$ 4 milhões. Extrapolando esse valor para treze anos de operação, alcança-se o montante de R$ 52 milhões gastos indevidamente.

902. Os formulários CRV interessam apenas aos Detrans, e as unidades da federação cobram taxas para emissão desses documentos. Desse modo, os proprietários de veículos são duplamente cobrados pelo serviço, pois arcam com o DPVAT que custeia as despesas de impressão e ainda pagam a taxa à UF.

903. A Susep deve apurar a regularidade dessas despesas com a confecção e distribuição de formulários de CRLV/CRV, examinando, entre outros aspectos, sua pertinência à operação do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

DPVAT e as contrapartidas das unidades da federação. E, caso conclua pela irregularidade, deve proceder à glosa das despesas irregulares da margem de resultado do consórcio.

904. Ademais, a Susep deve, a partir do corrente ano, abster-se de aprovar estimativas de despesas que incluam a impressão de formulários CRV ou CRLV pela Seguradora Líder.

Repasses irregulares aos Detrans

905. A Seguradora Líder informa nas demonstrações, ao menos até 2018, que transferiu aos Detrans 1% do produto arrecadado mensal e automaticamente.

906. Por entenderem que esses repasses não possuíam base legal, e que não havia contraprestação de serviço comprovada, essa despesa com os Detrans foi contestada em diversos relatórios de fiscalização apresentados por técnicos da Susep, mas a Susep e o CNSP postergaram sistematicamente decisão a esse respeito.

907. Comparando os repasses realizados aos Detrans com as frotas em cada unidade da federação, identificam-se distorções que podem significar que alguns Detrans estão sendo mais favorecidos que outros. Por exemplo, o Rio Grande do Norte, com uma frota de 1,3 milhão de veículos, recebeu R$ 1,1 milhão (R$ 0,84/veículo), enquanto Minas Gerais, com uma frota de 11,2 milhão de veículos, recebeu R$ 892 mil (R$ 0,08/veículo) no período de julho de 2018 a junho de 2019.

908. Na fiscalização de 2014 (TC 030.283/2012-4), a equipe relatou que diretores e gestores da Susep informaram que os repasses aos Detrans têm "peso político" nas relações com os Detrans. Essa equipe também examinou diretamente os acordos com o Denatran e o Detran-RJ, concluindo que os repasses de 1% aos Detrans não podem ser admitidos como contrapartida ao acesso à base de dados da UF, pois existe um convênio celebrado entre a Seguradora Líder e o Departamento Nacional de Trânsito que garante esse acesso.

909. Considerando que o Acórdão TCU 1.801/2019-Plenário recomendou novamente à Susep rever as despesas administrativas suspeitas de irregularidades, e o atendimento dessa recomendação será apreciado no próximo monitoramento, entendemos desnecessária qualquer proposta sobre este tema neste trabalho.

Despesas irregulares com processamento de dados

910. A Seguradora Líder manteve durante onze anos (2008-2018) um contrato antieconômico com a empresa Megadata Computação Ltda para serviços de processamento de dados, incluindo programação, manutenção, análise de sistemas e assessoria operacional.

911. Por meio desse contrato, a líder verteu R$ 646 milhões para a Megadata de 2008 até meados de 2018, o que representa R$ 59 milhões anuais com processamento de dados.

912. O contrato com a Tivit, firmado em 28/12/2017, em substituição ao contrato da Megadata, possui valor global de R$ 30 milhões por cinco anos de serviço, o significa R$ 5 milhões por ano. Portanto, há indício de sobrepreço superior a 700% no contrato com a Megadata.

913. O contrato da Megadata, que era válido até 1º/5/2017, chegou a seu termo, mas continuou sendo executado por ambas as partes.

914. No início de 2018, a Líder encerrou um procedimento licitatório para o mesmo objeto do contrato com a Megadata. Embora convidada, a Megadata se recusou a participar do certame, e a empresa Tivit foi convocada para assumir seu lugar.

915. Em fevereiro/2018, a Líder notificou a Megadata de que encerraria o contrato em 180 dias, mantendo o pagamento avençado até então, e solicitou à empresa o cumprimento de um cronograma de tarefas vinculadas à migração dos dados para a nova contratada.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

916. Durante o período de migração dos dados, a Megadata recusou-se a entregar os códigos-fonte e os arquivos para compilação e sequenciamento de execução de sistemas, inviabilizando a migração de dados em tempo hábil.

917. Em outubro/2018, a Líder assinou um instrumento de confissão dívida, por meio do qual se comprometia a indenizar a Megadata em R$ 33,5 milhões pela rescisão contratual. Esse acordo não esclarece como se chegou a esse valor.

918. No mesmo dia da confissão de dívida, a Líder contratou novamente a Megadata para realizar praticamente o mesmo serviço que vinha executando há anos, por praticamente o mesmo preço. A razão alegada pelo Presidente da Líder para a realização do novo acordo é que a Megadata se comprometera a cooperar com a migração de dados.

919. Ao final da análise da evolução contratual, concluiu-se que não cabia indenização, pois o contrato se prorrogou pelo silêncio das partes: (1) quando um contrato se prorroga pelo silêncio das partes, o estado do contrato deve ser mantido; (2) quando o contrato se prorrogou, a multa rescisória era zero; logo, (3) o contrato se prorrogou com multa zero.

920. Ademais, concluiu-se que a Megadata tem o dever de indenizar a Líder pela não devolução dos dados, sistemas e acessórios (códigos-fonte e os arquivos para compilação e sequenciamento de execução de sistemas, inviabilizando a migração de dados) ao fim do contrato, causando prejuízo à Líder, apesar de notificada com o dobro da antecedência que se previa no contrato.

921. Analisando o perfil das pessoas envolvidas direta ou indiretamente com o contrato da Megadata, identificaram-se indícios de que houve conluio entre a Seguradora Líder, a Fenaseg, a Megadata e a GRV com o objetivo de subtrair recursos e informações da operação do DPVAT.

922. O relatório de fiscalização da Susep de 2018, que aponta irregularidades no contrato com a Megadata, conclui que o assunto deve ser acompanhado pela Susep e eventuais glosas da margem de resultado devem ser aplicadas.

923. Quanto às falhas no sistema de registro de arrecadação do DPVAT, identificadas pelo controle interno da Líder, entende-se que a Susep deve apurar essa irregularidade com o Bacen no âmbito da fiscalização proposta no achado 3.2.

924. A julgar pelo relatório de fiscalização da Susep de 2018, a questão do contrato da Megadata está bem encaminhada pela Susep, dispensando tratamento pelo TCU, salvo recomendação no sentido de que esse caso seja apurado com presteza, dada a relevância do caso.

925. Além disso, no item 9.3.2 do Acórdão TCU 1.801/2019-Plenário, consta determinação à SecexEstataisRJ para que, no próximo monitoramento, verifique se a Susep glosou as despesas irregulares e respectivas multas da margem de resultado do consórcio do Seguro DPVAT. Portanto, esse deve ser mais um ponto de verificação no próximo monitoramento da Susep.

926. Os fatos descritos devem ser compartilhados com a Polícia Federal e o Ministério Público Federal, pois aparenta configurar um caso de fraude complexa que resultou dano grave ao consórcio DPVAT.

927. O último relatório do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações sobre a Lei 11.196/2005, que instituiu incentivos à inovação tecnológica – Lei do Bem, com dados de 2014, mostra que empresas ligadas à Megadata e a inúmeras empreiteiras condenadas na Lava Jato beneficiaram-se das deduções de até 200% na CSLL e IRPJ bem como de 50% de redução do IPI, na aquisição de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos.

928. Em busca nos sistemas do TCU, não encontramos trabalho que tenha tratado especificamente dos critérios para aprovação dos formulários de ingresso nos programas de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

renúncia fiscal da Lei 11.196/2005. Tendo em vista que essa renúncia de receita é da ordem de R$ 2 bilhões/ano, entendemos recomendável que o TCU avalie a oportunidade de uma ação de controle com esse objetivo.

74. Proposta de encaminhamento

929. Diante do exposto, propõe-se que o Tribunal:

a) determine ao Bacen e à Susep que verifiquem se as falhas do sistema de registro de arrecadação do DPVAT identificadas pelo controle interno da Líder persistem e, se for o caso, adote as medidas cabíveis;

b) determine à Susep que:

b.1) verifique a regularidade das seguintes despesas realizadas desde 2008 e, se for o caso, proceda à glosa dos valores desembolsados indevidamente da margem de resultado do consórcio:

b.1.1) despesas de cobrança do IPVA, que cabem aos Estados, tais como envio de cartas, envio de SMS e serviços de diligência in loco para apurar irregularidades na arrecadação;

b.1.2) despesas com a impressão de CRV e de segundas vias de CRV/CRLV, tendo em vista que essas atividades são desvinculadas da operação do DPVAT;

b.2) abstenha-se de aprovar estimativas de despesas do DPVAT que incluam a impressão de formulários CRV ou CRLV;

c) recomende à Susep que apure com presteza o caso da Megadata e, se for o caso, determine ao consórcio o ressarcimento da operação do DPVAT; e

d) encaminhe cópia deste relatório à Polícia Federal e ao Ministério Público Federal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

75. Falhas e irregularidades na recepção e regulação do DPVAT

930. *Quando ocorre um acidente de veículo com danos a pessoas, a vítima (em caso de invalidez e/ou despesas médicas) ou o beneficiário (em caso de morte) pode pedir indenização por um dos canais de atendimento disponibilizados pelo consórcio DPVAT.*

931. *Atualmente, esses canais de atendimento podem ser assim agrupados: seguradoras consorciadas; corretores parceiros; Sincors; e Correios.*

932. *Na Operação Tempo de Despertar, a maioria dos crimes identificados diz respeito a falhas e irregularidades na recepção e regulação do DPVAT. Da mesma forma, a maioria das inconsistências e oportunidades de melhoria identificadas no relatório da KPMG refere-se a esses processos da operação do DPVAT. No anexo 1, encontra-se um resumo do relatório da KPMG.*

933. *O processo de recepção administrativa do sinistro consiste em: (1) receber a documentação da vítima ou beneficiário; (2) preencher formulário eletrônico com os dados do pedido; (3) digitalizar os documentos apresentados; (4) guardar os documentos apresentados; e (5) encaminhar o formulário à seguradora Líder.*

934. *Quando a vítima ou beneficiário aciona o Judiciário, o recebimento da citação e seu cadastramento no sistema denomina-se recepção judicial.*

935. *O processo de regulação do sinistro consiste, basicamente, em verificar se o pedido de indenização deve ser atendido e determinar qual valor deve ser pago ao beneficiário. A regulação pode ser administrativa ou judicial, conforme a forma de recepção do pedido.*

936. *A Seguradora Líder denomina "ressarcimento pelo custo operacional" (RCO) ao valor pago a um prestador de serviço pela recepção ou regulação de um sinistro. Ou seja, a Líder paga RCO de recepção e RCO de regulação.*

937. *Vale registrar que o serviço prestado pelos Correios, que consiste simplesmente no envio de documentos a uma seguradora consorciada, não é coberto pelos RCO, sendo debitados a título de despesas de convênio com os Correios.*

76. Situação encontrada

77. Avanços na recepção de sinistros do DPVAT – diminuição dos valores pagos aos Sincor e contas para segregar as despesas pelos diferentes canais de recepção

938. *De acordo com a Seguradora Líder, os custos com recepção surgiram em 2007 com a decisão do Grupo de Trabalho que estava responsável pela reestruturação do Convênio DPVAT. Esse ressarcimento teria surgido por conta da necessidade do aumento do número de canais de acesso aos beneficiários do seguro DPVAT (peça 76 – processo SEI 15414.602959_2017-46, p. 3). A Seguradora Líder definiu, em 2007, que o ressarcimento seria de R$ 50,00. Posteriormente, esse valor foi reajustado conforme o histórico apresentado na tabela 42.*

Tabela 42. Histórico dos valores pagos por sinistro recepcionado (em R$).

Período	***Ressarcimento de custo operacional de recepção***
Set/07 a Set/09	*50,00*
Out/09 a Set/10	*52,00*
Out/10 a Set/11	*55,00*
Out/11 a Set/12	*59,00*
Out/12 a Set/13	*62,00*
Out/13 a Set/14	*66,00*
Out/14 até hoje	*70,00*

Fonte: peça 76, p. 2.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

939. *O RCO de Recepção é pago ao canal de atendimento que realiza (ou intermedeia) a recepção e cadastra o sinistro. A Seguradora recebe tão somente quando a regulação é efetivada, mediante ação de solicitação de documento ou de conclusão da regulação (peça 76, p. 1).*

940. *Na fiscalização de 2014 (TC 030.283/2012-4), constatou-se que a Seguradora Líder mantinha acordos de repasses de recursos aos Sincors que eram impugnados pelos técnicos da Susep, mas sobre os quais a alta da administração da Autarquia não se posicionava.*

941. *Consta nesse processo que a justificativa da Seguradora Líder para a existência desses acordos era que os Sincor prestavam serviços de recepção e regulação. No entanto, examinando o acordo do Sincor-RJ e cruzando seus dados com os dados de recepção e regulação, a equipe da Susep verificou, por exemplo, que, em janeiro de 2012, a Líder havia pago mais de R$ 2 mil por sinistro recepcionado e que, na verdade, a empresa Centauro tinha realizado os 37 sinistros do mês pelos quais o Sincor-RJ recebeu R$ 76.500,00:*

> *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.*
> *(...)*
> *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.*
> *(...)*
> *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 Oficio PRESI 015/2012, o contabilizado para a FENACOR no mesmo período refere-se à competência de dezembro/2012), a equipe de fiscalização [da Susep] solicitou, através do Oficio CGFIS/COSU2/N° 3/12-06 (fl. 2234), a comprovação dos serviços prestados referentes ao valor contabilizado para o SINCOR-RJ em janeiro/2012.*
> *(...)*
> *Importante verificar que a Resolução CNSP nº 112 de 10 de outubro de 2004 retirou totalmente os repasses fixos aos SINCORs e que a Resolução CNSP nº 192 de 16 de dezembro de 2008 retirou totalmente o repasse fixo à FUNENSEG.*
> *(...)*
> *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 Nº 4/12 (fls. 159/171).*
> *Mesmo que tal duplicidade de pagamento fosse desconsiderada, a análise da resposta da LÍDER comprova que o dispendido 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. (Relatório do TC 030.283/2012-4)*

942. *No monitoramento do Acórdão TCU 2.609/2016 – Plenário (TC 034.130/2017-9), o Tribunal acatou proposta da equipe no sentido de recomendar à Susep que identifique as despesas administrativas consideradas irregulares nas fiscalizações realizadas pela Susep na Seguradora Líder desde 2008 e, observados o contraditório e a ampla defesa, proceda à glosa desses valores da margem de resultado do consórcio do Seguro DPVAT, tendo em vista que despesas desvinculadas da operação do Seguro DPVAT e realizadas sem amparo legal devem*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

ser custeadas por recursos próprios das seguradoras consorciadas do Seguro DPVAT (item 9.2.4 do Acórdão 1.801/2019-Plenário).

943. Na estimativa de despesas para 2019 (peça 80), a Seguradora Líder informou que as despesas de recepção com os Sincor foram igualadas às demais, exceto Correios. Além disso, foram criadas contas para segregar as despesas pelos diferentes canais de recepção, o que pode contribuir para a transparência na gestão dos recursos do DPVAT:

> *Os canais de atendimento são pagos por critérios diferentes: (i) Seguradoras consorciadas, SINCOR e Corretor Parceiro são pagos ao custo unitário **R$ 70,00** por sinistro; (ii) Correios são pagos por atendimento **(R$ 24,50)** + Postal DPVAT **(R$ 29,31)** a cada interação do beneficiário com a agência. Para 2019 a Seguradora manterá o preço unitário sem reajuste e foram criadas as contas por canal de atendimento (RCO Seguradoras, RCO SINCOR, Corretor Parceiro e Correios) com o objetivo de melhor classificação e controle dessas despesas. (peça 80, p. 23)*

944. No monitoramento do Acórdão 1.801/2019-Plenário, as despesas de recepção do DPVAT serão reexaminadas. Por isso, entendemos desnecessária medida complementar nesta fiscalização.

78. Convênio com Correios tem indícios de antieconomicidade

945. Na fiscalização de 2014 (TC 030.283/2012-4), concluiu-se que o modal de recebimento pelos Correios merecia exame, pois seu custo parecia inadequado, e havia risco de haver várias remessas por um mesmo segurado:

> *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.*

946. Acatando proposta da equipe de auditoria, o Tribunal recomendou à Susep, por meio do item 9.1.10 do Acórdão 2609/2016-TCU-Plenário, que apurasse 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.

947. Atendendo, parcialmente, à recomendação do TCU, a Susep examinou a contabilidade da Seguradora Líder e constatou que o valor médio pago aos Correios por sinistro aumentou de R$ 55,05 em 2011 para R$ 112,74 em 2017. Ou seja, o valor pago aos Correios pelo mero recebimento e envio de documentos era 61% mais caro que o valor pago às consorciadas (R$ 70,00) para realizar todas etapas da recepção: recebimento do pedido com documentos comprovatórios do sinistro, conferência dos documentos, preenchimento do formulário e envio da documentação.

948. O estudo da Susep não comparou o custo do recebimento pelos correios com outros modais. Ainda assim, o parecer da Susep concluiu que a economicidade do modal Correios está apenas "um pouco prejudicada".

949. Por isso, a equipe responsável pelo monitoramento do Acórdão 2609/2016-TCU-Plenário (TC 034.130/2017-9) propôs, e o Tribunal acatou, recomendação no sentido de que a Susep avalie a economicidade do acordo da Seguradora Líder com os Correios, comparando seu custo com outros modais de recebimento (seguradoras, reguladoras, corretores e Sincor), e, caso encontre discrepância de valores, proceda à limitação territorial desse acordo, tendo em vista

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

que o acordo com os Correios não necessita ser de alcance nacional, podendo se restringir a localidades mais remotas, onde apenas os Correios estão presentes (item 9.2.8 do Acórdão 1.801/2019-Plenário).

950. O relatório do GT 6640 revela que 14 seguradoras receberam da Seguradora Líder o monopólio da recepção e regulação dos sinistros entregues pelos Correios em determinadas UF. À exceção de uma, no Maranhão, cada uma dessas consorciadas recepciona e regula, com exclusividade, os sinistros de duas unidades da federação, conforme mostra a tabela 50.

Tabela 43. Distribuição dos sinistros entregues pelos Correios às seguradoras consorciadas.

Seguradora	***UF***
AMERICAN LIFE	*SE e AP*
COMPREV	*PB e AC*
MBM	*CE e RO*
AZUL	*MA*
EXCELSIOR	*PA e RJ*
SABEMI	*MT e ES*
BVA	*PI e PE*
*FEDERAL **	*RN e PR*
TOKIO MARINE	*RS e BA*
CAPEMISA	*GO e SP*
GENTE	*TO e RR*
YASUDA	*SE e AM*
CENTAURO	*MG e DF*
MAPFRE	*MS e AL*

Fonte: peça 76.

951. Dessas 14 consorciadas, oito estão entre as seguradoras que mais recepcionaram e regularam sinistros. Entre as oito, identificam-se três que pulverizam a terceirização, contratando entre 414 e mais de mil empresas parceiras. Duas distribuem os serviços entre 20 empresas, e três repassam o serviço para menos de dez empresas.

952. A tabela 51 volta a mostrar as seguradoras que mais recepcionaram e regularam sinistros no período de janeiro/2014 a julho/2016, dessa vez indicando suas participações no projeto Correios (UFs onde detêm monopólio de recepção dos sinistros do DPVAT), seus números de terceirizados e as principais unidades da federação onde atuam.

Tabela 44. Participação no projeto Correios, número de terceirizados e principais UF onde atuam as seguradoras que mais recepcionaram e regularam sinistros no período de janeiro/2014 a julho/2016.

Seguradora	***Projeto Correios***	***Número de Terceirizados***	***Principais UF***
MBM Seguradora S/A	*CE e RO*	*Mais de 140*	*62% em RJ e PR*
Aruana Seguros S/A	*-*	*Mais de 70*	*79% em RJ, PR e RS.*
Centauro Vida e Previdência S/A	*MG e DF*	*Mais de 1000*	*Não Informado*
Gente Seguradora S/A	*TO e RR*	*414*	*33% em PR, 13% em MG, 13% em RS e 13% em SC*
Capemisa Seguradora de Vida e Previdência S/A	*GO e SP*	*6*	*Não informado*
Investprev Seguradora S/A	*-*	*Mais de 40*	*39% em SC, 21% em SP e 18% em RS*
Sabemi Seguradora S/A	*MT e ES*	*20*	*Mais de 40% em SC e PR*
Comprev Seguros E Previdência S/A	*PB e AC*	*20*	*52% no CE*
Cia Excelsior de Seguros	*PA e RJ*	*8*	*Não informado*
Tokio Marine Seguradora S/A	*RJ e BA*	*3*	*Não informado*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Bradesco Auto/Re Companhia de Seguros	*-*	*1*	*Não informado*

Fonte: peça 76.

953. Essa tabela sugere que quanto mais as seguradoras recepcionam e regulam sinistros, maior é o número de empresas terceirizadas que precisam contratar. Dentre as quatro primeiras dessa tabela, nenhuma conta com menos de 70 empresas terceirizadas. Excluindo-se a que não foi contemplada no projeto Correios, nenhuma conta com menos de 140 empresas terceirizadas.

954. A tabela 51 também mostra que o modal Correios não é tão relevante, pois as seguradoras que detêm os monopólios das UFs com maiores frotas (SP, MG, RS e RJ) não estão entre as duas que mais recepcionam e regulam sinistros.

955. Também reforça esse entendimento o fato de que o Rio de Janeiro é o principal local de atuação das duas que mais recepcionam e regulam sinistros, enquanto a seguradora que detém o monopólio dos Correios no Estado é apenas a nona da lista.

956. E a seguradora que detém o monopólio no Rio Grande do Sul (terceira maior frota do País) sequer figura entre as dez primeiras, enquanto a segunda e quarta da lista indicam que parte relevante de seus serviços são prestados nesse Estado.

957. Outro fato que denota a pouca relevância do modal dos Correios: a primeira da lista detém o monopólio da recepção dos sinistros recebidos pelos Correios no Ceará, mas esse Estado não é uma de suas principais praças. Enquanto isso, mais da metade dos serviços da oitava da lista é executada no Ceará, mas essa seguradora recebeu o monopólio dos Estados do Acre e Paraíba.

958. Parece-nos que a distribuição dos monopólios da recepção e regulação dos sinistros recebidos pelos Correios não buscou minimizar os custos da operação por meio da economia de escala, tendo sido utilizado algum outro critério não baseado em razões econômicas para essa distribuição.

959. As informações acrescidas neste item à questão dos Correios (que vem sendo abordada desde o Acórdão TCU 2.609/2016-P) reforçam a relevância da recomendação contida no item 9.2.8 do Acórdão 1.801/2019-Plenário.

79. Segregação parcial dos processos de recepção e regulação de sinistros

960. Antes da constituição da Líder, a recepção e regulação dos sinistros DPVAT eram de total responsabilidade das seguradoras consorciadas, e o seguro DPVAT era administrado pela Fenaseg (peça 76, p. 3).

961. No modelo de convênio, na década de 90, ainda sob a vigência da Resolução CNSP 15/95, o valor pago a título de custo administrativo para regulação de sinistros DPVAT era de 4% sobre o valor da indenização. Essa definição se tornou parâmetro para fixar o valor a ser pago (peça 76, p. 3-4).

962. Um histórico dos valores pagos por sinistro regulado (liquidado, com pagamento ou não) é apresentado na tabela 43.

Tabela 45. Histórico dos valores pagos por sinistro regulado (em R$).

Período	***Ressarcimento de custo operacional de regulação***		
	Morte	***Invalidez***	***DAMS***
Jul/92 a Dez/93	*101,63*	*101,63*	*30,49*
Jan/94 a Dez/97	*203,27*	*203,27*	*60,98*
Jan/98 a Dez/98	*101,63*	*101,63*	*30,49*
Jan/99 a Fev/00	*101,63*	*101,63*	*30,49*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Mar/00 a Dez/00	*124,91*	*124,91*	*30,00*
Jan/01 a Dez/01	*135,08*	*135,08*	*30,00*
Jan/02 a Set/04	*202,62*	*202,62*	*45,74*
Out/04 a Set/05	*220,00*	*220,00*	*50,00*
Out/05 a Out/06	*233,28*	*233,28*	*53,02*
Out/06 a Set/07	*241,91*	*241,91*	*54,98*
Out/07 a Set/08	*251,94*	*251,94*	*57,26*
Out/08 a Set/09	*270,00*	*270,00*	*61,00*
Out/09 a Set/10	*280,00*	*280,00*	*64,00*
Out/10 a Set/11	*294,00*	*294,00*	*68,00*
Out/11 a Set/12	*316,00*	*316,00*	*73,00*
Out/12 a Set/13	*333,00*	*333,00*	*77,00*
Out/13 a Set/14	*353,00*	*353,00*	*82,00*
Out/14 até hoje	*377,00*	*377,00*	*88,00*

Fonte: peça 76.

963. *A tabela 44 apresenta uma comparação dos valores de indenização por morte com os valores pagos a título de RCO de regulação no período de Jan/2008 a Jul/2016. Essa tabela mostra que, atualmente, a relação entre valores aumentou de 2008 a 2016, mas manteve-se abaixo dos 4% fixados inicialmente.*

Tabela 46. Comparação dos valores de indenização por morte com os valores pagos a título de RCO de regulação no período de Jan/2008 a Jul/2016.

Período		***Valor da Indenização por morte (R$)***	***RCO de regulação (R$)***	***Relação entre RCO e Indenização***
Início	***Fim***			
Jan/08	*Set/08*	*13.500,00*	*251,94*	*1,87%*
Out/08	*Set/09*	*13.500,00*	*270,00*	*2,00%*
Out/09	*Set/10*	*13.500,00*	*280,00*	*2,07%*
Out/10	*Set/11*	*13.500,00*	*294,00*	*2,18%*
Out/11	*Set/12*	*13.500,00*	*316,00*	*2,34%*
Out/12	*Set/13*	*13.500,00*	*333,00*	*2,47%*
Out/13	*Set/14*	*13.500,00*	*353,00*	*2,61%*
Out/14	*Jul/16*	*13.500,00*	*377,00*	*2,79%*

Fonte: peça 76.

964. *O processo de recepção e regulação, que funcionou até fevereiro de 2016, ocorria na dependência de recepção do sinistro, ou seja, a seguradora consorciada que recebia o pedido de indenização também o regulava, terceirizando ou não este serviço.*

965. *Somente depois de recepcionado e regulado, a documentação relativa ao sinistro era encaminhada para uma empresa digitalizadora, responsável por sua guarda física, e o processo era enviado à Seguradora Líder para pagamento (peça 76, p. 5). A figura 74 representa os processos envolvidos na recepção e regulação de sinistros até fevereiro de 2016.*

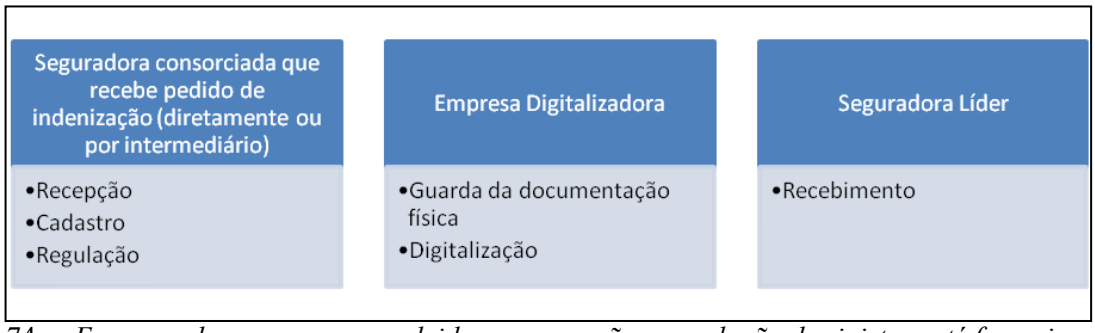


Figura 74. *Esquema dos processos envolvidos na recepção e regulação de sinistros até fevereiro de 2016 (peça 76).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

966. Constatou-se, a partir dos fatos descobertos na Operação Tempo de Despertar e na auditoria forense realizada pela KPMG, que a falta de segregação entre as atividades de recepção e regulação estimulava a captação de sinistros bem como as fraudes contra o DPVAT.

967. Então, a partir de março de 2016, a Seguradora Líder iniciou a implantação de um novo modelo de processo de recepção e regulação com o objetivo de segregar essas funções.

968. Atualmente, a distribuição da regulação dos sinistros é randômica, ou seja, é possível, mas não é garantido que a seguradora que recepcionou fará a regulação do mesmo sinistro.

969. A distribuição randômica observa dois critérios: (i) 50% dos processos são distribuídos por divisão aritmética entre as seguradoras reguladoras; e (ii) 50% dos processos são distribuídos proporcionalmente à produção anual dos anos de 2013, 2014 e 2015 (peça 76, p. 5).

970. Com esses critérios, as consorciadas que recepcionaram e regularam mais sinistros nos anos anteriores continuam regulando proporcionalmente mais sinistros, mas os sinistros que regulam não são mais, necessariamente, aqueles que recepcionaram, pois a distribuição é randômica.

971. A figura 75 representa os processos envolvidos na recepção e regulação de sinistros após fevereiro de 2016. Como se vê nessa figura, a digitalização dos documentos recebidos passou a ser realizada antes da regulação. Com isso, deixam de existir "processos de gaveta", que só se tornam conhecidos no momento do pagamento, inviabilizando controle prévio e concomitante, facilitando a ocorrência de fraudes e possibilitando a duplicidade de processamento de pedidos.



Figura 75. *Esquema dos processos envolvidos na recepção e regulação de sinistros a partir de março de 2016. (peça 76)*

972. Não foram encontradas justificativas para se manterem 50% da distribuição dos processos proporcional à produção anual, nem para a não segregação total das atividades de recepção e regulação dos sinistros, excluindo-se da distribuição dos sinistros para regulação as seguradoras que os recepcionaram.

973. Não foram encontradas evidências de que os sinistros recebidos pelos Correios também se submetem à regra de segregação entre as atividades de recepção e regulação.

974. Entendemos oportuno propor que a Susep avalie a nova sistemática de distribuição dos processos para regulação no âmbito de uma fiscalização nos moldes da que foi realizada pelo GT 6640 nos anos de 2016 a 2018.

80. Falhas e irregularidades identificadas pelo Grupo de Trabalho 6640/2016

975. Em maio/2018, um grupo de trabalho da Susep, criado pela Portaria SUSEP 6640, de 5/9/2016, apresentou um relatório sobre as atividades de recepção e regulação do DPVAT, abrangendo o período de janeiro/2014 a julho/2016.

976. O período de abrangência do relatório começa antes e termina depois da data de deflagração da Operação Tempo de Despertar (peça 76, p. 1).

977. Nesse período de abrangência, o processo de randomização ainda não tinha sido implantado, e havia concentração dos processos de recepção em umas poucas seguradoras consorciadas de porte médio.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

978. *Participavam do consórcio DPVAT mais de 70 seguradoras, dentre as quais oito seguradoras vinculadas a grandes grupos econômicos. O relatório da Susep registra que nenhuma dessas grandes seguradoras consorciadas recepcionou e regulou mais de 1,5% dos sinistros do DPVAT no período.*

979. *As dez seguradoras que mais recepcionaram e regularam sinistros eram de porte médio (na verdade, uma encontra-se em liquidação) e foram responsáveis por mais de 85% dos sinistros recepcionados e regulados no período, conforme mostra a tabela 45.*

Tabela 47. Seguradoras que mais recepcionaram e regularam sinistros no período de janeiro/2014 a julho/2016 (em R$).

Seguradora	RCO de Recepção	RCO de Regulação	Total de RCO	% Total
MBM Seguradora S/A	4.145.440,00	89.617.742,23	93.763.182,23	16,7%
Aruana Seguros S/A	12.636.544,00	71.054.540,74	83.691.084,74	14,9%
Centauro Vida e Previdência S/A	7.696.867,00	55.635.852,36	63.332.719,36	11,3%
Gente Seguradora S/A	9.147.890,00	51.570.289,53	60.718.179,53	10,8%
Capemisa Seg. de Vida e Previdência S/A	5.031.550,00	45.030.231,17	50.061.781,17	8,9%
Investprev Seguradora S/A	4.968.224,00	32.311.338,78	37.279.562,78	6,6%
Sabemi Seguradora S/A	4.216.408,00	19.278.292,13	23.494.700,13	4,2%
Comprev Seguros E Previdência S/A	2.762.052,00	20.306.139,47	23.068.191,47	4,1%
Cia Excelsior de Seguros	2.750.779,00	20.225.072,57	22.975.851,57	4,1%
Cia Mutual de Seguros*	2.518.664,00	18.285.830,63	20.804.494,63	3,7%
Subtotal 10 +	**55.874.418,00**	**423.315.329,61**	**479.189.747,61**	**85,45%**
Confiança Companhia de Seguros*	1.176.654,00	7.384.018,50	8.560.672,50	1,5%
Tokio Marine Seguradora S/A	95.323,00	7.191.789,75	7.287.112,75	1,3%
Federal de Seguros S/A*	1.237.901,00	5.727.590,62	6.965.491,62	1,2%
Bradesco Auto/Re Companhia de Seguros	2.282.429,00	3.570.355,15	5.852.784,15	1,0%
Porto Seguro Cia de Seguros Gerais	3.125.040,00	2.163.356,30	5.288.396,30	0,9%
União Seg. S/A - Vida e Previdência	922.390,00	4.326.122,00	5.248.512,00	0,9%
Outros	19.014.497,00	23.369.535,08	42.384.032,08	7,6%
Subtotal outras seguradoras	**27.854.234,00**	**53.732.767,40**	**81.587.001,40**	**14,55%**
Total	**83.728.652,00**	**477.048.097,01**	**560.776.749,01**	**100,0%**

**Observação: a seguradora se encontra em liquidação extrajudicial.*
Fonte: peça 76.

980. *O grupo de trabalho também verificou que as seguradoras que mais recepcionaram e regularam sinistros do DPVAT são especializadas no ramo. Em média, 40% dos prêmios que contabilizam são prêmios arrecadados na operação do DPVAT, conforme mostra a tabela 46.*

Tabela 48. Representatividade do DPVAT para as seguradoras que mais recepcionaram e regularam sinistros do DPVAT no período de janeiro/2014 a julho/2016 (em R$)

Seguradora	Prêmios do DPVAT	Total de Prêmios	% Prêmios do DPVAT
MBM Seguradora S/A	84.962.071,00	135.416.826,00	63%
Aruana Seguros S/A	52.337.409,00	52.337.409,00	100%
Centauro Vida e Previdência S/A	84.887.121,00	129.683.237,00	65%
Gente Seguradora S/A	78.972.177,00	140.928.831,00	56%
Capemisa Seguradora de Vida e Previdência S/A	251.024.014,00	555.005.282,00	45%
Investprev Seguradora S/A	85.206.974,00	130.967.982,00	65%
Sabemi Seguradora S/A	95.313.258,00	292.348.866,00	33%
Comprev Seguros E Previdência S/A	86.089.907,00	86.089.907,00	100%
Cia Excelsior de Seguros	93.308.683,00	427.155.748,00	22%
Cia Mutual de Seguros*	58.526.357,00	497.365.401,00	12%
Total	**970.627.971,00**	**2.447.299.489,00**	**40%**

**Observação: a seguradora se encontra em liquidação extrajudicial.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Fonte: peça 76.

981. Note-se, ainda, na tabela 46, que duas seguradoras só trabalham com DPVAT e faturaram juntas R$ 138 milhões em prêmios no período de um ano e meio, sem contar as receitas de RCO de recepção e regulação. Ou seja, diferentemente do que a Seguradora Líder alega em alguns processos, o negócio do DPVAT pode ser bastante interessante para seguradoras de porte médio.

982. O grupo de trabalho também analisou como as seguradoras consorciadas atuam na recepção e regulação de sinistros. Mais de um terço das seguradoras (37% das seguradoras) não recepciona sinistros. Dentre as que recepcionam, cerca de metade (31% das seguradoras) terceiriza, total ou parcialmente, o serviço, e metade (32% das seguradoras) recepciona sinistros exclusivamente por conta própria, sem terceirizar (ver tabela 46).

Tabela 49. Números de seguradoras que recepcionam, não recepcionam e que recepcionam por meio de terceiros sinistros do DPVAT.

Como processa a recepção	***Nº Seguradoras***	***% Seguradoras****
Tem recepção própria	*24*	*32%*
Tem recepção terceirizada	*18*	*24%*
Tem recepção própria e terceirizada	*5*	*7%*
Não recepciona	*28*	*37%*
Não Informou	*1*	*1%*
Total	***76***	***100%***

Fonte: peça 76.

983. No processo de regulação, o grupo de trabalho verificou uma terceirização mais acentuada – 51% das seguradoras terceirizam, de forma exclusiva ou não, a regulação dos sinistros do DPVAT. E 36% das seguradoras não recepcionam sinistros, enquanto apenas 12% das seguradoras regulam sinistros sem terceirizar (ver tabela 48).

Tabela 50. Números de seguradoras que regulam, não regulam e que regulam por meio de terceiros sinistros do DPVAT.

Como processa a regulação	***Nº Seguradoras***	***% Seguradoras****
Tem regulação própria	*9*	*12%*
Tem regulação terceirizada	*32*	*42%*
Tem regulação própria e terceirizada	*7*	*9%*
Não regula	*27*	*36%*
Não Informou	*1*	*1%*
Total	***76***	***100%***

Fonte: peça 76.

984. Quanto ao fato de mais de um terço das seguradoras do consórcio DPVAT, inclusive aquelas ligadas a grandes grupos econômicos, com alta capilaridade na rede de atendimento ao público, não fazer a recepção e regulação dos sinistros, essa constatação levanta importantes questões acerca do modelo do DPVAT:

- *Qual o interesse das consorciadas que não executam funções na operação do DPVAT possuem na participação do consórcio DPVAT?*
- *Que espécie de consórcio é o consórcio do seguro DPVAT, tendo em vista que as principais consorciadas não participam das principais operações do seguro?*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

- *Pode a União entregar, sem licitação, o monopólio de um seguro obrigatório a um consórcio financeiro?*
- *Como se justificam os R$ 134 milhões anuais de receita operacional do consórcio DPVAT, sabendo-se que as participantes desse consórcio aportaram, ao todo, apenas R$ 15 milhões em sua constituição (capital social da Seguradora Líder) e muitas sequer participam da operação do DPVAT?*
- *É justo que as consorciadas ligadas a grandes grupos econômicos não participem da operação do DPVAT, fazendo recepção e regulação dos sinistros, e possuam maiores participações nas receitas do consórcio?*

985. Essas questões são abordadas no item 3.4.1.9.

986. O grupo de trabalho também constatou que as consorciadas, ao terceirizar, não distribuem os sinistros no mercado. Das 39 seguradoras que terceirizam seus serviços, total ou parcialmente, 21 fazem-no exclusivamente com uma reguladora, 9 com duas reguladoras e apenas 9 com mais de duas reguladoras.

987. E existe concentração na terceirização. Das 21 seguradoras que terceirizam para apenas uma reguladora, 14 fazem-no com a mesma empresa. Ou seja, a regulação por empresas terceirizadas é ainda mais concentrada que a regulação não terceirizada, pois uma empresa regula com exclusividade para 14 das 49 seguradoras que operam na regulação do DPVAT.

988. Vale registrar, ainda, que essa mesma empresa também regula, mas não com exclusividade, para outras nove seguradoras. Ou seja, uma única empresa faz regulação para quase metade das consorciadas que terceirizam esse serviço (23 de 49).

989. Outro achado relevante do grupo de trabalho foi que a terceirização dos serviços de recepção e regulação é muito lucrativa. Aproximadamente um terço do valor repassado pela Líder para recepção e regulação do seguro DPVAT é apropriado como lucro bruto das seguradoras que intermedeiam o negócio.

990. O GT 6640 chegou a essa conclusão analisando as cláusulas contratuais dos contratos entre as seguradoras consorciadas e suas terceirizadas. Alguns desses contratos preveem valores em reais, mas a maior parte dos contratos estabelece um percentual do RCO recebido da Líder como valor contratual da terceirização. As figuras 76 e 77 apresentam, a título de exemplos, tabelas de remuneração por serviços terceirizados de recepção e de regulação de duas seguradoras consorciadas.

991. A figura 76 apresenta os valores dos principais contratos de terceirização dos serviços de recepção da Aruana Seguros S/A. Verifica-se, nessa figura, que apresenta dados de quinze contratos, que essa seguradora consorciada repassa às terceirizadas entre 65% e 75% dos valores recebidos da Seguradora Líder a título de RCO de recepção.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Tabela 20 – ARUANA SEGUROS (Jan/2014 a Jul/2016): 15 maiores pagamentos às Empresas de recepção				
Prestadoras de Serviço	**Estado**	**Vlr Total**	**%**	**Forma de Remuneração contratual**
Total Geral		**25.212.153,19**	**100,00%**	
JEAN CARLOS CARLI ME	Rio Grande do Sul	8.515.665,64	33,78%	75% honorários*
MR CANTONI REGULADORA	Paraná	3.880.135,41	15,39%	75% honorários*
GR REGULADORA DE SINISTROS	Paraná	2.806.833,50	11,13%	75% hon e 75 % bonus*
ASSEGUR CONSULTORIA EM SEG. E PREVIDENC.	Rio Grande do Sul	1.853.309,57	7,35%	75% honorários*
P&R REGULADORA DE SINISTROS	Rio de Janeiro	1.013.504,20	4,02%	70% honorários*
ANTONIA LUSIANNE RODRIGUES DE MORAIS ME	Piauí	902.596,89	3,58%	70% honorários*
TOTALSEG SERVIÇOS	Rio de Janeiro	879.633,30	3,49%	70% honorários*
COSTA E BEZERRA CONSULTORIA DE SEGUROS	Rio de Janeiro	805.412,98	3,19%	70% honorários*
ALFA REGULADORA DE SINISTROS	Rio de Janeiro	786.609,85	3,12%	70,69% hon e 70,69 % bonus*
MARIAH ASSESSORIA EM SINISTRO	Rio de Janeiro	597.393,55	2,37%	70% honorários*
MAGALI MELO DOS SANTOS ME	Brasília	354.163,90	1,40%	70% hon e 70% bonus*
CLAIR FRANCESCON	Santa Catarina	327.053,53	1,30%	R$ 200,00 honorários*
MR ASSESSORIA E SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS	Pernambuco	313.108,39	1,24%	75% hon e R$ 20,00 bonus*
WALQUIRIA SILVEIRA IDALINO ME	Rio Grande do Norte	310.984,89	1,23%	65% honorários*
LIMA & NEITZEL COBRANÇAS	Santa Catarina	280.204,50	1,11%	70% honorários*
* A Aruana entende que bônus são os valores recebidos por recepção e honorários são valores recebidos por regulação.				

Figura 76. *Valores dos principais contratos de terceirização dos serviços de recepção de uma das seguradoras consorciadas. Fonte: peça 76.*

992. *A figura 77 apresenta os valores dos principais contratos de terceirização dos serviços de regulação da MBM Seguradora S/A. Verifica-se, nessa figura, que apresenta dados de quinze contratos, que essa seguradora consorciada repassa às terceirizadas entre 70% e 80% dos valores recebidos da Seguradora Líder a título de RCO de regulação.*

Tabela 15 – MBM SEGURADORA (Jan/2014 a Jul/2016): 15 maiores pagamentos às Reguladoras						
Nome da Empresa	**Mun.**	**Vlr Total**	**% do Total**	**Forma de remuneração estabelecida em contrato**		
Total Geral		**62.181.930,43**	**100%**	**Morte**	**IPA**	**DAMS**
Futuroseg Regulacao de Sinistros Ltda ME	PR	6.419.645,40	10,32%	70%	70%	70%
Grandberg Serviços Auxiliares do Seguro Ltda	SP	5.347.443,62	8,60%	70%	70%	70%
Denardi Regulacao de Sinistros Ltda	PR	5.254.975,22	8,45%	70% | 75*	70% | 75%*	70% | 75%*
Progrevat Servicos Tecnicos Limitada	RJ	5.209.089,11	8,38%	70% | 75%**	70% | 75%**	70% | 75%**
Resintran - Assessoria E Regulacao De Sinistros Ltda - Me	RJ	5.079.374,43	8,17%	70% | 75%***	70% | 75%***	70% | 75%***
M. R. Cantoni Reguladora - Epp	PR	4.432.614,42	7,13%	80%	80%	80%
Ativecor Corretora De Seguros E Servicos Tec Ltda	GO	4.051.723,71	6,52%	70%	70%	70%
Siga Em Frente Consultoria E Regulacao De Seguros Ltda	RJ	3.668.511,30	5,90%	70%	70%	70%
Jucilene M. Da Silva & Cia Ltda - Me	CE	2.040.093,67	3,28%	70%	70%	70%
Cantoni & Cantoni Ltda	PR	1.970.589,93	3,17%	70%	70%	70%
Monaco Assessoria Empresarial Eireli - Me	RJ	1.861.296,00	2,99%	80%	80%	80%
Valdirene Salete Correia Teixeira Eireli - Me	PR	1.570.999,45	2,53%	75%	75%	75%
Carlos Vilbi De Grande - Me	SP	1.429.931,74	2,30%	75%	75%	75%
Emj Apoio E Assessoria Ltda - Me	MS	1.421.853,65	2,29%	70%	70%	70%
Isotec Serviços Tecnicos Ltda.	SP	1.012.987,04	1,63%	75%	75%	75%
* em 01.10.2013; ** em 05.01.2014; *** em 02.01.2014;						

Figura 77. *Valores dos principais contratos de terceirização dos serviços de regulação de uma das seguradoras consorciadas. Fonte: peça 76.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

993. No período de cerca de dois anos e meio (Jan/2014 a Jul/2016) analisado pela Susep, as dez seguradoras mais expressivas na terceirização lucraram R$ 153 milhões, que equivalem a R$ 59 milhões/ano (ver tabela 49).

Tabela 51. Lucro na terceirização das seguradoras que mais recepcionaram e regularam sinistros do DPVAT no período de janeiro/2014 a julho/2016 (em R$)

Seguradora	RCO Recebido da Líder	Valor pago às terceirizadas	Receita das Operações
MBM Seguradora S/A	92.464.611,29	65.821.376,43	26.643.234,86
Aruana Seguros S/A	84.996.767,74	61.406.897,73	23.589.870,01
Centauro Vida e Previdência S/A	64.618.698,57	29.609.067,15	35.009.631,42
Gente Seguradora S/A	58.867.164,01	31.619.725,58	27.247.438,43
Capemisa Seg. de Vida e Previd. S/A	49.117.458,17	38.940.305,35	10.147.650,82
Investprev Seguradora S/A	36.794.426,78	28.413.523,27	8.380.903,51
Sabemi Seguradora S/A*	22.694.596,13	10.915.343,92	2.913.106,21
Comprev Seguros E Previdência S/A	22.550.404,47	14.781.349,17	7.769.055,30
Cia Excelsior de Seguros	22.662.973,43	15.818.964,62	6.844.008,81
Tokio Marine Seguradora S/A	7.137.043,25	5.395.262,63	1.741.780,62
Bradesco Auto/Re Cia de Seguros	6.096.490,32	3.056.739,56	3.039.750,76
Total	**468.000.634,16**	**305.778.555,41**	**153.326.430,75**

**Observação: A Sabemi Seguradora S/A destinou R$ 8.866.146,00 dos valores recebidos para regulação própria.*
Fonte: peça 76.

994. A maioria das falhas apresentadas neste item são falhas estruturais da operação do DPVAT e serão tratadas no item 3.4.1.9.

995. Diferentemente dos problemas estruturais identificados, a questão da terceirização da regulação dos sinistros pode ser resolvida no âmbito da Susep e do CNSP, que são os órgãos de supervisão e regulação do DPVAT, respectivamente.

996. Parece-nos que a solução passa por uma nova fiscalização da Susep com objetivo de fiscalizar a atividade de regulação do DPVAT e aferir o resultado das medidas antifraudes implementadas pela Seguradora Líder, para, ao final, se for o caso, apresentar propostas de mudanças normativas ao CNSP com a finalidade de mitigar as falhas estruturais aqui apontadas.

81. Falta de padronização na contabilização das receitas de RCO

997. O GT 6640 verificou que as onze seguradoras que mais recepcionam e regulam sinistros não contabilizam de modo uniforme os eventos contábeis da prestação dos serviços de recepção e regulação dos sinistros (ver tabela 52).

Tabela 52. Forma de Contabilização da Operação do DPVAT das seguradoras que mais recepcionaram e regularam sinistros no período de janeiro/2014 a julho/2016.

Seguradora	Forma de Contabilização da Operação do DPVAT	Contas de Resultado	
		Debitada	Creditada
Aruana Seguros S/A*	Reconhece como receita tudo que é recebido da Seguradora Líder, e os pagamentos aos prestadores de serviço são reconhecidos como despesa	31528 - Outras Despesas Operacionais	31518 - Outras Receitas Operacionais
Centauro Vida e Previdência S/A			
Gente Seguradora S/A			
Capemisa Seguradora De Vida e Previdência S/A		3152898 - Outras Despesas com Operações de Seguros	315191 - Outras Receitas – Consórcio DPVAT
Investprev Seguradora S/A		315224 - Outras Despesas DPVAT	315191 - Outras Receitas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Sabemi Seguradora S/A		*315289 - Outras Despesas*	*315189 - Outras Receitas Operacionais*
Bradesco Auto/Re Companhia de Seguros		*3152810000125 - Regulação DPVAT*	*315181 - Outras Receitas Operacionais*
Cia Excelsior de Seguros	*Reconhece como receita tudo que é recebido da Seguradora Líder, e os pagamentos aos prestadores de serviço são debitados da receita registrada*	*315181 - Conta Outras Receitas*	*315181 - Conta Outras Receitas*
MBM Seguradora S/A	*Reconhece como receita somente a receita líquida da operação*	-	*31518 - Outras Receitas Operacionais*
Tokio Marine Seguradora S/A			*315191 - Consorcio DPVAT*
Comprev Seguros E Previdência S/A			*315191 - Outras Receitas*

Fonte: peça 76.

998. Seis seguradoras reconhecem como receita tudo que é recebido da Seguradora Líder, enquanto os pagamentos aos terceirizados e demais fornecedores são reconhecidos como despesa em outra conta de resultado. Dentre essas, três utilizam contas residuais de outras receitas e outras despesas para o registro da operação do DPVAT, uma segrega as receitas do DPVAT sem segregar as despesas correspondentes, uma segrega as despesas sem segregar as receitas do DPVAT, e outra segrega apenas as despesas de regulação.

999. Três seguradoras só reconhecem como receita a receita líquida da operação. Uma dessas segrega as receitas do DPVAT, enquanto as outras duas utilizam contas residuais.

1000. Finalmente, uma seguradora reconhece como receita tudo que é recebido da Seguradora Líder, e os pagamentos aos prestadores de serviço são debitados da mesma conta onde a receita é registrada.

1001. Com a falta de uniformidade na contabilização das operações e a falta de segregação dos valores relacionados ao DPVAT, torna-se inviável para a Susep monitorar à distância a operação do DPVAT, cruzando os dados fornecidos pela Líder com os dados fornecidos pelas consorciadas.

1002. Entendemos oportuno que o Tribunal recomende à Susep que padronize a contabilização segregada dos eventos relacionados à operação do DPVAT pelas seguradoras consorciadas a fim de viabilizar o monitoramento à distância dessa operação.

1003. Essa proposta é aderente à proposta de segregação das demonstrações do consórcio DPVAT e do reconhecimento dos resultados pelas consorciadas pelo método da equivalência patrimonial, que foi apresentada no achado 3.1.

82. Elementos típicos das fraudes contra o DPVAT

1004. Em busca na Internet, foram encontradas notícias de fraudes contra o DPVAT em diversas partes do País, perpetradas de diferentes modos, revelando que o processo de regulação instituído pela Seguradora Líder deve ser aprimorado em diversos pontos.

1005. Em 2010, a polícia de Alagoas deflagrou a operação Muleta (peças 126-129), após identificar uma quadrilha que atuava em Alagoas e no Sergipe. Essa quadrilha não envolvia os beneficiários do DPVAT: apenas utilizava seus nomes para ajuizar ações numa comarca onde seus processos eram julgados rapidamente a favor da quadrilha.

1006. Num dos esquemas, a quadrilha utilizou uma lista de diabéticos amputados para obter indenizações por invalidez permanente. Recepcionistas de hospitais e policiais que atuam no

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Instituto Médico Legal (IML) teriam alterado guias de exames e laudos periciais, indicando lesões e sequelas permanentes, para ter acesso ao seguro. Os advogados envolvidos no esquema ficariam com até 35% do valor da indenização. As investigações revelaram ainda que é constante o uso de Boletins de Ocorrência falsos. No Interior, por exemplo, muitos dos BOs (boletins de ocorrência) relatavam acidentes de moto falsos ocasionados por animais. Dois anos mais tarde, comprovou-se a atuação de juízes em favor da quadrilha, e esses juízes foram punidos. (peças 126-129)

1007. Em 2012, a Polícia Federal deflagrou a Operação Sinistro, após identificar uma quadrilha que atuava na Paraíba, em Pernambuco, no Rio Grande do Norte, no Maranhão e no Pará. Seu modo de operar era semelhante ao da quadrilha de Alagoas e Sergipe, ou seja, forjavam dados de beneficiários para receber a indenização e contavam com ajuda de elementos infiltrados na Justiça para ganhar judicialmente as indenizações. (peças 130-131)

1008. Além disso, falsificavam vários documentos para atestar a existência de lesão ou seu agravamento, como laudos do IML, prontuários médicos, certidões de ocorrência policial, RG e CPF, entre outros. Com o deferimento do pedido de indenização e a utilização de documentos falsos, em algumas ocasiões, a organização criminosa abria e movimentava contas em instituições bancárias para saque dos valores pagos pela Seguradora Líder. Diferentemente da quadrilha de Alagoas e Sergipe, essa quadrilha recrutava um terceiro, vítima ou não de acidente de trânsito, que apresentasse ou não algum tipo de lesão (invalidez ou amputação) para requerer o recebimento do Seguro DPVAT. (peças 130-131)

1009. Em 2013, a Polícia Civil do Rio de Janeiro, na Operação Assepsia, descobriu uma quadrilha atuando dentro de uma delegacia policial. Os policiais forjavam boletins de ocorrência, encaminhando beneficiários captados em hospitais para perícias falsas, simulando acidentes de trânsito (peça 134).

1010. Em 2014, no Piauí e no Ceará, num desdobramento da Operação Muleta, a Polícia Federal descobriu que o elemento central da quadrilha, que havia se evadido na operação anterior, mudara seu modus operandi da fraude, ampliando o ganho criminoso. A quadrilha passou a captar diferentes beneficiários para receber indenizações fraudulentas. Essa quadrilha começou a forjar documentos de pessoas mortas, simulando seus casamentos com beneficiários captados. Em seguida, simulava a morte dos falsos cônjuges por acidentes de trânsito, a fim de que os beneficiários captados obtivessem indenização do DPVAT e pensão do INSS (peça 129).

1011. Também em 2014, a Polícia Civil de Rondônia descobriu uma quadrilha que fraudava o DPVAT, captando beneficiários entre pessoas hospitalizadas com lesões que não haviam sido causadas por acidentes de trânsito, e forjando falsos boletins de ocorrência (peças 132-133).

1012. Em 2015, a Polícia Federal deflagrou, em Minas Gerais, a Operação Tempo de Despertar, que se tornou conhecida em todo País por sua divulgação em uma rede nacional de televisão. Nessa operação, identificaram-se esquemas bastante complexos envolvendo policiais, servidores públicos, profissionais médicos, agentes de seguro e advogados (peça 135):

> *PF realiza operação de combate à fraude de R$ 28 milhões em seguro DPVAT*
> *Montes Claros/MG – A Polícia Federal deflagrou, na madrugada de hoje (13), a Operação Tempo de Despertar, com o objetivo de desmantelar uma organização criminosa, composta por uma extensa rede integrada de servidores públicos, policiais civis e militares, médicos, enfermeiros, fisioterapeutas, dentistas, agenciadores de seguros e outras pessoais, responsáveis por reiteradas fraudes ao Seguro Obrigatório de Danos Pessoais, causados por veículos automotores de via terrestre, o conhecido seguro DPVAT. As fraudes, até o momento, podem atingir o montante de R$ 28 milhões. (Fonte: Internet, http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2015/04/pf-prende-quadrilha-que-fraudava-seguro-dpvat – notícia de 13/04/2015 sobre a Operação Tempo de Despertar, em Minas Gerais)*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1013. Como se vê nas notícias apresentadas neste item, as fraudes contra o DPVAT são complexas, no sentido de que envolvem pessoas de diferentes partes da população (servidores públicos, policiais civis e militares, médicos, enfermeiros, fisioterapeutas, dentistas, agenciadores de seguros, hospitalizados etc), que se reúnem de modo permanente ou temporário para cometer as fraudes.

1014. No entanto, as quadrilhas possuem dois pontos em comum: cometem fraudes na regulação dos sinistros e possuem uma região relativamente específica de atuação no País.

1015. Esses pontos em comum permitem a criação de mecanismos eficazes de combate a fraudes, e, segundo informações da Seguradora Líder, alguns desses mecanismos vêm sendo implementados na operação do DPVAT, tais como a medição da frequência com que cada médico assina perícias ou cada policial registra boletins de ocorrência. Também se pode comparar frotas e população com os sinistros em cada comarca ou município. Enfim, analisando os padrões das fraudes, é possível criar mecanismos automáticos de identificação de casos com alta probabilidade de fraude.

1016. As notícias sobre operações policiais que detectaram fraudes no DPVAT reforçam a relevância da proposta de uma nova fiscalização da Susep, nos moldes do trabalho realizado pelo GT 6640, com o objetivo de fiscalizar a atividade de regulação do DPVAT e aferir o resultado das medidas antifraudes implementadas pela Seguradora Líder.

83. Medidas de combate a fraudes melhoraram após a deflagração da Operação Tempo de Despertar

1017. Até o ano de 2014, as demonstrações financeiras da Seguradora Líder apresentaram pouca ou nenhuma informação sobre como as fraudes contra o DPVAT eram combatidas.

1018. A tabela 53 mostra as informações disponibilizadas nas demonstrações financeiras de 2008 a 2014 sobre as medidas de combate à fraude adotadas pela Seguradora Líder. Conforme mostra essa tabela, a Seguradora Líder criou uma estrutura para detecção e combate à fraude em 2008; mas, dois anos depois, em 2010, considerou que seu sistema era inadequado e decidiu implantar, no ano seguinte, um "novo sistema de monitoramento e combate à fraude, reduzindo a exposição do Seguro DPVAT e de seus beneficiários a ações de fraudadores".

1019. No entanto, o novo sistema demorou a apresentar eficácia, pois foi mantido no estágio de "consolidação" nas perspectivas apresentadas nos anos de 2012 a 2014.

Tabela 53. Informações disponibilizadas nas demonstrações financeiras de 2008 a 2014 sobre o combate às fraudes contra o DPVAT.

Ano	***Informação das demonstrações financeiras sobre o combate às fraudes contra o DPVAT***
2008	*"Como principais ações já implementadas e em processo de desenvolvimento pela Seguradora Líder – DPVAT podemos destacar: (...) criação de estruturas de Auditoria Interna, Controles Internos e Compliance, Detecção e Combate à Fraude, Contábil, Atuarial e de Gestão Administrativa e de Pessoas, compatíveis com as atribuições e exigências legais da nova Seguradora."*
2009	*Não apresenta informação sobre combate a fraudes*
2010	*"Estratégias para o ano de 2011* *Como principais ações em processo de desenvolvimento e consolidação pela Seguradora Líder-DPVAT podemos destacar: (...) desenvolvimento e implementação de um novo sistema de monitoramento e combate à fraude, reduzindo a exposição do Seguro DPVAT e de seus beneficiários a ações de fraudadores;"*
2011	*"Combate à Fraude – Em 2011 houve intensificação em ações de combate à fraude contra o Seguro DPVAT, as quais permitiram um aumento significativo de representações criminais, instauração de inquéritos policiais, denúncias acatadas pelo Ministério Público e sentenças condenatórias para as fraudes efetivamente comprovadas."*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Ano	*Informação das demonstrações financeiras sobre o combate às fraudes contra o DPVAT*
2012	*"Estratégia para o ano de 2012* *Como principais ações em processo de desenvolvimento e consolidação pela Seguradora Líder DPVAT pode-se destacar: (...) consolidação do novo sistema de monitoramento e combate à fraude, reduzindo a exposição do Seguro DPVAT e de seus beneficiários às ações de fraudadores;"*
	"Combate à Fraude - No ano de 2012, houve incremento nas ações de combate à fraude contra o Seguro DPVAT, com comprovação de 4.773 tentativas de fraude que, se pagas, gerariam perdas da ordem de R$ 21,8 milhões. Neste mesmo período, foram oferecidas 1.972 novas representações criminais, das quais parcela significativa deve resultar na instauração de inquéritos policiais, denúncias do Ministério Público e sentenças condenatórias para as fraudes efetivamente comprovadas." *"Perspectivas para o ano de 2013* *Como principais ações em processo de desenvolvimento e consolidação pela Seguradora Líder-DPVAT, pode-se destacar: (...) consolidação do novo sistema de monitoramento e combate à fraude, reduzindo a exposição do Seguro DPVAT e de seus beneficiários às ações de fraudadores;"*
2013	*"Combate à Fraude - No ano de 2013, houve incremento nas ações de combate à fraude contra o Seguro DPVAT, com comprovação de 5.449 tentativas de fraude que, se pagas, gerariam perdas da ordem de R$ 26,2 milhões. Neste mesmo período, foram oferecidas 3.605 novas representações criminais, das quais parcela significativa deve resultar na instauração de inquéritos policiais, denúncias do Ministério Público e sentenças condenatórias."* *"Perspectivas para o ano de 2014* *Em 2014, as seguintes ações serão desenvolvidas: (...) consolidação do novo sistema de combate à fraude, reduzindo a exposição do Seguro DPVAT e de seus beneficiários às ações de fraudadores;"*
2014	*"Combate à Fraude - No ano de 2014, houve incremento nas ações de combate à fraude contra o Seguro DPVAT, com comprovação de 7.076 tentativas de fraude que, se pagas, gerariam perdas máximas na ordem de R$ 56,6 milhões. Neste mesmo período, foram oferecidas 4.102 novas representações criminais, das quais parcela significativa deve resultar na instauração de inquéritos policiais, denúncias do Ministério Público e sentenças condenatórias."* *"Perspectivas para o ano de 2015* *Estão em desenvolvimento e consolidação as seguintes ações: (...)consolidação do novo sistema de combate à fraude, reduzindo a exposição do Seguro DPVAT e de seus beneficiários às ações de fraudadores;"*

Fonte: demonstrações da Seguradora Líder, peças 33-39.

1020. Nas demonstrações financeiras de 2015, ano da Operação Tempo de Despertar, a questão do combate a fraudes passou a ser tratada com maior ênfase. No relatório da administração, fez-se menção a uma "campanha de esclarecimento" que tinha, entre seus objetivos, a finalidade de "incentivar a população a denunciar fraudes contra o Seguro DPVAT, nas UFs com maior incidência dessas irregularidades". Ou seja, a Seguradora Líder reconheceu a existência de esquemas fraudulentos funcionando em determinados Estados.

1021. Para combater a fraude em 2016, de acordo com as demonstrações financeiras de 2015, a Seguradora programou três linhas de ação: (1) continuidade da campanha com foco no combate à fraude em regiões do Brasil onde se verificou maior incidência dessas irregularidades; (2) consolidação do novo sistema de combate à fraude, reduzindo ainda mais a exposição do Seguro DPVAT e de seus beneficiários às ações de fraudadores; e (3) aperfeiçoamento da gestão contínua dos novos prestadores de auditoria de campo no combate à fraude.

1022. E incluiu entre suas diretrizes o "combate às fraudes nos processos de sinistros administrativos e nas ações judiciais", além de ter criado um comitê de combate a fraudes. No relatório de administração, um item foi inteiramente dedicado ao tema das fraudes (peça 40):

> ***Combate à Fraude** – No ano de 2015, houve incremento nas ações de combate à fraude contra o Seguro DPVAT, com comprovação de 7.124 tentativas de fraude que, se pagas, gerariam perdas máximas na ordem de R$ 82,9 milhões. Neste mesmo período, foram oferecidas 4.314 novas representações criminais, das quais parcela significativa deve resultar na instauração de inquéritos policiais, denúncias do Ministério Público e sentenças condenatórias.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Ao longo do ano de 2015, a Seguradora Líder-DPVAT implantou uma série de procedimentos, a fim de coibir as fraudes cometidas contra o Seguro DPVAT, em prejuízo de todo o sistema.
Foi instituído um Comitê de Combate à Fraude, integrado por dois Diretores, Gestores e Técnicos especializados, que se reúnem frequentemente para discutirem aspectos relevantes da operação, sendo o mesmo ligado também ao Comitê de Auditoria.
Essas providências denotam a prioridade que tem sido dada à matéria no âmbito da Administração da Seguradora.
O novo Canal de Denúncia no site do Seguro DPVAT (www.dpvatsegurodotransito.com.br) ficou mais acessível e objetivo.
Agora, todo cidadão que vir algum indício de irregularidade na hora de solicitar o Seguro DPVAT poderá denunciar a prática criminosa diretamente à Seguradora Líder-DPVAT, sem a necessidade de se identificar, bastando indicar os elementos que evidenciem a fraude.

A Seguradora Líder-DPVAT também criou um serviço telefônico exclusivo para a denúncia de fraude, disponível através do número 0800 022 1205, em que não há a necessidade de identificação do denunciante.

1023. Nas demonstrações de 2016, a Seguradora Líder reconheceu que as fraudes exigiam medidas mais drásticas. Após anos de tentativas de consolidação, o sistema de combate a fraudes criado em 2011 foi substituído por um novo sistema (peça 41):

Perspectivas para o ano de 2017
Estão em desenvolvimento e consolidação as seguintes ações: (...)
- *consolidação do novo sistema de combate à fraude, reduzindo ainda mais a exposição do Seguro DPVAT e de seus beneficiários às ações de fraudadores;*

1024. E alguns executivos perderam seus empregos em decorrência das fraudes detectadas e dos inquéritos em curso (peça 41):

Perspectivas para o ano de 2017
Estão em desenvolvimento e consolidação as seguintes ações:
- *contratação de novos executivos para compor a Diretoria da Seguradora Líder-DPVAT, com ênfase a reforçar a Gestão de Riscos, a Governança e Controles da empresa, buscando o aperfeiçoamento dos processos e das operações, com vista a melhorar a eficiência e os resultados;*

1025. No relatório da KPMG (peça 140, p. 79), é apresentada uma lista de dezesseis funcionários de médio a alto escalão da Líder que foram desligados após a apresentação dos resultados da auditoria forense (após setembro/2016).

1026. O item do relatório de administração de 2016 dedicado ao combate à fraude foi bastante ampliado, dobrando de número de parágrafos. Nesse item, há informação sobre a Operação Tempo de Despertar e a CPI do DPVAT. Também se destaca a implementação da distribuição randômica dos processos de regulação e de um novo sistema de acompanhamento processual.

1027. Vale notar, no entanto, que o relatório de administração sugeriu que a Operação Tempo de Despertar decorreu de iniciativas da Seguradora Líder e não informou que a empresa e seus administradores eram investigados em um inquérito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Por fim, o relatório busca passar a ideia de que o combate a fraudes passou a ser prioridade da administração da Seguradora Líder:

Combate à Fraude - No ano de 2016, houve incremento nas ações de combate à fraude contra o Seguro DPVAT, com comprovação de 9.493 tentativas de fraude que, se pagas, gerariam perdas máximas na ordem de R$ 120,2 milhões.
O aprimoramento contínuo dos mecanismos sistêmicos de controle e do processo da regulação refletiram, notadamente, na gestão mais eficiente do pagamento de indenizações, impedindo perdas da ordem de mais de RS 770,5 milhões, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Motivo	*2016*	
	Quantidade	*Estimativa de Valor Não Pago*
Negativa Técnica	*72.059*	*233.043.043*
Fraudes ADM + JUD	*9.493*	*120.228.000*
Ações Judiciais Ganhas	*90.475*	*417.270.700*
Total	*172.027*	*770.541.743*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Neste mesmo per iodo, foram oferecidas 4.828 novas representações criminais, das quais parcela significativa deve resultar na instauração de inquéritos policiais, denúncias do Ministério Público e sentenças condenatórias.
Como consequência mais notória das referidas representações criminais efetuadas pela Seguradora Líder-DPVAT desde 2009, 115 delas às Autoridades Policiais de Montes Claros, houve a deflagração em 2015 da operação Tempo de Despertar" pela Policia Federal, a qual investigou e levou a prisão vários criminosos que sistematicamente fraudavam o Seguro DPVAT na região de Montes Claros, Estado de Minas Gerais.

Também motivada pelas investigações efetuadas pela Polícia Federal, acima citadas, foi instalada, no primeiro semestre de 2016, uma Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI na Câmara dos Deputados, cujo objeto também foi a investigação de fraudes no Seguro DPVAT.
A CPI foi encerrada no segundo semestre de 2016, sem a emissão de relatório conclusivo.
Como forma de intensificar ainda mais o combate à fraude, a Seguradora Líder-DPVAT, em outubro de 2015, implantou o novo Sistema de Acompanhamento Processual - SISJUR.
Ressaltamos, ainda, a relevante, complexa e eficaz distribuição de forma randômica dos casos de sinistros para serem regulados pelas Seguradoras integrantes do Consórcio DPVAT, medida já implementada e que vem apresentando os resultados esperados na redução das reclamações indevidas de indenizações pelo seguro.
Adicionalmente, foi feita a contratação de consultoria especializada para análise das atribuições, funções e segregação de funções dos diretores e funcionários da Seguradora Líder-DPVAT, assegurando mais uma vez o elevado nível de governança corporativa e transparência que rege todas as relações internas e externas da Administração do Seguro DPVAT.
Também foi instituído um Comitê de Combate à Fraude, integrado por dois Diretores, Gestores e Técnicos especializados, que se reúnem frequentemente para discutirem aspectos relevantes da operação, sendo o mesmo ligado também ao Comitê de Auditoria.
Essas providências denotam a prioridade que tem sido dada à matéria no âmbito da Administração da Seguradora.
A Administração da Seguradora Líder-DPVAT vem investindo em melhorias contínuas de processos e sistemas, com apoio de consultorias de alto nível e com ampla experiência no mercado segurador, tendo como objetivo principal o constante aprimoramento dos controles internos, propiciando maior segurança e governança na administração do Seguro DPVAT, além de mitigação do risco de fraudes e melhorias na qualidade dos atendimentos às vítimas de acidentes de trânsito em todo território nacional.
O novo Canal de Denúncia no sítio da Seguradora Líder-DPVAT (www.seguradoralider.com.br) ficou mais acessível e objetivo.
Agora, todo cidadão que vir algum indício de irregularidade na hora de solicitar o Seguro DPVAT poderá denunciar a prática criminosa diretamente à Seguradora Líder-DPVAT, sem a necessidade de se identificar, bastando indicar os elementos que evidenciem a fraude.
A Seguradora Líder-DPVAT também criou um serviço telefônico exclusivo para a denúncia de fraude, disponível através do número 0800 022 1205, em que não há a necessidade de identificação do denunciante. (Demonstrações financeiras da Seguradora Líder de 2016, peça 41 – negritamos)

1028. *As demonstrações de 2016 também apresentaram uma extensa nota explicativa completamente dedicada à questão das fraudes. Nessa nota, consta informação de que a polícia de Minas Gerais concluiu pelo envolvimento de administradores da Seguradora Líder nas fraudes e que a polícia do Rio de Janeiro chamou dois ex-diretores da seguradora para depor (peça 41):*

Em 30 de junho de 2016, foi emitido relatório conclusivo pela Polícia Federal de Montes Claros sobre o inquérito policial nº 37312014, encaminhado ao Ministério Público Estadual de Minas Gerais, com o indiciamento de 38 pessoas envolvidas na fraude do DPVAT na região de Montes Claros e contendo alegações sobre a participação de administradores da Seguradora Líder nas referidas fraudes. (...) Em janeiro de 2017, a Companhia tomou conhecimento da instauração de processo investigatório pela Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro com base no inquérito policial de Montes Claros, tendo sido chamados para prestar declarações às autoridades policiais dois ex-diretores da Companhia. (...)Seguradora aguarda os resultados e desdobramentos das investigações da Polícia Federal de Montes Claros, encaminhado ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais, assim como do processo investigatório pela Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, além do término dos procedimentos internos que ainda se encontram em andamento.

1029. *A nota explicativa também apresenta uma lista de dezessete medidas adotadas pela Seguradora Líder para "reduzir o risco de fraudes contra o DPVAT e mitigar os riscos de que administradores e funcionários da Seguradora estejam envolvidos nas referidas fraudes".*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1030. A lista começa informando a implantação de um sistema de "monitoramento contínuo, pela Superintendência de Combate à Fraude, por meio de ferramentas de filtros sistêmicos de ocorrências suspeitas, visando evitar pagamentos indevidos originados por ações criminosas".

1031. Constam também da lista quatro medidas para evitar pagamentos indevidos em processos judiciais. Essas medidas vão ao encontro do que foi detectado na fiscalização realizada pelo TCU em 2014 (TC 030.283/2012-4), quando se concluiu pela existência de diferentes irregularidades no pagamento de sinistros judiciais:

- *"Implantação do novo Sistema de Acompanhamento Processual - SISJUR, dotado de 'inteligência própria', que verifica, em vários pontos, as duplicidades eventualmente cadastradas, desde o pré-cadastro da ação (o momento em que ela chega à Seguradora Líder-DPVAT), seu complemento de cadastro (onde se qualifica e classifica a ação), na regulação do sinistro judicial (onde é atestado que aquele sinistro - evento - é mesmo pertencente àquela vítima), até o momento do seu pagamento final em caso de condenação";*
- *"Exigência de homologação judicial para pagamentos de indenização por acordo";*
- *"Contratação de empresa de consultoria de renome para conduzir o processo de seleção de novos escritórios de advocacia interessados em prestar serviços à Seguradora Líder-DPVAT na área do contencioso civil, de forma regional. Tal trabalho é um complemento da seleção efetuada em 2008 pela mesma consultoria. A previsão era de contratação de oito novos escritórios em 2016. De fato, foram contratados quatro escritórios novos em 2016 e, ao longo de 2017, será analisada a real necessidade de novas contratações";*
- *"Em 30 de maio de 2016, foi instalado o Comitê de Práticas Jurídicas, com a participação de executivos independentes, experientes e renomados das principais seguradoras do País, com o objetivo de analisar e definir políticas internas envolvendo a área de contencioso da Seguradora Líder";*

1032. A lista também contém cinco medidas para evitar fraudes e falhas na regulação de sinistros, tais como duplicidade de processos de indenizações, e para inibir a captação de sinistros:

- *"Implementação de regra sistémica de que o cadastramento de sinistros somente poderá ser realizado no Estado da ocorrência do acidente ou de residência da vítima";*
- *"Implementação de funcionalidade sistêmica de impedimento de cadastramento de sinistros por Empresas Reguladoras Terceirizadas, inibindo com isso a captação de sinistros por parte dessas empresas";*
- *"Em 07/2015, foi iniciado o desenvolvimento do Projeto de Centralização da distribuição dos pedidos de indenização para regulação. Nesse novo modelo, os processos de sinistros são recepcionados por uma Seguradora Consorciada, que após receber e cadastrar o Aviso de Sinistro Líder no sistema SISDPVAT enviam os documentos físicos para as Empresas Digitalizadoras para digitalização. Uma vez digitalizados os processos são distribuídos randomicamente pelo SISDPVAT Sinistros recebendo o nº oficial de sinistro e sensibilizando a PSL e imediatamente distribuídos entre as Seguradoras Consorciadas para Regulação";*
- *"Foi implantada a centralização da regulação do canal Corretor Parceiro com distribuição da regulação para um grupo de, atualmente, 15 seguradoras"; e*
- *"Foi implantada a centralização da regulação do canal SINCOR e CORREIOS com distribuição da regulação para todas as seguradoras que operam na Centralização da Regulação".*

1033. Em tese, essas cinco medidas mostram-se adequadas à finalidade de mitigar os riscos de fraude na regulação, que é bastante terceirizada, conforme visto anteriormente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1034. Na lista, encontram-se duas medidas para evitar fraudes baseadas em perícias médicas falsas, tais como: indenizações a pessoas que não sofreram acidentes com veículos (que sofreram acidente doméstico, por exemplo), indenizações a pessoas que não sofreram invalidez permanente (o DPVAT não indeniza invalidez temporária), indenizações a pessoas que falsificaram documentos pessoais. As duas medidas apresentadas parecem bastante oportunas:

- *"Exigência de depoimento pessoal do acidentado e a realização de perícia médica em todas as ações judiciais que envolvam o Seguro DPVAT ou em todas as situações de sinistros não judiciais com suspeitas de fraude"; e*
- *"Contratação de empresa de consultoria para conduzir o processo de seleção de novas empresas de perícias médicas".*

1035. No entanto, de um modo que parece contraditório, a Seguradora Líder reduziu os valores pagos aos peritos, adotando a seguinte medida: "redução dos valores pagos por perícia médica na ordem de 10% (dez) por cento".

1036. Por fim, a lista contém quatro medidas para evitar a corrupção no interior da Seguradora Líder e do consórcio DPVAT:

- *"Levantamento, por consultores externos, para confirmar a inexistência de transações com partes relacionadas envolvendo a Seguradora Líder, seus administradores e familiares nos últimos anos";*
- *"Contratação de advogados criminalistas e de consultoria e investigação de renome para avaliar a procedência das alegações de supostas irregularidades cometidas no âmbito das operações";*
- *"Contratação de consultoria especializada para análise das transações, atribuições e funções dos diretores e funcionários da Seguradora Líder, DPVAT nos últimos anos"; e*
- *"Contratação de novos executivos de mercado para atuarem como administradores da Seguradora a partir do segundo semestre de 2016".*

1037. Essas quatro medidas, associadas à informação sobre a "contratação de novos executivos para compor a Diretoria" mostram que a Seguradora Líder se viu obrigada a reconhecer a existência de fraude no interior de sua administração.

1038. Vale ressaltar, no entanto, que a contratação de advogados criminalistas de renome para avaliar a procedência das alegações de supostas irregularidades é medida salutar, pois supostamente visa a preservar os interesses legítimos da companhia, mitigando os riscos de sanções por descumprimento à lei anticorrupção e normas de órgãos reguladores e os riscos de imagem decorrentes de associação com empresa e/ou pessoa física inidônea.

1039. No entanto, tais contratos não podem se transmudar em procurações ad judicia para defesa dos envolvidos em fraudes, pois, neste caso, o interesse é estritamente pessoal – evitar a prisão dos diretores e funcionários envolvidos nas fraudes. A defesa dos criminosos deve ser suportada por seus patrimônios pessoais, e não pela companhia que eles prejudicaram ou tampouco pelos proprietários de veículos, que suportam a operação DPVAT e vêm sendo lesados pelas fraudes há anos.

1040. Quanto aos resultados desse grande número de medidas de combate a fraudes, sua efetividade ainda não é satisfatória a julgar pela continuidade das operações policiais identificando crimes na operação do DPVAT em 2018 e 2019, como mostram as notícias abaixo:

> ***Polícia realiza operação em clínicas suspeitas de fraudes no seguro DPVAT, em Goiânia***
> *Corporação cumpre mandados de busca e apreensão. Esquema funcionaria com emissão de atestados médicos falsos para clientes e divisão de quantia em caso de liberação do benefício. (Fonte: peça 136)*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

> ***Médico, guardas municipais e policiais são presos por fraude no DPVAT no Ceará***
> *Um grupo foi preso nesta terça-feira (10) suspeito de fraudar o DPVAT, seguro pago a pessoas que sofrem acidente de trânsito. Entre os presos estão um médico, guardas municipais e policiais civis. A operação Lampana foi realizada pelo Grupo de Atuação Especial de Combate às Organizações Criminosas (GAECO), do Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE) e Polícia Civil.*
> *(...)*
> *A investigação desarticulou um grupo criminoso especializado na prática de crimes como estelionato, falsidade ideológica e de documento público, uso de documento falso, corrupção ativa e corrupção passiva. Segundo o MPCE o grupo era composto por policiais civis, guardas municipais, intermediadores, e um médico. (Fonte: peça 137)*

1041. A julgar pelas informações disponibilizadas nas demonstrações financeiras da Líder, as medidas de combate a fraudes melhoraram após a deflagração da Operação Tempo de Despertar. Muitas das medidas anunciadas pela Líder coincidem com ações apresentadas no plano de melhoria proposto pela KPMG (ver anexo 1).

1042. No entanto, a efetividade dessas medidas ainda não é plenamente satisfatória, a julgar pela continuidade das operações policiais identificando crimes na operação do DPVAT em 2018 e 2019.

1043. Essa constatação volta a reforçar a relevância da proposta de uma nova fiscalização da Susep, nos moldes do trabalho realizado pelo GT 6640, com o objetivo de fiscalizar a atividade de regulação do DPVAT e aferir o resultado das medidas antifraudes implementadas pela Seguradora Líder.

1044. Os fatos narrados neste item também reforçam a relevância da proposta de a Susep avaliar o plano de ação proposto pela KPMG e verificar seu grau de implementação pela Líder, que será apresentada no achado 3.5.

84. Evolução anual dos sinistros avisados não adere a dados oficiais

1045. A tabela 54 apresenta a evolução dos sinistros avisados bem como sua variação anual no período de 2008 a 2018.

Tabela 54. Evolução dos sinistros avisados de 2008 a 2018.

Ano	*Sinistros avisados [1] (A)*	*Variação de Sinistros Avisados [2]*
2008	*2.428.789*	*N.A.*
2009	*2.549.436*	*5%*
2010	*2.799.950*	*10%*
2011	*3.130.966*	*12%*
2012	*3.140.452*	*0%*
2013	*3.096.301*	*-1%*
2014	*3.717.891*	*20%*
2015	*2.726.173*	*-27%*
2016	*1.855.995*	*-32%*
2017	*1.517.479*	*-18%*
2018	*1.267.995*	*-16%*

Observação: (1) valores em reais; (2) variação percentual em relação ao ano anterior.

1046. Essa tabela mostra que os sinistros avisados cresceram no período de 2008 a 2011, passando de R$ 2,4 bilhão para R$ 3,1 bilhões (29% de aumento em 3 anos). E manteve-se nesse patamar em 2012 e 2013. Em 2014, os sinistros avisados cresceram surpreendentes 20%, atingindo R$ 3,7 bilhões. Nos anos seguintes, os sinistros avisados diminuíram continuamente até atingir metade do valor de 2008: R$ 1,3 bilhão. Nos anos de 2015 a 2018, os sinistros avisados acumularam 66% de queda em relação a 2014.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1047. Em tese, os sinistros avisados deveriam aumentar ou diminuir conforme a frequência de acidentes de trânsito com vítimas. No entanto, o aumento repentino de 20% no ano de 2014 e a queda acumulada de 66% registrada nos anos de 2015 a 2018 não guardam correlação com dados de acidentes de trânsito apresentados por órgãos governamentais.

1048. A tabela 55 apresenta a evolução da taxa de mortalidade por acidentes de trânsito no Brasil de 2008 a 2015, de acordo com o IBGE/Ministério da Saúde. Diferentemente da evolução dos sinistros avisados do DPVAT, essa taxa se apresenta relativamente estável nesse período, oscilando em torno de 21 óbitos por 100 mil habitantes, tendo registrado um aumento moderado de 12% em 2010 e duas quedas moderadas: 7% em 2013 e 13% em 2015.

Tabela 55. Evolução da taxa de mortalidade por acidentes de trânsito no Brasil no período de 2008 a 2015 (óbitos por 100 mil habitantes).

Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Taxa	20,0	19,4	21,8	21,6	22,1	20,5	21,0	18,3
Var. (%) *	N.A.	-3%	12%	-1%	2%	-7%	2%	-13%

**Observação: variação percentual em relação ao ano anterior.*
Fonte: IBGE, Ministério da Saúde (https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6698#resultado).

1049. Como se vê, nem o aumento de 39% no período de 2008 a 2011 nem o salto de 20% nos sinistros avisados em 2014 podem ser explicados pela letalidade dos acidentes de trânsito registrada pelo IBGE/Ministério da Saúde.

1050. É razoável supor que os sinistros avisados do DPVAT guardem correlação com o número de internações e com as despesas no SUS decorrentes de acidentes de trânsito, pois invalidez permanente e morte decorrentes de acidentes de trânsito são muitas vezes precedidas de internações hospitalares. Mas essa correlação não se revela na comparação dos dados do DPVAT com os dados do IBGE/Ministério da Saúde.

1051. A tabela 56 apresenta a evolução do número de internações em hospitais do SUS em decorrência de acidentes de trânsito no Brasil de 2009 a 2018. Essas internações apresentaram crescimento expressivo em 2010 (+17%), seguido de um período de crescimento a uma taxa estável (+4% ou +5% a.a.) entre 2011 e 2014. Após esse período, o número de internações fica estável entre 2015 e 2017 (cerca de 180 mil internações) e diminui 9% em 2018.

Tabela 56. Evolução do número de internações em hospitais do SUS em decorrência de acidentes de trânsito no Brasil no período de 2009 a 2018 (em milhares).

Ano	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Internações	125	147	154	161	167	176	175	178	183	167
Var (%) *	N.A.	17%	5%	5%	5%	4%	-1%	2%	2%	-9%

**Observação: variação percentual em relação ao ano anterior.*
Fonte: Conselho Federal de Medicina, Ministério da Saúde – Sistema de Informações Hospitalares do SUS (SIH/SUS) (https://portal.cfm.org.br/images/stories/pdf/acidentes%20de%20trnsito%20-%20internaes.pdf).

1052. Portanto, o salto de 20% em 2014 e a queda acumulada de 66% nos sinistros avisados de 2015 a 2018 não podem ser explicados pelos números de internações em hospitais do SUS em decorrência de acidentes de trânsito registrados pelo IBGE/Ministério da Saúde.

1053. A tabela 57 apresenta a evolução das despesas de internação no SUS com feridos hospitalizados devido a acidentes de trânsito no período de 2010 a 2015 - dados disponibilizados pelo Ministério das Cidades. Observa-se, nessa tabela, que, diferentemente da evolução dos sinistros avisados do DPVAT, as despesas apresentaram um pequeno e constante crescimento (+6% ou +7% a.a.) de 2010 a 2014 e se estabilizaram em 2015.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Tabela 57. Gastos com internações de feridos hospitalizados no SUS devido a acidentes de trânsito no período de 2010 a 2015 (R$ milhões)

Ano	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*
Gastos	*189*	*202*	*216*	*230*	*242*	*244*
*Var (%) **	*N.A.*	*7%*	*7%*	*6%*	*5%*	*1%*

**Observação: variação percentual em relação ao ano anterior.*
Fonte: Ministério das Cidades, SUS.
(https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/ArquivosPDF/indicadores/fichas-analises/7.3.pdf).

1054. Novamente, pode-se dizer que os enormes crescimentos e diminuições de sinistros avisados não são corroborados pelos dados disponibilizados acerca das despesas com internações de feridos hospitalizados no SUS devido a acidentes de trânsito.

Tabela 58. Evolução das reversões de sinistros sem pagamentos de 2008 a 2018.

Ano	***Reversão de sinistros sem pagamento [1] (B)***	***Variação da Reversão de sinistros s/ pagamento [2]***
2008	*655.269*	*N.A.*
2009	*235.952*	*-64%*
2010	*326.628*	*38%*
2011	*1.116.745*	*242%*
2012	*916.652*	*-18%*
2013	*135.543*	*-85%*
2014	*813.496*	*500%*
2015	*445.369*	*-45%*
2016	*546.356*	*23%*
2017	*227.580*	*-58%*
2018	*-25.964*	*-111%*

Observação: (1) valores em reais; (2) variação percentual em relação ao ano anterior.

1055. A tabela 58 apresenta dados sobre a reversão de sinistros sem pagamento. Os dados dessa tabela sugerem que 2013 foi o ano de maior descontrole no processo de regulação, pois as reversões de sinistros caíram de R$ 916 milhões para R$ 135 milhões (85%). Esse afrouxamento no sistema de controle pode ter sido o fator responsável pelo auge dos excessos de indenizações em 2014-2015 (ver item 3.2.1.10)

1056. Em 2018, houve queda grande também, mas, nesse caso, considerando os valores das indenizações pagas, parece que se trata de pedidos de indenização que ficaram represados por excesso de controle no ano anterior.

1057. O aviso do sinistro é um ato unilateral do cidadão acidentado ou de seu beneficiário, que independe de vontade do consórcio DPVAT. Conforme mostrado, a evolução anual dos valores dos sinistros avisados não guarda relação com as mortes e internações decorrentes de acidentes de trânsito. Uma possível razão para essa divergência é a maior ou menor intensidade da ação das quadrilhas que vêm fraudando o DPVAT, em diferentes partes do País.

1058. Esse entendimento é compartilhado pela atual administração da Susep, conforme se vê no estudo da Susep sobre o modelo do DPVAT (peça 31, p. 17), onde se chegou à mesma conclusão comparando a evolução dos sinistros com o crescimento da frota nacional:

> *2.16. A intuição sugere que o crescimento de sinistros deveria ser fortemente correlacionado com o crescimento da frota. No entanto, os dados acima mostram uma realidade inteiramente diferente. As séries de sinistros tiveram crescimento muito superior às séries de frota de carros e motos no período.*
> *2.17. Alguns casos são emblemáticos. A série de sinistro de invalidez atinge, no pico, o valor de 619, enquanto o pico da série de frota de carro é 140 e de moto é 154. Ou seja, o crescimento da série de invalidez é de 4 a 4,5 vezes maior que o da frota. Esse comportamento não encontra qualquer respaldo teórico ou empírico, representando indícios contundentes de fraudes sistemáticas.*
> *2.18. Não por outra razão, após a Operação Tempo de Despertar da Polícia Federal (2015), acima mencionada, houve drástica redução das taxas de crescimento das séries de sinistros, enquanto as séries de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

frota seguiram o padrão esperado de crescimento moderado e bem comportado. Vale destacar que o fato de as taxas de crescimento das séries de sinistros estarem decrescentes não significa que não há mais fraudes. Na verdade, indica que ainda há anormalidade nos sinistros, dado que o esperado é que o crescimento de sinistros se comporte de forma semelhante ao crescimento da frota (linhas aproximadamente sobrepostas).

1059. Há anos, prevalece o discurso de que se deve incentivar o controle social dos serviços públicos e dos serviços de necessidade ou utilidade pública. Para isso, no entanto, é necessário tornar públicas determinadas informações.

1060. O caso aqui apresentado de não aderência dos sinistros avisados do DPVAT aos dados oficiais do IBGE, SUS, Ministério da Saúde, Ministério das Cidades e Conselho Federal de Medicina ilustra a assimetria de informações que existe entre os administradores daqueles serviços e os cidadãos.

1061. No achado 3.1, registrou-se que seria oportuno propor que a Susep estabeleça normas relativas às demonstrações contábeis do consórcio DPVAT que conferiram transparência e viabilizem o controle social da operação. Mas, nem todas informações necessárias ao controle social podem ser incluídas nas demonstrações, sob pena de essas se tornarem demasiado extensas e eventualmente prolixas. Sendo assim, há que se buscar outro meio de divulgação de informações úteis ao controle social. Nos dias de hoje, parece-nos que o canal mais adequado para complementar as informações das demonstrações contábeis é o site da Líder na Internet.

1062. No site da Líder, poderiam ser disponibilizados dados detalhados tanto sobre os sinistros avisados e as negativas técnicas de indenização por unidade da federação, como os dados de inadimplência por categoria e UF, dados sobre sinistros com e sem identificação de veículo causador do acidente etc.

1063. Assim, entendemos oportuno que, em complemento à proposta de conferir transparência às demonstrações da Líder apresentada no achado 3.1, seja determinado à Líder que disponibilize periodicamente, trimestral ou semestralmente, informações complementares sobre a operação do DPVAT em seu site na Internet.

85. Falhas estruturais do modelo do DPVAT

1064. O trabalho realizado pelo GT 6640 revelou problemas estruturais no modelo do DPVAT ao expor as minúcias dos processos de recepção e regulação.

*1065. Alguns doutrinadores distinguem dois tipos de consórcio: **operacionais**, que são aqueles constituídos para executar um empreendimento por meio da somatória de aptidões e recursos das consorciadas; e **instrumentais**, que são aqueles constituídos para contratar com terceiros a execução de determinada obra (pública ou privada), serviço ou concessão.*

*1066. O trabalho realizado pelo GT 6640 e as demonstrações financeiras mostram que o consórcio do DPVAT é um consórcio **instrumental**, que contrata (paga) terceiros, inclusive as próprias seguradoras consorciadas, para realizar os principais processos da operação do DPVAT (recepção, regulação, guarda de documentos, processamento de dados, impressão de apólices, administração das aplicações financeiras etc).*

1067. Se fosse um consórcio operacional, as consorciadas colocariam à disposição da operação do DPVAT suas aptidões, recursos e estruturas para manter a operação do DPVAT (não seriam contratadas pelo consórcio). E o consórcio só contrataria de terceiros o que estivesse fora de seu alcance operacional. Conforme visto, esse não é o caso.

1068. Vale lembrar que o consórcio DPVAT recebeu o monopólio do seguro DPVAT por tempo indeterminado sem jamais ter se submetido a concorrência. Entendemos que um consórcio instrumental não pode ser contratado sem licitação, pois via de regra sempre haverá

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

possibilidade de competição quando o serviço pode ser totalmente terceirizado. Basta que os concorrentes possuam recursos financeiros e saibam gerenciar contratos.

1069. Entendemos também que a operação do DPVAT não poderia ter sido cedida por tempo indeterminado ao consórcio, pois, ainda que não fosse o caso no início, essa cessão acaba por se tornar pessoal após muitos anos de operação.

1070. Embora tal assertiva tenha sido colocada de foram hipotética, pode-se afirmar que a KPMG constatou laços pessoais entre dois ex-Superintendentes da Susep, o ex-Presidente da Líder e prestadores de serviço da operação do DPVAT, envolvendo favorecimento em contratações da Líder, favorecimento em decisões da Susep, favorecimento de frente parlamentar, favorecimento a entidades privada e doações eleitorais (exemplos: peça 140, p. 103, 151-152, peça 141, p. 155-156, peça 144, p. 119, 205, 221, peça 145, pp. 44, 70, 99, peça 146, pp. 70, 119-126, peça 148, pp. 183-191, 278-287, peça 149, pp. 104-119, 207, peça 150, p. 18-34, 196-207).

1071. Além disso, no achado 3.10, são apontados conflitos de interesse da última administração da Susep com entidades umbilicalmente ligadas à Líder. E, na mídia, verifica-se que outro superintendente da Susep era sócio da PwC (peça 178), empresa contratada para auditoria independente da Líder por dez anos.

1072. Ou seja, exceto pela atual administração, os presidentes da Susep de 2008 até recentemente, foram pessoas pessoalmente ligadas à Seguradora Líder.

1073. Continuando, uma justificativa para a detenção, por tempo indeterminado e sem prévia licitação, de monopólio de serviço de utilidade pública imposto aos cidadãos poderia ser a inexistência de competição, já que o modelo do DPVAT pode ser confundido com um processo de credenciamento, afinal o consórcio é aberto, podendo dele participar qualquer seguradora do País que se credencie junto à Susep e atenda ao disposto no art. 32 da Resolução CNSP 332/2015:

> *Para operar o Seguro DPVAT, as seguradoras aderem ao Consórcio, mediante manifestação escrita de adesão, na qual aceitam, integralmente, as suas cláusulas e condições, estabelecidas no Instrumento do Consórcio, acompanhadas de autorização da SUSEP, mediante a satisfação das seguintes condições:*
>
> - *Estar com as provisões técnicas devidamente constituídas e cobertas;*
> - *Possuir patrimônio líquido ajustado superior ao capital mínimo requerido;*
> - *Não estar em débito com a SUSEP, em decorrência de multas administrativas, derivadas de decisões*
> - *transitadas em julgado;*
> - *Ter a seguradora liquidado os débitos referentes a ações judiciais com trânsito em julgado;*
> - *Ter o representante legal da seguradora assinado o instrumento padrão de adesão ao Consórcio DPVAT; e*
> - *Não ser seguradora estabelecida, exclusivamente, para operar em microsseguro. (Fonte: demonstrações da Seguradora Líder, peça 44)*

1074. No entanto, caso se tratasse de credenciamento, cada consorciada receberia na medida dos serviços prestados; e, se não prestasse serviço, nada receberia.

1075. No consórcio DPVAT, não é isso que ocorre; as consorciadas recebem receitas na medida de suas participações na Seguradora Líder, independente de colaborarem ou não nas atividades do DPVAT.

1076. Esses percentuais de participação são definidos com base no patrimônio líquido e nas regiões onde as seguradoras operam. Ou seja, as maiores fatias de receita do DPVAT são auferidas pelas maiores seguradoras de cada região, independente de essas seguradoras executarem ou não operações relacionadas ao DPVAT:

> *Os percentuais de participação de cada consorciada são calculados em dois momentos: (i) na entrada e saída de consorciadas, que ocorre no dia 1º de janeiro de cada ano fiscal; e (ii) em abril de cada ano, quando é feito o recálculo das participações, que leva em consideração as seguintes variáveis: 50% com base no PLA*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

(Patrimônio líquido ajustado) de cada seguradora participante do Consórcio, 50% com base nas regiões onde as sociedades participantes estão autorizadas a operar, conforme metodologia de cálculo definida em Resolução do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) nº 332 de 2015. (Fonte: demonstrações da Seguradora Líder de 2019, peça 44)

1077. Agravando a crítica ao modelo do DPVAT que está sendo aqui apresentada, lembramos que o trabalho do GT 6640 revelou que mais de um terço das seguradoras consorciadas não recepciona e/ou não regula sinistros e que nenhuma das seguradoras consorciadas pertencentes a grandes grupos econômicos recepcionou e/ou regulou mais de 1,5% dos sinistros do DPVAT. Ou seja, o GT 6640 revelou que as seguradoras que mais lucram com o DPVAT realizam uma fração irrisória ou simplesmente não realizam atividades ligadas ao seguro DPVAT, nem gratuita nem remuneradamente.

1078. Algumas consorciadas pertencentes a grandes grupos econômicos (Banco do Brasil, Bradesco, Itaú, Caixa Econômica Federal) dispõem de redes de atendimento de alta capilaridade no País. Se essas consorciadas fizessem a recepção e regulação dos sinistros do DPVAT, colocando suas estruturas a serviço do DPVAT, talvez isso justificasse suas maiores participações no consórcio DPVAT. Mas, como se viu, não é isso que ocorre.

1079. Outra possível justificativa para as consorciadas pertencentes a grandes grupos econômicos receberem maiores fatias do lucro da operação do DPVAT poderia ser o fato de seus patrimônios serem maiores e, portanto, serem capazes de suportar maior parcela de risco da atividade empresarial.

1080. No entanto, não há risco operacional na operação, pois a receita do DPVAT é compulsória (imposta pelo Estado ao proprietário de veículo), e o valor da tarifa é anualmente revisto para garantir o equilíbrio atuarial, levando-se em conta inclusive a margem de resultado de 2% dos prêmios arrecadados (Resolução CNSP 332/2015, art. 18). Ou seja, não só as vendas do seguro estão garantidas como o percentual de lucro é garantido.

1081. Também se poderia arguir que os patrimônios das consorciadas devem ser elevados para que as provisões técnicas sejam de grande monta, como exige o tamanho da carteira do seguro DPVAT. Mas, o consórcio não aportou parcela relevante dos recursos iniciais das provisões técnicas.

1082. Exceto pelos R$ 15 milhões aportados inicialmente pelas consorciadas e pelas reservas de lucro e lucros acumulados no valor de R$ 16 milhões, as provisões técnicas do DPVAT, bem como seus excessos, foram constituídas exclusivamente com recursos arrecadados dos proprietários de veículos e com os rendimentos das aplicações financeiras das provisões técnicas de 2008 em adiante.

1083. Cabe aqui uma observação, os R$ 989 milhões de provisões transferidos pela Fenaseg foram consumidos já no primeiro ano de operação, com o pagamento de R$ 1.059 milhões de sinistros ocorridos antes de 2008 (ver demonstrações financeiras de 2011, nota explicativa 14, peça 36). Por isso, pode-se dizer que as atuais provisões técnicas do DPVAT, cerca de R$ 9 bilhões, foram constituídas exclusivamente com recursos arrecadados dos proprietários de veículos a partir de 2008.

1084. Sendo assim, não se justificam as maiores participações das seguradoras ligadas a grandes grupos econômicos, pelo fato de essas possuírem maiores patrimônios líquidos.

1085. De modo análogo, o critério da regionalização na divisão do lucro-base de 2% dos prêmios também não se justifica, pois as consorciadas não empregam suas estruturas físicas na operação do DPVAT, salvo se remuneradas pela Líder. E, neste caso, conforme visto, recebem remunerações extras.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1086. Por fim, poderia ser arguido que patrimônios elevados das consorciadas seriam necessários para garantir o pagamento das despesas administrativas em caso de problemas no fluxo de caixa (hipótese prevista no art. 8º da Resolução CNSP 153/2006), mas as demonstrações financeiras e os relatórios da administração mostram que o consórcio sempre esteve longe de ter problemas de fluxo de caixa. E, como visto no achado 3.2, sempre dispôs de mais recursos arrecadados do que eram necessários para manter a operação com lucro de 2%.

1087. Outro ponto crítico desse modelo é a alta lucratividade gerada pela mera participação no consórcio do DPVAT, ou seja, pela participação do consórcio sem realização de qualquer serviço ligado ao DPVAT.

1088. Para simplesmente participar do consórcio DPVAT e receber alguma receita por essa participação, as seguradoras não precisam empregar funcionários, alugar espaços físicos, comprar equipamentos etc. Basta-lhes apresentar uma "manifestação escrita de adesão na qual aceitam integralmente as suas cláusulas e condições, acompanhadas de autorização da SUSEP" e integralizar a parcela do patrimônio líquido que lhes cabe de acordo com os critérios mencionados mais acima.

1089. O valor investido pelas consorciadas na operação do DPVAT equivale ao percentual do patrimônio líquido da Seguradora Líder que lhes pertence. E a receita que essas consorciadas auferem equivale ao percentual de participação aplicado sobre a receita total do consórcio no período.

1090. A desproporção entre a receita do consórcio DPVAT e o patrimônio líquido da Seguradora Líder fica evidente quando se observa o ranking das maiores seguradoras divulgado pelo Valor Econômico apresentado na figura 78.

1091. Essa figura mostra a Seguradora Líder em 7º lugar em 2018 (6º lugar em 2017) entre as 20 maiores seguradoras do País (ramos gerais), com R$ 4,7 bilhões de prêmios líquidos emitidos e R$ 16,8 milhões de patrimônio líquido.

1092. Observa-se, nessa figura, que a Seguradora Líder é a que possui o menor patrimônio líquido nesse ranking. A seguradora que a sucede no ranking possui patrimônio líquido 140 vezes maior. Ou seja, se patrimônio líquido fosse importante no caso do DPVAT, as consorciadas deveriam ter investido cerca de cem vezes mais do que os R$ 15 milhões aportados. Isso não é necessário porque, como dito anteriormente, o CNSP revê anualmente a tarifa para garantir o equilíbrio atuarial da operação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Classificação 2018	2017	Companhia	Sede	Prêmios emitidos líquidos (em R$ milhões)	Patrim. líquido (em R$ milhões)
1	1	Bradesco Seguros *	RJ	38.005,1	19.848,7
2	2	SulAmérica *	RJ	19.654,7	6.287,5
3	4	Porto Seguro *	SP	15.271,3	7.643,7
4	-	Mapfre Seguros Gerais	SP	6.402,9	1.957,1
5	5	Caixa Seguros	DF	5.927,6	3.543,1
6	7	Tokio Marine	SP	5.154,9	1.548,2
7	6	Seguradora Líder-DPVAT	RJ	4.669,1	16,8
8	8	Zurich Minas Brasil	MG	3.697,0	2.394,6
9	9	Allianz do Brasil *	SP	3.622,7	908,9
10	10	Liberty Mutual *	SP	3.599,7	1.436,9
11	11	HDI Seguros	SP	3.424,6	1.117,0
12	12	Itaú Seguros	SP	3.347,3	3.222,5
13	13	Sompo Seguros	SP	2.937,3	1.235,6
14	14	Chubb Seguros	SP	2.444,1	1.901,7
15	-	Brasilveículos	SP	1.426,1	442,7
16	15	Zurich Santander Brasil	SP	819,5	177,3
17	17	Swiss Re	SP	782,6	840,6
18	18	AIG Seguros	SP	713,5	338,5
19	19	Sura	RJ	701,8	221,0
20	16	AXA	SP	679,8	240,9

Figura 78. *Excerto do ranking Valor 1000 das maiores seguradoras (ramos gerais) divulgado pelo Valor Econômico (Fonte: https://www.valor.com.br/valor1000/2019/rankingmaioressegurosaude).*

1093. A tabela 59 mostra que, entre 2008 e 2018, as receitas operacionais do consórcio DPVAT somaram R$ 1,48 bilhões. O total investido na Seguradora Líder no fim de 2007 foi R$ 15 milhões. Então, uma seguradora que tivesse investido R$ 1,5 milhão na Seguradora Líder no início de 2008 teria acumulado R$ 148 milhões de receita operacional até o fim de 2018.

1094. A mesma tabela mostra que a receita operacional anual média do consórcio foi de R$ 134 milhões, enquanto o patrimônio líquido médio da Seguradora Líder foi de R$ 23 milhões. Tem-se, então, que as consorciadas obtiveram, em média, uma rentabilidade de 587% a.a. sobre o valor investido na operação do DPVAT.

Tabela 59. Rentabilidade operacional do consórcio por capital próprio da Seguradora Líder (valores em R$ mil).

Ano	***Prêmios emitidos líquidos***	***Resultado operacional do consórcio***	***Margem de resultado do consórcio*** [1]	***Patrimônio Líquido da Líder***	***Rentabilidade sobre capital próprio (% a.a.)*** [2]
2008	*4.645.568*	*92.456*	*1,99%*	*16.437*	*562%*
2009	*5.409.179*	*107.714*	*1,99%*	*17.571*	*613%*
2010	*5.797.374*	*115.430*	*1,99%*	*18.766*	*615%*
2011	*6.706.505*	*133.634*	*1,99%*	*20.210*	*661%*
2012	*7.143.868*	*142.500*	*1,99%*	*21.463*	*664%*
2013	*8.029.832*	*159.949*	*1,99%*	*22.784*	*702%*
2014	*8.468.054*	*168.875*	*1,99%*	*24.467*	*690%*
2015	*8.654.072*	*172.582*	*1,99%*	*26.463*	*652%*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Ano	*Prêmios emitidos líquidos*	*Resultado operacional do consórcio*	*Margem de resultado do consórcio* [1]	*Patrimônio Líquido da Líder*	*Rentabilidade sobre capital próprio (% a.a.)*[2]
2016	*8.693.019*	*173.358*	*1,99%*	*28.526*	*608%*
2017	*5.929.663*	*118.179*	*1,99%*	*30.068*	*393%*
2018	*4.669.088*	*93.011*	*1,99%*	*31.148*	*299%*
Soma	***74.146.222***	***1.477.688***	***N.A.***	***N.A.***	***N.A.***
Média [3]	***6.740.566***	***134.335***	***1,99%***	***23.446***	***587%***

Fonte: Seguradora Líder (peças 33-43).
Observações: (1) razão entre o resultado operacional e os prêmios emitidos líquidos no período; (2) razão entre o resultado operacional e o patrimônio líquido ao final do período; (3) média aritmética dos valores apresentados na coluna.

1095. Quanto às consorciadas que participam da operação do DPVAT, recepcionando ou regulando sinistros, diretamente ou por meio de terceiros, é certo que essas investiram recursos além daqueles integralizados na Seguradora Líder. Mas, também é certo auferiram lucros adicionais, pois receberam pagamentos do consórcio pela prestação desses serviços, como se viu neste achado.

1096. No achado 3.6, que trata de outras receitas auferidas pelas consorciadas, voltamos à questão de as seguradoras consorciadas lucrarem cerca de 30% do valor recebido a título de prestação de serviços para o consórcio DPVAT.

1097. Outro problema estrutural revelado pelo trabalho do GT 6640 é a elevada concentração do mercado de regulação terceirizada. Primeiro, o trabalho revelou que o mercado de regulação terceirizada é relevante, pois 39 das 49 consorciadas que fazem regulação utilizam serviços de terceiros. Além disso, 65% das despesas com RCO são repassados pelas consorciadas aos terceirizados.

1098. Em seguida, o GT 6640 mostrou que, das 39 seguradoras que terceirizam seus serviços, 21 fazem-no exclusivamente com uma reguladora, 9 com duas reguladoras e apenas 9 com mais de duas reguladoras. Ou seja, 30 das 39 consorciadas que terceirizam a regulação de sinistros simplesmente repassam os serviços para 1 ou 2 terceirizadas.

1099. Por fim, o trabalho da Susep mostrou que uma única empresa terceirizada (Delphos S/A) regula com exclusividade para 14 seguradoras, além de regular sem exclusividade para outras 9.

1100. Tem-se, então, que a maioria das seguradoras repassa para uma ou duas terceirizadas os serviços de regulação, e existe uma terceirizada que é a preferida e recebe serviços de 23 seguradoras consorciadas.

1101. Essa concentração do mercado terceirizado de regulação deixa a operação do DPVAT à mercê do desempenho dessa terceirizada.

1102. Afirma-se, com frequência, que o coração da atividade securitária é a administração das provisões técnicas, pois essa atividade é fundamental para a geração de lucros. Isso é verdade para as seguradoras em geral, mas, no caso do DPVAT, o lucro é pré-estabelecido e não se sujeita a riscos.

1103. Sendo assim, o que determina a boa prestação de serviço no caso do DPVAT é um processo de regulação que garanta o pagamento tempestivo das indenizações sem desperdício de recursos, pois o desperdício de recursos acarreta aumento desnecessário de tarifa no futuro.

1104. Sendo assim, a terceirização da regulação é um ponto que merece atenção dobrada e controles eficientes. Mas o GT 6640 constatou que a maioria das seguradoras que atuam na regulação do DPVAT não dispõe de estrutura de controle interno adequada (peça 76).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1105. Quanto a essas críticas ao modelo do DPVAT, entendemos que se trata de matéria de lei, não podendo o TCU intervir salvo no sentido de manifestar seu entendimento sobre o tema, encaminhando cópia deste relatório.

86. Decisão pela abertura do mercado do DPVAT

1106. Em 19/12/2019, o Conselho Diretor da Susep aprovou, por unanimidade, uma minuta de Resolução do CNSP prevendo a abertura do modelo do Seguro DPVAT para um regime de livre concorrência pelas seguradoras autorizadas a operar pela SUSEP (peça 139):

> *1) Processo Susep nº 15414.633965/2019-15*
> *Interessado: SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL-MSP-SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL NO RIO DE JANEIRO*
> *Assunto: Proposta de Resolução do CNSP que dispõe sobre a operação do Seguro DPVAT. Com o ato, objetiva-se promover a abertura do modelo do Seguro DPVAT para um regime de livre concorrência pelas seguradoras autorizadas a operar pela SUSEP, observado o disposto na Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974, e a regulamentação específica aplicável.*
> *Relator: Rafael Pereira Scherre*
> *Decisão: Aprovada, por unanimidade, a proposta de minuta de Resolução CNSP, a qual dispõe sobre a operação do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre, ou por sua Carga, a Pessoas Transportadas ou não – Seguro DPVAT em regime de livre concorrência.*

1107. De fato, um modelo aberto para o DPVAT resolveria grandes problemas do modelo atual do DPVAT e, provavelmente, desoneraria os proprietários de veículos, ainda que se mantivessem os repasses obrigatórios, pois eliminaria as falhas estruturais aqui apresentadas:

- *paradoxo ineficiência-lucro;*
- *lucro desproporcional ao capital alocado;*
- *lucro garantido sem necessidade de operar o seguro;*
- *monopólio por prazo indeterminado sem concorrência pública; e*
- *vantagem indevida para seguradoras pertencentes a grandes grupos econômicos.*

1108. No entanto, vislumbram-se algumas dificuldades operacionais para abertura do modelo do DPVAT:

- *os acidentados que não identificassem os veículos causadores do acidente, ou seus beneficiários, poderiam ficar a descoberto do seguro;*
- *os acidentados por veículos cujos proprietários estão inadimplentes, ou seus beneficiários, poderiam ficar a descoberto do seguro;*
- *as seguradoras não estão presentes em todos rincões do País, o que poderia comprometer a universalidade do atendimento do DPVAT; e*
- *os acidentados, ou seus beneficiários, teriam que identificar a seguradora do veículo causador do acidente para pedir a indenização.*

1109. Essas dificuldades não nos parecem intransponíveis.

1110. Com relação aos casos de não identificação dos veículos causadores do acidente, assim como os de proprietários inadimplentes, é possível, por exemplo, criar uma espécie de cosseguro obrigatório para cobrir tais casos. Desse modo, as seguradoras em geral repassariam um percentual do prêmio do DPVAT para uma (ou mais) cosseguradora(s), que receberiam esse percentual e ficariam responsável(is) por tais sinistros em determinada região do País.

1111. Com relação à falta de seguradoras em todos rincões do País para universalidade de atendimento, é possível adotar duas medidas complementares que possibilitariam manter ou

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

aumentar o atual nível de adimplência do DPVAT: (1) autorizar a venda do DPVAT em conjunto com outros seguros de veículos; e (2) permitir a venda do DPVAT pela cosseguradora da região para os proprietários que só desejassem pagar o DPVAT, sem consumir outra espécie de seguro veicular;

1112. Quanto à necessidade de os acidentados terem que identificar a seguradora do veículo causador do acidente para pedir a indenização, as cosseguradoras teriam acesso à base de dados de todos seguros DPVAT pagos e poderiam encaminhar os pedidos de indenização às seguradoras correspondentes.

1113. Essas soluções exemplificativas pressupõem descentralizar a operação do DPVAT para diversas seguradoras, que seriam de dois tipos: (1) seguradoras autorizadas a vender o DPVAT, que repassam parte de seus prêmios a cosseguradoras do DPVAT e regulam sinistros dos veículos vinculados a suas operações; e (2) cosseguradora(s) obrigada(s) a manter rede de atendimento para recebimento de quaisquer pedidos do DPVAT, que regulam sinistros de veículos não identificados e recebem parte dos prêmios das demais seguradoras da região, além dos prêmios dos seguros que conseguir vender.

1114. Para as seguradoras do primeiro grupo, a autorização para operação seria pelo regime de credenciamento, conforme outros seguros.

1115. Para a(s) cosseguradora(s), há três soluções em tese: (1) a(s) cosseguradora(s) receberiam autorização por prazo determinado mediante prévia licitação; (2) a Líder assumiria o papel de cosseguradora em todo País, com ajustes nas regras do consórcio; e (3) uma seguradora pública, a ser criada por lei, assumiria o papel de cosseguradora em todo País.

1116. Entendemos que, no atual contexto político-econômico, a criação de mais uma estatal deve ser descartada. Assim, descarta-se a terceira opção. Quanto à segunda opção, essa pode ser válida para um período de transição, mas alguns problemas estruturais deixariam de ser mitigados. Concluímos, então, que a melhor solução seria a abertura total do mercado.

1117. Foi apresentado um conjunto de possíveis soluções para a abertura do mercado do DPVAT sem perda da universalidade do atendimento e com manutenção da cobertura do DPVAT para acidentes com veículos não identificados.

1118. Vale registar que essas premissas de universalidade do DPVAT não são necessárias, pois poderiam ser transferidos para o sistema de assistência social os casos de acidentes sem identificação do veículo causador e os casos de veículos sem cobertura do DPVAT. Mas, as unidades de assistência social não possuem expertise na detecção de fraudes em seguros veiculares. Ou seja, a ocorrência de fraudes envolvendo essas situações poderia aumentar.

1119. Essa transferência de determinados casos para o sistema de assistência social também não resolve a questão da dificuldade de se identificar a seguradora do veículo causador do acidente.

1120. Existem outras soluções além da exemplificada acima, e algumas são provavelmente melhores. O fato é que existem riscos na mudança de modelo do DPVAT, mas a abertura do mercado do DPVAT traria ganhos para a população e eliminaria impropriedades do sistema atual, que beneficia demasiada e injustificadamente grandes grupos econômicos e favorece a ocorrência de fraudes, além de sobrecarregar a Susep com excesso de demandas fiscalizatórias.

1121. No entanto, para abrir o mercado do DPVAT, é necessário antes conhecer o interesse das seguradoras em operar o produto DPVAT em determinadas condições estabelecidas pela Susep.

1122. As condições, de natureza e/ou econômica, devem ser previamente estabelecidas para: (1) garantir preços e prazos atrativos para os licitantes; (2) evitar empresas aventureiras sem condições de suportar os danos que possam vir a causar; (3) diminuir a presença de intermediários na operação do DPVAT, aumentando o controle sobre a regulação dos sinistros;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

(4) aumentar a eficiência da operação do DPVAT, diminuindo o ônus que recairá sobre o segurado; (5) assegurar a qualidade do serviço prestado aos consumidores do DPVAT; e (6) não sobrecarregar a Susep com demandas fiscalizatórias em todo País.

1123. O voto pela abertura do mercado do DPVAT aprovado pela decisão Conselho Diretor da Susep em 19/12/2019 revela que a nova Diretoria da Susep se debruçou sobre a questão do modelo do DPVAT em razão do Acórdão TCU 1801/2019-Plenário (peça 138):

> *Motivações do voto*
> *6. A partir de abril de 2019, após a formação da atual Diretoria da SUSEP, foram realizados estudos de revisão do atual modelo do seguro DPVAT, em observância, inclusive, as recomendações emanadas pelo Tribunal de Contas da União, em particular a recomendação contida no item 9.1.11 do Acórdão nº 2609/2019, reiterada pela determinação 9.3.4 do Acórdão nº 1801/2019, reproduzidas a seguir:*
> *"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;" [Acórdão nº 2609/2019]*
> *"9.3.4. verifique se houve deliberação acerca das propostas de alteração do modelo de gestão do Seguro DPVAT, em consonância com a recomendação expedida no item 9.1.11 do Acórdão 2.609/2016-TCU-Plenário;" [Acórdão nº 1801/2019]*

1124. Cumpre, portanto, considerar plenamente atendido o item 9.1.11 do Acórdão TCU 1801/2019-Plenário e considerar que a determinação contida no item 9.3.4 do Acórdão TCU 1801/2019-Plenário perdeu seu objeto.

1125. Analisando a exposição de motivos aprovada para a proposta de abertura do mercado do DPVAT, identificam-se argumentos que convergem para os argumentos aqui apresentados. Além disso, verifica-se que a Procuradoria da Susep, a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia – SPE/ME e a Superintendência da Polícia Federal no Rio de Janeiro apresentaram também o entendimento de que a melhor solução seria a abertura do mercado do DPVAT (peça 138):

> *7. De forma resumida, foi feito um amplo levantamento dos problemas relacionados ao modelo atual do seguro DPVAT e análise de experiências internacionais sobre seguros obrigatórios de acidentes de trânsito.*
> *8. Dentro do contexto legislativo atual, avaliou-se como se daria a precificação do seguro em livre mercado, ou seja, mantendo-se as exigências legais de cobertura e repasses, mas livre de uma estrutura monopolista sem possibilidade de diferenciação de produtos e preços.*
> *9. Em seguida, passou-se a flexibilizar a premissa de manutenção do atual contexto legislativo, de forma a considerar duas possibilidades: a primeira, contendo a redução do escopo atual, mantendo-se apenas seguro obrigatório para o caso de morte de terceiros, sem repasses legais e com operação em livre mercado; enquanto a segunda baseou-se na hipótese de extinção do modelo atual.*
> *10. Estudo encaminhado da própria Líder à SUSEP, apresentado abaixo, demonstra que o Brasil é o único País no mundo que possui um fundo universal gerido por um monopólio privado, inclusive para vítimas de não-identificados. E que a livre concorrência é a opção dominante entre a maioria dos países. (...)*
> *11. Por meio do Ofício Eletrônico SUSEP nº 340/2019, de 6/11/2019, a pedido da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia – SPE/ME, foram encaminhadas diversas estimativas relativas ao Seguro DPVAT e proposta de medida provisória com a extinção do modelo atual.*
> *12. Em 11 de novembro de 2019, foi publicada a Medida Provisória n.º 904, que dispõe sobre a extinção do seguro. E em 19 de dezembro 2019 o Supremo Tribunal Federal deferiu medida cautelar suspendendo os efeitos da MP 904.*
> *13. Não obstante esse contexto, foi encaminhado a esta Autarquia, em 10/12/2019, o Ofício nº 18450/2019 – SR/PF/RJ, enviado pela Polícia Federal em 10/12/2019, o qual, em suma, apresenta argumentos a favor da abertura do modelo do Seguro DPVAT para livre mercado, considerando sua necessária aderência à Lei nº 6.194/1974, e de onde destaco o seguinte trecho:*
> *"Em resumo, pela análise da pequena Lei 6.194/74, com suas alterações posteriores, que rege o seguro obrigatório DPVAT, fica claro que esta Lei não está sendo cumprida, posto que não há previsão legal para o seguro obrigatório ser um monopólio de nenhuma empresa e um consórcio administrado por uma empresa líder do setor deveria ficar responsável somente pelas indenizações excepcionais previstas na citada Lei".*
> *14. Além das observações apontadas em tal ofício, são levadas em consideração, na presente proposta de deliberação, as motivações apresentadas no Relatório Eletrônico SUSEP/DIR2 nº 3/2019 e a manifestação da*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Procuradora Federal junto à SUSEP por meio do Parecer n. 00020/2019/PF/GABIN/PFE-SUSEP-SEDE/PGF/AGU.
15. Não menos importante, considera-se que a medida contém estreita aderência à Lei nº 13.874/2019 – Lei de Liberdade Econômica, em particular em relação a seus artigos 1º, 2º e 4º.
16. Independentemente das discussões econômicas acerca da modelagem ideal para o seguro DPVAT, o Parecer n. 00020/2019/PF/GABIN/PFE-SUSEP-SEDE/PGF/AGU, o qual corrobora parte das conclusões contidas no Ofício nº 18450/2019 – SR/PF/RJ, indica que a forma que melhor se coaduna ao ordenamento jurídico vigente é a abertura da operação para livre mercado, limitando a operação em consórcio ao objeto previsto no art. 7º da Lei nº 6.194, de 1974. Confira-se: (...)
17. Frente ao exposto é fundamental que seja revisitada a operação do DPVAT, hoje operacionalizada em regime de monopólio privado. Entendo que a livre concorrência deve ser a base operacional pela qual o regulador deve se pautar. Permitindo somente em casos excepcionais estruturas monopolistas ou de reduzido grau de competitividade.
18. Exceto pelo art. 7° da Lei n° 6.194, de 1974, que prevê nos casos de não identificados, inadimplentes e vencidos a operação em forma de consórcio, não vislumbro que os casos acima se apliquem ao DPVAT e, portanto, entendo ser necessário a edição de normativos por este CNSP de modo a proporcionar o funcionamento em 2021 do modelo concorrencial para a comercialização do referido seguro.
VOTO: Em face do exposto, proponho que este Conselho aprove o entendimento de que o modelo de operação do seguro DPVAT, exceto na hipótese do artigo 7º da Lei 6194/74, deve ser o da livre concorrência e que a SUSEP apresente até agosto de 2020 as normas necessárias para operacionalização do novo marco regulatório.

1126. Observa-se, no voto acima transcrito, que dois dos riscos para a abertura do mercado são apontados nesse documento: os casos de não identificados e de veículos inadimplentes.

1127. No entanto, o Conselho Diretor da Susep parece não ter atentado para a situação do acidentado que deve descobrir a qual seguradora deve recorrer para buscar sua indenização.

1128. Outro ponto olvidado pelo Conselho foi a necessidade de garantir que houvesse uma seguradora que realizasse apenas o contrato do DPVAT e aceitasse a proposta em qualquer parte do País.

1129. Entendemos oportuno, portanto, recomendar à Susep que realize um estudo de mercado com a finalidade de verificar se, sob determinadas condições técnico-econômicas, existe possibilidade de concorrência em todo País, e, caso positivo, como o mercado do DPVAT deve ser partilhado de modo a garantir a um só tempo ampla concorrência e atendimento universal.

87. Objetos nos quais foi constatado

1130. Este achado foi elaborado a partir da análise dos seguintes documentos:

a) demonstrações financeiras da Seguradora Líder (peças 33-44);

b) relatórios de fiscalização da Seguradora Líder (peças 79-80);

c) estimativas de receitas e despesas elaboradas pela Seguradora Líder (peça 45-46, 53);

d) processo SEI 15414.602959/2017-46 – Relatório final GT 6640, peça 76;

e) decisão do Conselho Diretor da Susep pela abertura do mercado do DPVAT (peças 138-139);

f) estudo da Susep sobre o modelo do DPVAT (peça 31).

88. Critério de auditoria

1131. O art. 43 da Resolução CNSP 332/2015, que dispõe sobre o DPVAT, determina que a observância dos princípios da eficiência, da razoabilidade, da publicidade e da impessoalidade.

1132. É dever do Estado proteger o cidadão contra o abuso econômico e o aumento arbitrário dos lucros (CF, art. 173, § 4º): o atual modelo do DPVAT se mostra ineficiente e onera indevidamente o cidadão.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

89. Evidências

1133. As evidências que dão suporte a esse achado são as seguintes:

a) demonstrações financeiras da Seguradora Líder (peças 33-44);

b) relatórios de fiscalização da Seguradora Líder (peças 79-80);

c) estimativas de receitas e despesas elaboradas pela Seguradora Líder (peça 45-46, 53);

d) processo SEI 15414.602959/2017-46 – Relatório final GT 6640, peça 76;

e) notícias sobre fraudes encontradas na mídia (peças 125-137);

f) decisão do Conselho Diretor da Susep pela abertura do mercado do DPVAT (peças 138-139);

g) estudo da Susep sobre o modelo do DPVAT (peça 31).

90. Causas

1134. A modelagem inadequada da operação do DPVAT é a principal causa das falhas e irregularidades apontadas neste achado.

1135. O fato de a Susep não ter estabelecido normas adequadas contribuiu para algumas disfunções atuais da operação.

91. Efeitos reais e potenciais

1136. As falhas e irregularidades aqui apresentadas aumentam as despesas da operação do DPVAT, onerando indevidamente os proprietários de veículos.

92. Responsável: qualificação, conduta, nexo de causalidade e culpabilidade (a análise de culpabilidade não se aplica a pessoas jurídicas)

1137. A matriz do modelo do DPVAT foi estabelecida por lei, razão pela qual não há que se falar em responsabilização.

1138. As falhas e irregularidades encontradas no processo de regulação foram causadas por anos de má gestão da Líder e anos de supervisão inadequada da operação, o que torna inviável a individualização da responsabilidade no âmbito deste trabalho.

93. Conclusão da equipe de auditoria

Avanços na recepção de sinistros do DPVAT – diminuição dos valores pagos aos Sincor e contas para segregar as despesas pelos diferentes canais de recepção

1139. Na estimativa de despesas para 2019 (peça 80), a Seguradora Líder informou que as despesas de recepção com os Sincor foram igualadas às demais, exceto Correios.

1140. Além disso, foram criadas contas para segregar as despesas pelos diferentes canais de recepção, o que pode contribuir para a transparência na gestão dos recursos do DPVAT.

1141. No monitoramento do Acórdão 1.801/2019-Plenário, as despesas de recepção do DPVAT serão reexaminadas. Por isso, entendemos desnecessária medida complementar nesta fiscalização.

Convênio com Correios tem indícios de antieconomicidade

1142. Na fiscalização de 2014 (TC 030.283/2012-4), concluiu-se que o modal de recebimento pelos Correios merecia exame, pois seu custo parecia inadequado, e havia risco de haver várias remessas por um mesmo segurado.

1143. Nesta fiscalização, constatou-se a pouca relevância do modal dos Correios, ou seja, esse modal de recebimento é utilizado em uma pequena parte do total de pedidos de indenização.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1144. Também se verificou que a distribuição dos monopólios da recepção e regulação dos sinistros recebidos pelos Correios entre as seguradoras não buscou minimizar os custos da operação por meio da economia de escala.

1145. As informações acrescidas neste item à questão dos Correios (que vem sendo abordada desde o Acórdão TCU 2.609/2016-P) reforçam a relevância da recomendação contida no item 9.2.8 do Acórdão 1.801/2019-Plenário.

Segregação parcial dos processos de recepção e regulação de sinistros

1146. Constatou-se, a partir dos fatos descobertos na Operação Tempo de Despertar e na auditoria forense realizada pela KPMG, que a falta de segregação entre as atividades de recepção e regulação estimulava a captação de sinistros bem como as fraudes contra o DPVAT.

1147. Então, a partir de março de 2016, a Seguradora Líder iniciou a implantação de um novo modelo de processo de recepção e regulação com o objetivo de segregar essas funções.

1148. Atualmente, a distribuição da regulação dos sinistros é randômica, ou seja, é possível, mas não é garantido que a seguradora que recepcionou fará a regulação do mesmo sinistro.

1149. A distribuição randômica observa dois critérios: (i) 50% dos processos são distribuídos por divisão aritmética entre as seguradoras reguladoras; e (ii) 50% dos processos são distribuídos proporcionalmente à produção anual dos anos de 2013, 2014 e 2015.

1150. Não foram encontradas justificativas para se manterem 50% da distribuição dos processos proporcional à produção anual, nem para a não segregação total das atividades de recepção e regulação dos sinistros, excluindo-se da distribuição para regulação as seguradoras que recepcionaram.

1151. Não foram encontradas evidências de que os sinistros recebidos pelos Correios também se submetem à regra de segregação entre as atividades de recepção e regulação.

1152. Entendemos oportuno propor que a Susep avalie a nova sistemática de distribuição dos processos para regulação no âmbito de uma fiscalização nos moldes da que foi realizada pelo GT 6640 nos anos de 2016 a 2018.

Falhas e irregularidades identificadas pelo Grupo de Trabalho 6640/2016

1153. Em maio/2018, um grupo de trabalho, criado pela Portaria Susep 6640, de 5/9/2016, apresentou um relatório sobre as atividades de recepção e regulação do DPVAT, abrangendo o período de janeiro/2014 a julho/2016.

1154. Em resumo, o GT 6640 identificou as seguintes situações no período fiscalizado (janeiro/2014 a julho/2016):

- *O consórcio DPVAT paga às seguradoras consorciadas aproximadamente R$ 220 milhões/ano pelos serviços de recepção e regulação;*
- *Mais de um terço das seguradoras consorciadas não recebe pedidos de indenização nem regula sinistros, atividades que são o cerne do serviço de seguros;*
- *De 75 seguradoras consorciadas, apenas 16 possuem regulação própria, ou seja, recebem RCO de regulação e não terceirizam a atividade ou terceirizam apenas parte do serviço;*
- *De 75 seguradoras consorciadas, 32 terceirizam totalmente o serviço de regulação pelo qual são pagas pelo consórcio DPVAT;*
- *De 75 seguradoras consorciadas, 27 não regulam sinistros do DPVAT e, portanto, não recebem RCO de regulação;*
- *A maioria das seguradoras consorciadas vinculadas a grandes grupos econômicos não recebe pedidos de indenização nem regula sinistros, embora sejam as que mais lucram com o DPVAT;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

- *As atividades de recepção e regulação de sinistros estão concentradas em 10 seguradoras de porte médio, que respondem mais de 85% dessas atividades;*
- *8 seguradoras consorciadas podem ser consideradas muito dependentes do DPVAT, já que os prêmios do DPVAT recebidos correspondem a percentuais que variam de 33% a 100% dos totais de prêmios recebidos por elas;*
- *Há forte concentração no mercado de regulação terceirizada do DPVAT: uma mesma empresa é contratada por 23 seguradoras consorciadas para fazer a regulação de sinistros;*
- *A terceirização da regulação de sinistros dá lucro de cerca de 30% do RCO recebido às seguradoras consorciadas;*
- *A maioria das seguradoras que atuam na regulação do DPVAT não dispõe de estrutura de controle interno adequada para supervisionar as terceirizadas.*

1155. Todas essas situações devem ser revisitadas em uma nova fiscalização da Susep, pois medidas antifraude foram implementadas pela Seguradora Líder desde então. Essa fiscalização teria por objetivo reavaliar a atividade de regulação do DPVAT e aferir o resultado das medidas antifraude implementadas pela Seguradora Líder, para, ao final, se for o caso, a Superintendência apresentar propostas de mudanças normativas ao CNSP com a finalidade de mitigar as falhas identificadas pela KPMG e pela Susep nos processos de recepção e regulação do DPVAT.

Falta de padronização na contabilização das receitas de RCO

1156. O GT 6640 verificou que as onze seguradoras que mais recepcionam e regulam sinistros não contabilizam de modo uniforme os eventos contábeis da prestação dos serviços de recepção e regulação dos sinistros (ver tabela 52).

1157. Com a falta de uniformidade na contabilização das operações e a falta de segregação dos valores relacionados ao DPVAT, torna-se inviável para a Susep monitorar à distância a operação do DPVAT, cruzando os dados fornecidos pela Líder com os dados fornecidos pelas consorciadas.

1158. Entendemos oportuno que o Tribunal recomende à Susep que padronize a contabilização segregada dos eventos relacionados à operação do DPVAT pelas seguradoras consorciadas a fim de viabilizar o monitoramento à distância dessa operação.

Elementos típicos das fraudes contra o DPVAT

1159. Em busca na Internet, foram encontradas notícias de fraudes contra o DPVAT em diversas partes do País, perpetradas de diferentes modos, revelando que o processo de regulação instituído pela Seguradora Líder deve ser aprimorado em diversos pontos.

1160. As notícias mostram que as fraudes contra o DPVAT são complexas, no sentido de que envolvem pessoas de diferentes partes da população (servidores públicos, policiais civis e militares, médicos, enfermeiros, fisioterapeutas, dentistas, agenciadores de seguros, hospitalizados etc), que se reúnem de modo permanente ou temporário para cometer as fraudes.

1161. No entanto, as quadrilhas possuem dois pontos em comum: cometem fraudes na regulação dos sinistros e possuem uma região relativamente específica de atuação no País.

1162. Esses pontos em comum permitem a criação de mecanismos eficazes de combate a fraudes, e, segundo informações da Seguradora Líder, alguns desses mecanismos vêm sendo implementados na operação do DPVAT, tais como a medição da frequência com que cada médico assina perícias ou cada policial registra boletins de ocorrência. Também se pode comparar frotas e população com os sinistros em cada comarca ou município. Enfim, analisando os padrões das fraudes, é possível criar mecanismos automáticos de identificação de casos com alta probabilidade de fraude.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1163. As notícias sobre operações policiais que detectaram fraudes no DPVAT reforçam a relevância da proposta de uma nova fiscalização da Susep, nos moldes do trabalho realizado pelo GT 6640, com o objetivo de fiscalizar a atividade de regulação do DPVAT e aferir o resultado das medidas antifraudes implementadas pela Seguradora Líder.

Medidas de combate a fraudes melhoraram após a deflagração da Operação Tempo de Despertar

1164. Até o ano de 2014, as demonstrações financeiras da Seguradora Líder apresentaram pouca ou nenhuma informação sobre como as fraudes contra o DPVAT eram combatidas.

1165. A partir de 2015, mais medidas de combate a fraudes passaram a ser anunciadas. As demonstrações de 2016 apresentaram uma extensa nota explicativa completamente dedicada à questão das fraudes. Uma nota explicativa dessas demonstrações apresenta uma lista de 17 medidas adotadas pela Seguradora Líder para "reduzir o risco de fraudes contra o DPVAT e mitigar os riscos de que administradores e funcionários da Seguradora estejam envolvidos nas referidas fraudes". Em tese, essas medidas mostram-se adequadas à finalidade de mitigar os riscos de fraude na regulação.

1166. A julgar pelas informações disponibilizadas nas demonstrações financeiras da Líder, as medidas de combate a fraudes melhoraram após a deflagração da Operação Tempo de Despertar. Muitas das medidas anunciadas pela Líder coincidem com ações apresentadas no plano de melhoria proposto pela KPMG.

1167. No entanto, a efetividade dessas medidas ainda não é plenamente satisfatória, a julgar pela continuidade das operações policiais identificando crimes na operação do DPVAT em 2018 e 2019.

1168. Essa constatação volta a reforçar a relevância da proposta de uma nova fiscalização da Susep, nos moldes do trabalho realizado pelo GT 6640, com o objetivo de fiscalizar a atividade de regulação do DPVAT e aferir o resultado das medidas antifraudes implementadas pela Seguradora Líder.

1169. Os fatos narrados neste item também reforçam a relevância da proposta de a Susep avaliar o plano de ação proposto pela KPMG e verificar seu grau de implementação pela Líder, que será apresentada no achado 3.5.

Evolução anual dos sinistros avisados não adere a dados oficiais

1170. Comparando os dados de sinistros avisados com dados oficiais de frota de veículos, mortalidade por acidentes de trânsito, número de internações em hospitais do SUS em decorrência de acidentes de trânsito, gastos com internações de feridos hospitalizados no SUS devido a acidentes de trânsito, verifica-se total falta de aderência, fato que confirma que os valores exorbitantes pagos a título de indenização eram fruto de fraudes e falhas no processo de regulação dos sinistros até 2016.

1171. Há anos, prevalece o discurso de que se deve incentivar o controle social dos serviços públicos e dos serviços de necessidade ou utilidade pública. Para isso, no entanto, é necessário tornar públicas determinadas informações.

1172. Entendemos oportuno propor que, em complemento à proposta de conferir transparência às demonstrações da Líder apresentada no achado 3.1, seja determinado à Líder que disponibilize periodicamente, trimestral ou semestralmente, informações complementares sobre a operação do DPVAT em seu site na Internet.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Falhas estruturais do modelo do DPVAT

1173. É notório que o modelo do DPVAT possui um problema intrínseco, que vem sendo denominado paradoxo ineficiência-lucro, ou seja, quanto mais a Líder gasta maior é seu lucro nos anos seguintes.

1174. No entanto, esse não é o único problema estrutural do modelo. Algumas outras deficiências do modelo podem ser deduzidas a partir dos achados do GT 6640:

- *Lucro desproporcional ao capital alocado (587% a.a. de retorno sobre capital próprio):*
    - *Para construir a operação do DPVAT, as seguradoras consorciadas investiram apenas R$ 15 milhões, mas, de 2008 a 2018, lucraram, em média, R$ 134 milhões/ano;*
    - *Para entrar no consórcio DPVAT com 1% de participação no fim de 2015, por exemplo, seria necessário investir R$ 265 mil (o patrimônio líquido da Seguradora Líder era de R$ 26,5 milhões) - após um ano, a seguradora teria auferido lucro de R$ 1,73 milhões e, após dois anos, mais R$ 1,18 milhões (as receitas operacionais de 2016 e 2017 foram R$ 173 milhões e R$ 118 milhões, respectivamente);*
    - *a Seguradora Líder foi apresentada em 7º lugar no ranking das maiores seguradoras de ramos gerais do País em 2018 (6º lugar em 2017), com R$ 4,7 bilhões de prêmios líquidos emitidos e apenas R$ 16,8 milhões de patrimônio líquido - a seguradora que a sucede no ranking possui patrimônio líquido 140 vezes maior, via de regra, os prêmios emitidos são, no máximo 10 vezes maior que o patrimônio, no caso da Líder, são 274 vezes;*
- *Lucro garantido sem necessidade de operar o seguro:*
    - *O consórcio DPVAT pode ser caracterizado como um consórcio instrumental, ou seja, as consorciadas não precisam colocar à disposição da operação do DPVAT suas aptidões, recursos e estruturas;*
    - *Para participar do consórcio DPVAT, não é necessário vender seguro, fazer vistoria, receber pedido de indenização, fazer regulação de sinistros ou executar pagamentos de indenizações;*
    - *Para participar do consórcio DPVAT, basta manifestar interesse, obter autorização da Susep e integralizar e uma parcela do capital da Seguradora Líder, que é irrisório em comparação com os vultosos lucros auferidos pelo consórcio;*
    - *Em tese, caso não seja ambiciosa, uma seguradora que integralizou seu capital na Seguradora Líder pode parar de operar os demais produtos e fechar as portas da empresa para aguardar o recebimento periódico do lucro do DPVAT (2% da arrecadação de prêmios multiplicado pelo percentual de participação), pois a Seguradora Líder faz tudo que é necessário para manter a operação do DPVAT e distribui periodicamente lucros da operação do DPVAT a todos sócios na medida de suas participações;*
- *Monopólio por prazo indeterminado sem concorrência pública:*
    - *O consórcio DPVAT não venceu uma licitação em que ofertou menor proposta de lucro para administrar os recursos do DPVAT;*
    - *Qualquer empresa que atenda aos requisitos formais estabelecidos, pode entrar no consórcio DPVAT, mas modelo do DPVAT não é de credenciamento, pois a remuneração das consorciadas não é proporcional aos serviços prestados;*
- *Vantagem indevida para seguradoras pertencentes a grandes grupos econômicos:*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

- *O lucro de uma empresa deve guardar proporcionalidade com o capital investido e os riscos assumidos;*
- *Os lucros das consorciadas são definidos de acordo com o patrimônio líquido de cada uma e da região em que cada uma está autorizada a operar, independente do pessoal alocado ou dos recursos empregados na operação, favorecendo sem razão justificada as maiores seguradoras do País;*
- *As seguradoras consorciadas pertencentes a grandes grupos econômicos não prestam serviços de recepção e regulação dos sinistros do DPVAT, ou quase não os prestam, mas são as que mais lucram com a operação do DPVAT.*

1175. A correção de algumas falhas identificadas no modelo do DPVAT depende de alterações legislativas; outras dependem de novas regras do CNSP ou da Susep; e outras, de novo acordo entre os acionistas da Líder.

1176. Na qualidade de órgão de controle, não deve o TCU intervir na definição de um novo modelo, mas este Tribunal pode contribuir com o apontamento de pontos fracos e oportunidades de melhoria na operação do DPVAT.

Decisão pela abertura do mercado do DPVAT

1177. Em 19/12/2019, o Conselho Diretor da Susep aprovou, por unanimidade, uma minuta de Resolução do CNSP prevendo a abertura do modelo do Seguro DPVAT para um regime de livre concorrência pelas seguradoras autorizadas a operar pela SUSEP.

1178. De fato, um modelo aberto para o DPVAT resolveria grandes problemas do modelo atual do DPVAT e, provavelmente, desoneraria os proprietários de veículos, ainda que se mantivessem os repasses obrigatórios, pois eliminaria as falhas estruturais aqui apresentadas.

1179. No entanto, vislumbram-se quatro dificuldades para abertura do modelo do DPVAT:

- *os casos de acidentados que não identificassem os veículos causadores do acidente ficariam a descoberto do seguro;*
- *os casos de acidentados por veículos cujos proprietários estão inadimplentes;*
- *as seguradoras não estão presentes em todos rincões do País, o que comprometeria a universalidade do atendimento do DPVAT; e*
- *os acidentados teriam que identificar a seguradora do veículo causador do acidente para pedir a indenização.*

1180. Essas dificuldades não nos parecem intransponíveis. A título de exemplo, algumas possíveis soluções foram apresentadas neste achado.

1181. O voto pela abertura do mercado do DPVAT aprovado pela decisão Conselho Diretor da Susep em 19/12/2019 revela que a nova Diretoria da Susep se debruçou sobre a questão do modelo do DPVAT em razão do Acórdão TCU 1801/2019-Plenário.

1182. Cumpre, portanto, considerar plenamente atendido o item 9.1.11 do Acórdão TCU 1801/2019-Plenário e considerar que a determinação contida no item 9.3.4 do Acórdão TCU 1801/2019-Plenário perdeu seu objeto.

1183. Analisando a exposição de motivos aprovada para a proposta de abertura do mercado do DPVAT, identificam-se argumentos que convergem para os argumentos aqui apresentados. Além disso, verifica-se que a Procuradoria da Susep, a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia – SPE/ME e Polícia Federal apresentaram também o entendimento de que a melhor solução seria a abertura do mercado do DPVAT.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1184. O voto condutor da decisão do CNSP aponta dois dos riscos para a abertura do mercado que foram mencionados neste achado: os casos de veículos não identificados e de inadimplentes.

1185. No entanto, o Conselho Diretor da Susep parece não ter atentado para a situação do acidentado que deve descobrir a qual seguradora deve recorrer para buscar sua indenização.

1186. Outro ponto olvidado pelo Conselho foi a necessidade de garantir que haja, em qualquer parte do País, ao menos uma seguradora com interesse em operar o DPVAT.

1187. Entendemos oportuno, portanto, recomendar à Susep que realize um estudo de mercado com a finalidade de verificar se, sob determinadas condições técnico-econômicas, existe possibilidade de concorrência em todo País, e, caso positivo, como o mercado do DPVAT deve ser partilhado de modo a garantir a um só tempo ampla concorrência e atendimento universal.

94. Proposta de encaminhamento

1188. Diante do exposto, entendemos oportuno propor que o Tribunal:

a) determine à Susep:

a.1) a realização de uma nova fiscalização na Seguradora Líder com os seguintes objetivos:

a.1.1) atualizar as informações colhidas pelo Grupo de Trabalho 6640 sobre os processos de recepção e regulação de sinistros;

a.1.2) verificar se a Seguradora Líder adotou medidas adequadas para combater fraudes como as que são rotineiramente divulgadas na mídia e aquelas detectadas na Operação Tempo de Despertar e no trabalho realizado pela KPMG;

a.1.3) verificar a adequação do plano de ação proposto pela KPMG;

a.1.4) verificar se a Seguradora Líder implementou o plano de ação proposto pela KPMG;

a.1.5) avaliar a regularidade do fato de a Líder haver concedido o monopólio de recepção de sinistros encaminhados pelos Correios para algumas seguradoras, sem procedimento concorrencial com vistas a aproveitar eventuais vantagens que as seguradoras poderiam ter para regular sinistros ocorridos nas unidades da federação em que mais atuam;

a.1.6) verificar se os sinistros recebidos pelos Correios também se submetem à regra de segregação entre as atividades de recepção e regulação;

a.1.7) verificar a adequação do critério de rateio dos processos de regulação e identificar as razões que levaram a Seguradora Líder a não optar por segregar totalmente as funções de recepção e regulação de sinistros; e

a.2) a padronização da contabilização segregada dos eventos relacionados à operação do DPVAT pelas seguradoras consorciadas a fim de viabilizar o monitoramento à distância dessa operação;

b) informe o TCU sobre:

b.1) os desdobramentos do trabalho realizado pelo GT 6640, informando sobre o andamento e o julgamento das representações e processos sancionadores autuados em decorrência desse trabalho;

b.2) o andamento e o julgamento das representações e processos sancionadores autuados em decorrência da Operação Tempo de Despertar;

c) recomendar à Susep a realização de estudos com vistas a:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

c.1) implementar regras de restrição à subcontratação de empresas de regulação de sinistros, de modo a evitar que a falta de controle na subcontratação de reguladoras de sinistros permita a concretização de fraudes contra o DPVAT;

c.2) tornar públicos os dados de sinistros avisados e sinistros pagos por Município;

c.3) avaliar os mercados regionais de seguro e verificar a possibilidade de abertura do mercado do DPVAT garantindo ampla concorrência e atendimento universal do serviço a preço justo;

c.4) levar em consideração, nos estudos sobre a abertura do mercado do DPVAT, que deve haver um meio ágil para resolver a situação do acidentado que não sabe a qual seguradora deve pleitear a indenização do DPVAT;

d) considerar plenamente atendido o item 9.1.11 do Acórdão TCU 1801/2019-Plenário; e

e) considerar que a determinação contida no item 9.3.4 do Acórdão TCU 1801/2019-Plenário perdeu seu objeto.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

95. Susep não acompanhou os desdobramentos da auditoria forense da KPMG

96. Situação Encontrada

97. Origem do relatório da KPMG

1189. Em setembro de 2016, membros do Conselho de Administração da Seguradora Líder solicitaram à KPMG Assessoria uma auditoria com o objetivo de identificar indícios de envolvimento de membros da administração da companhia em irregularidades apontadas na Operação Tempo de Despertar.

1190. A KPMG Assessoria foi escolhida porque a KPMG Financial Risk & Actuarial Services já fizera um trabalho na Seguradora Líder (processo SEI 15414.635029/2017-79, peça 140, p. 85):

> *Em setembro de 2016, a KPMG Assessores Ltda. foi contatada por membros do Conselho de Administração da Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT S.A. com a solicitação de uma proposta de investigação com o objetivo de tentar identificar possíveis indícios de envolvimento de membros da Administração da Companhia em irregularidades investigadas pela Polícia Federal no Estado de Minas Gerais, no âmbito da operação denominada Tempo de Despertar (Relatório conclusivo do Inquérito Policial n° 373/2014 - DPF/MOC/MG, emitido pelo Departamento de Polícia Federal).*
> *Tal solicitação foi motivada, de acordo com o informado à KPMG, pela identificação de potenciais conflitos de interesse na contratação de prestadores de serviço de perícias médicas da Companhia, identificados durante trabalho realizado pela KPMG Financial Risk & Actuarial Services Ltda., que é dissociado do escopo de trabalho do presente relatório, sendo aquele um trabalho de propósito específico de verificação na Seguradora Líder de como e com que periodicidade são realizados os controles das contratações relevantes, com foco no atendimento das normas estabelecidas no art. 43 da Resolução n° 332/2015 do CNSP, com ênfase aos §§ 4º, 5º e 6º.*

1191. De acordo com uma ata de reunião realizada em 23/1/2019 entre técnicos da Susep e um sócio da auditoria independente da Seguradora Líder (PricewaterhouseCoopers Brasil Ltda - PwC) no âmbito de um processo administrativo de responsabilização (PAR) instaurado em razão das irregularidades detectadas pela KPMG, a realização de uma auditoria forense foi uma exigência da PwC, que passou a desconfiar das informações prestadas pela Seguradora Líder quando tomou ciência do Inquérito Policial produzido pelo DPF de Montes Claros/Minas Gerais, após a divulgação de fraudes no DPVAT na mídia. (peça 151, p. 267)

1192. Como forma de manifestar sua desconfiança das informações prestadas pela Seguradora, o parecer das Demonstrações Financeiras Intermediárias do ano de 2017 foi emitido com ressalvas. Por isso, principalmente, o Conselho de Administração teria decidido contratar a investigação da KPMG (peça 151, p. 267).

1193. E assim que a investigação começou, em setembro/2017, "o presidente da Seguradora Líder e o Presidente do Conselho de Administração foram afastados e logo em seguida vários diretores, membros do Conselho de Administração foram substituídos, bem como funcionários que de algum modo foram omissos ou tiveram atuação não condizente com suas funções" (peça 151, p. 267).

1194. Por fim, a PwC declarou ter mais confiança na nova direção da Seguradora Líder e informou que sua maior preocupação era a base de sinistros judiciais, com cerca de 400.000 processos pendentes, que de maneira direta influenciam na tarifação do seguro DPVAT (peça 151, p. 267).

1195. A PwC também afirmou que os planos de ações de melhoria dos controles da Seguradora Líder assim como a definição do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Ministério Público de Minas Gerais vinham sendo acompanhados. Eis a íntegra da ata de reunião:

> *OBJETIVOS DA REUNIÃO*
> *Oitiva relacionada ao processo administrativo de responsabilização -PAR instaurado através da Portaria SUSEP n• 7.150, de 29 de junho de 2018, com sócia da PriceWaterhouseCoopers - PWC.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

RESUMO DA REUNIÃO
Comparece u à reunião a sócia da PWC e atual responsável pelas demonstrações financeiras da Seguradora Líder.
Os integrantes da Comissão do PAR esclareceram o escopo dos trabalhos da comissão e questionaram a representante da PWC em relação ao histórico relacionado ao Relatório Forense apresentado à SUSEP, em especial no que tange a atuação da PWC.
A auditora informou que a PWC é a auditoria independente contratada pela Seguradora Líder desde o início de suas operações, no a no de 2008.
Esclareceu que mediante notícias veiculadas na mídia, desde denúncia apresentada no programa Fantástico como "Golpe do DPVAT" houve um crescente receio em relação a fidedignidade das informações fornecidas pela Seguradora Líder.
Que ao obter acesso ao relatório conclusivo do Inquérito Policial produzido pelo DPF de Montes Claros/Minas Gerais necessitou de subsídio de empresa especializada em investigação forense para ter conforto na assinatura das demonstrações financeiras da Seguradora Líder.
Nesse contexto as Demonstrações Financeiras Intermediárias do ano de 2017 foram emitidas com ressalva e que a continuidade do trabalho da PWC teria como condição a contratação de uma investigação forense com um trabalho de escopo definido pela PWC.
A entrevistada relatou que houve uma resistência por parte do presidente da Seguradora Líder e do presidente do Conselho de Administração à época, porém, o trabalho de investigação forense foi encomendado pelo Conselho de Administração à época dos fatos, motivado principalmente pela solicitação dos Auditores Independentes (PwC), que buscavam um conforto para emissão do parecer relativos às Demonstrações Financeiras da Companhia da Seguradora Líder.
A PwC realizou um trabalho de "shadowing" (espécie de revisão) dos trabalhos da KPMG Assessores Ltda, empresa contratada para elaboração de relatório forense.
Foi informado que no início dos trabalhos da KPMG, em 09/2017, o presidente da Seguradora Líder e o Presidente do Conselho de Administração foram afastados e logo em seguida vários diretores, membros do Conselho de Administração foram substituídos, bem como funcionários que de algum modo foram omissos ou tiveram atuação não condizente com suas funções.
Como auditora independente da Seguradora Líder a entrevistada informou ter mais confiança na gestão dos atuais administradores da Seguradora Líder.
Afirmou que os planos de ações de melhoria dos controles da Seguradora Líder estão sendo acompanhados pela PWC.
A atual maior preocupação da auditoria independente diz respeito a base de sinistros judiciais, com cerca de 400.000 processos pendentes o que de maneira direta influi na tarifação do seguro DPVAT.
Também foi reportado que a PWC está acompanhando a definição do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Ministério Público de Minas Gerais. (peça 151, p. 267)

1196. Em 9/8/2017, a KPMG apresentou à Seguradora Líder seu relatório de auditoria forense, em quatro volumes e mais de mil páginas: o sumário executivo ocupa mais de 100 páginas, enquanto as demais páginas contêm os detalhamentos dos resultados e os anexos.

1197. No mesmo dia, o novo Presidente da Seguradora Líder encaminhou à Susep, em caráter sigiloso, cópia do relatório da KPMG, desacompanhado de determinado anexo sigiloso (peça 140, 5-6):

Em setembro de 2016, esta Seguradora contratou a empresa KPMG Consultores para a realização de investigação forense.
No mês de março deste ano, esta Seguradora, também, contratou o escritório especializado em Direito Criminal, David Rechulski Advogados, para acompanhar os trabalhos realizados pela KPMG Consultores, assim como para emitir um parecer relativo à conclusão da investigação forense, de forma a conceituar tecnicamente cada um dos temas identificados pela KPMG Consultores.
Esta manhã, a KPMG Consultores entregou a esta Seguradora, em um pendrive, minuta do relatório final ia investigação forense, devidamente acompanhado dos seus respectivos anexos, inclusive um deles identificado pomo confidencial, em razão de conter mensagens protegidas constitucionalmente Assim, esta Seguradora, por meio deste Ofício, faz entregar a V.Sa. pendrive com cópia da referida minuta de relatório e seus anexos, excetuando-se tão somente o anexo confidencial mencionado no parágrafo precedente.
Ressalte-se, por oportuno, que o relatório final, devidamente firmado pela KPMG, assim como o parecer do David Rechulski Advogados, serão, também, entregues a V.Sa. após seu recebimento e apreciação pelo Conselho de Administração, Conselho Fiscal, Comitê de Auditoria e Auditoria interna desta Seguradora, assim como pela empresa de auditoria externa independente PWC Brasil.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Por fim, registre-se que a Equipe de Fiscalização dessa Superintendência solicitou a esta Seguradora, por meio do Ofício Eletrônico nº 84/2017/SUSEP/DISOL/CGFIP/CFIP1, cópia do relatório completo e seus anexos.

1198. Quanto ao anexo sigiloso mencionado pelo novo Presidente da Seguradora Líder, em outra comunicação dirigida à Susep, ele esclarece que se trata de "mensagens trocadas entre ex-gestores e advogados externos, cujo conteúdo não guardaria nenhuma relação com a operação desta Seguradora ou, ainda, cujo conteúdo possuía um cunho eminentemente pessoal e de resguardo da intimidade da pessoa física" (peça 140, p. 13).

1199. A equipe de fiscalização não teve acesso ao anexo sigiloso. Entendemos que uma cópia desse anexo deve ser fornecida ao TCU, para análise na próxima fiscalização.

98. Visão geral do trabalho realizado pela KPMG

1200. As informações apresentadas a seguir, salvo disposição em contrário, foram extraídas do processo SEI 15414.635029/2017-79, peças 140-150.

1201. A investigação da KPMG abrangeu o período de 1º/1/2008 a 21/9/2016.

1202. As diversas irregularidades identificadas pela KPMG foram agregadas, no sumário executivo, em 10 categorias: (1) potenciais conflitos de interesse; (2) Operação Tempo de Despertar e à CPI do DPVAT; (3) ciência da Seguradora Líder acerca de erros nos sistemas contábeis e de sinistros; (4) direcionamento das informações passadas aos auditores; (5) interferências externas nas decisões da Administração; (6) pagamentos e relacionamentos com pessoas politicamente expostas; (7) falhas nos controles internos; (8) falhas de governança; (9) ausência de evidências de serviços prestados; e (10) subcontratações de escritórios de advocacia.

1203. Essas categorias de irregularidades são interconectadas. De um modo geral, pode-se dizer que as evidências colhidas pela KPMG mostram que membros da alta administração da Seguradora Líder, auxiliados por alguns empregados dessa Companhia, satisfaziam interesses particulares próprios (categoria 1) e de pessoas estranhas à companhia (pessoas politicamente expostas - categorias 5 e 6, advogados e empresas de perícia médica – categoria 10), burlando normas internas (categorias 8 e 9) de modo consciente (categoria 3).

1204. E, para manter o esquema de favorecimento ilícito, membros da alta administração da Seguradora Líder, com apoio de agentes políticos, buscaram neutralizar a CPI do DPVAT (categoria 2); omitiram deliberadamente informações e prestaram informações falsas aos órgãos de controle (categorias 2 e 4); e mantiveram ineficazes os controles internos da companhia (categoria 7).

1205. O jornal Folha de São Paulo teve acesso ao relatório da KPMG. Em 14/4/2020, esse jornal publicou matéria sobre esse relatório, sob o título: "Auditoria no DPVAT aponta R$ 1 bilhão em gastos atípicos: KPMG indica possíveis irregularidades na prestação de contas" (peça 184). Essa matéria tornou públicas diversas irregularidades identificadas pela KPMG, mas não todas.

1206. Em que pese o fato de o objeto desta fiscalização ser abrangente, a análise das irregularidades apontadas pela KPMG não foi incluída no escopo deste trabalho.

1207. A tabela A do anexo 1 apresenta as categorias de irregularidades e os nomes das irregularidades apontadas pela KPMG.

1208. Em 31/8/2017, logo após à apresentação do relatório conclusivo da KPMG, o Conselho de Administração da Seguradora Líder decidiu que, até o final do exercício de 2017, deveria ser apresentado um abrangente e efetivo plano de ação para os feitos apontados pela KPMG:

6. DELIBERAÇÕES:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Iniciados os trabalhos pelo item único da Ordem do Dia, o Presidente do Conselho de Administração, Sr. Roberto Barroso, convidou os Srs. José Ismar Alves Torres e Milton Bellizia Filho para relatar os termos do Relatório da Administração, arquivado na sede da Companhia. Após discorrer sobre os termos deste relatório, e prestados os esclarecimentos, o Conselho de Administração, recomendou ao Diretor Presidente e ao Diretor de Planejamento, Finanças e Administração: (a) a realizar a revisão completa da base de PSL judicial, buscando os meios que entender necessários para concluir os levantamentos até o final do exercício de 2017; e (b) apresentar um abrangente e efetivo plano de ação para os apontados feitos pela KPMG no relatório da auditoria forense até o final do exercício de 2017. (peça 140, p. 42)

1209. Em setembro/2017, a KPMG apresentou uma proposta de plano de ação denominada Programa Emergencial KPMG Forensic.

1210. O plano aponta 34 pontos fracos, associados a 20 riscos ou oportunidades de melhoria. Esses riscos e oportunidades de melhoria podem ser agrupados em seis assuntos: Despesas com indenizações; Aquisição de bens e serviços; Provisões técnicas; Despesas de honorários/perícias; Combate a fraudes; e Situações suspeitas. A tabela B do anexo 1 apresenta os riscos e oportunidades de melhoria identificados pela KPMG agrupados em seis assuntos.

1211. Para cada risco ou oportunidade de melhoria identificado, o plano emergencial da KPMG apresenta ao menos uma recomendação. Ao todo, são 30 recomendações da KPMG, sem contar os desdobramentos das recomendações. A tabela C do anexo 1 apresenta, de forma resumida, as recomendações da KPMG para cada grupo de risco ou oportunidade de melhoria.

1212. Embora nem todos os tópicos abordados pela KPMG tenham sido objeto de verificação, a equipe de auditoria entende que as recomendações propostas pela KPMG parecem adequadas às irregularidades descritas no relatório. Mas, a equipe não possui elementos para afirmar que as medidas propostas são suficientes.

1213. O relatório traz, também, comentários da alta administração sobre cada uma das recomendações da KPMG. De um modo geral, os comentários apresentados admitem as falhas apontadas pela KPMG e informam que algumas das recomendações já foram ou estavam sendo implementadas. A tabela D do anexo 1 apresenta os comentários da alta administração da Seguradora Líder sobre as recomendações da KPMG. Esses comentários são agrupados por assunto nessa tabela.

99. Indícios de irregularidades contidos no relatório da KPMG

1214. As seguintes irregularidades apresentadas no relatório da KPMG exemplificam a profundidade e extensão dos procedimentos realizados pela empresa de consultoria, bem como a gravidade dos fatos encontrados:

- *em entrevistas com funcionários, as principais percepções identificadas foram:*
    - *segregação operacional entre a área responsável pelo backoffice do Departamento Jurídico e o BackOffice das demais áreas da Companhia, dificultando, dessa forma, controle sobre pagamentos realizados pelo Departamento Jurídico ou contratações de fornecedores daquele setor;*
    - *política jurídica direcionada para a realização de acordos em sinistros judiciais sem critérios rígidos de avaliação da veracidade e adequação da indenização cobrada pela vítima ou pelo beneficiário, o que na visão de alguns dos colaboradores estimulou a judicialização do Seguro DPVAT e pode ter facilitado a ocorrência de fraudes;*
    - *proximidade entre advogados que representavam a Seguradora Líder e as partes adversas, chegando a ser citada a palavra "conchavo" para exemplificar como seria esse nível de relacionamento durante a realização de mutirões; e*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

- *vítimas que encenavam para os peritos, simulando uma situação de invalidez durante a realização de perícias nos mutirões.*

- *analisando os registros de sinistros, identificou-se:*
  - *não há controle dos dados cadastrados no momento da recepção dos sinistros, permitindo:*
    - *registros com dados de vítimas fictícias;*
    - *milhares de registros de vítimas, beneficiários, intermediários, representantes legais e procuradores sem CPF;*
    - *milhões de registros sem identificação de médico, com identificação de médico sem CRM, sem informação de laudo do Instituto Médico Legal (IML) ou do Boletim de Ocorrência;*
  - *ausência de padrão de preenchimento de informações de vítimas, médicos e demais envolvidos nos acidentes, ou checagem de validade de registros profissionais, permitindo que cinco profissionais (alguns fisioterapeutas atuando como médicos e uns poucos médicos) tenham atuado em 36.577 sinistros, o que seria operacionalmente inviável;*
  - *um fisioterapeuta associado a 15.294 sinistros (R$ 45 milhões em indenizações), um possível médico associado a 9.920 sinistros (R$ 24 milhões em indenizações), um possível médico associado a 6.721 sinistros (R$ 18 milhões em indenizações), um possível médico associado a 3.628 sinistros (R$ 10 milhões em indenizações) e um médico associado a 1.014 sinistros (R$ 3 milhões em indenizações), totalizando 36.577 sinistros e R$ 100 milhões em indenizações suspeitas de fraude associados a apenas cinco profissionais; e*
  - *um dos médicos relacionados a grande número de sinistros teria participado de sinistros mesmo após sua prisão em 2015;*

- *analisando as cláusulas que definem as condições de remuneração por êxito dos escritórios de advocacia que atuaram em uma mesma região (Estados DF, GO, MS, MT e RO), verificou-se que:*
  - *dos seis escritórios, apenas um contava com cláusula de pagamento de 50% a título de remuneração de êxito – inserida por aditivo; os demais escritórios recebiam 5%, limitados a R$ 2 mil;*
  - *a cláusula mais benéfica desse escritório redundou em pagamentos dez vezes mais elevados, causando prejuízo de R$ 6,3 milhões: em vez receber R$ 703 mil entre Nov/2011 e maio/2015, o escritório recebeu R$ 7,0 milhões; e*
  - *É possível que a elevada taxa de sucesso desse escritório esteja associada ao fato de o pai dos sócios do escritório ser desembargador desde 2002 e já ter sido Presidente do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás;*
  - *a cláusula de honorários acrescidos de percentuais a título de benefício econômico gerado de 2% a 5% levou os escritórios a buscar acordos com mais celeridade, em prejuízo do devido cuidado processual;*

- *analisando o critério de escolha dos contratados e subcontratados, identificaram-se casos de direcionamento:*
  - *o escritório [nome do escritório contratado], cujo sócio é sobrinho do, na época, Presidente do Conselho de Administração da Líder, teria subcontratado o escritório*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

[nome do escritório subcontratado], por indicação do Deputado Federal [nome do parlamentar];

- *o diretor jurídico intermediou a subcontratação do escritório [nome do escritório subcontratado], cuja sócia é filha de um ex-presidente do [nome do sindicato], pelo escritório [nome do escritório contratado pela Líder];*
- *foi subcontratado o Instituto [nome do instituto] por indicação do [nome do ex-parlamentar], Presidente estadual do partido Solidariedade em Goiás, deputado federal entre 2010 e 2014 e pai do Deputado Federal [nome do parlamentar], que atuou na CPI do DPVAT no ano de 2016.*

- *analisando a documentação comprovatória dos pagamentos, identificaram-se inúmeros casos suspeitos de fraude ou descumprimento de leis ou normas da Companhia:*
  - *diferença de R$ 800.000,00 em um pagamento de sinistro judicial de R$ 19.670,34 para o qual a contabilidade registrou R$ 819.670,34, sem que o problema identificado fosse tratado ou comunicado aos auditores;*
  - *doação de R$ 300.000,00 para o [nome do Sindicato], presidido por um membro do Conselho de Administração da Líder;*
  - *pagamento de R$ 700.000,00 para a Federação [nome da federação], cujo presidente era ex-vereador e tesoureiro regional do PDT de Goiás;*
  - *pagamentos totais de R$ 18.206.454,04 à [nome da empresa], incluindo despesas com passagens aéreas e hospedagem de parlamentares, agentes do Detran, membros da Polícia Civil, entre outros políticos e agentes públicos, mesmo após a entrada em vigor da Lei 12.846/2013; e*
  - *pagamento antecipado de R$ 3.116.348,08 à [nome da empresa] pela campanha publicitária de 2010 do Seguro DPVAT sem previsão contratual e sem apresentar os recibos e notas fiscais referentes à prestação do serviço, os quais eram exigência do contrato (essa empresa recebeu R$ 268.501.655,30 entre 2008 e 2016).*

100. Susep não acompanhou os desdobramentos do relatório forense da KPMG

1215. Por meio do Ofício de Requisição nº 2-109/2019 – TCU/SecexEstatRJ, a equipe de auditoria questionou se a Susep vinha acompanhando a implementação do plano emergencial e solicitou detalhes das ações adotadas pela Susep em razão das irregularidades apontadas pela KPMG:

> *2. De acordo com o processo SEI 15414.635029-2017-79, a KPMG, além de identificar inúmeras fraudes na operação do DPVAT, detectou fragilidades no sistema de gestão contra fraudes e propôs um plano de ação que teria sido acolhido pela Seguradora Líder.*
> *3. Solicitamos a Vossa Senhoria, nos termos do art. 71, inciso IV e VI da Constituição Federal e dos artigos 41, 42 e 87 da Lei 8.443/92, fornecer a esta equipe de auditoria os seguintes esclarecimentos:*
> *a) está correto o entendimento de que a Líder adotou integralmente o plano de ação proposto pela KPMG? Qual o prazo final planejado para implementação de cada medida?*
> *b) a Susep analisou a adequação do plano de ação proposto pela KPMG? Caso positivo, em que processo foi realizada essa análise e qual foi a conclusão a que a Susep chegou?*
> *c) de que modo a SUSEP está acompanhando a implementação do plano de ação proposto pela KPMG? (Informar eventuais processos autuados com essa finalidade)*
> *d) em que estágio de implementação se encontra cada uma das ações propostas em decorrência dos 34 pontos de risco identificados pela KPMG?*
> *e) qual o estágio atual, e quais as conclusões e encaminhamentos, ainda que parciais, do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado, pela Portaria Susep 7.150, de 29/6/2018, para apurar a responsabilidade da Líder?*
> *f) qual(is) o(s) número(s) do(s) processo(s) em que está sendo apurada a responsabilidade da Líder pelas fraudes apontadas pela KPMG? (peça 151, pp. 197-198)*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1216. Embora a Susep tenha sido questionada de modo direto sobre o acompanhamento das medidas adotadas pela Seguradora Líder, não se encontra nas respostas encaminhadas pela Autarquia evidência de que a Autarquia programou ações para avaliar o plano de ação adotado e acompanhar a implementação das recomendações da KPMG, apesar da relevância das irregularidades detectadas.

1217. A Auditoria Interna da Susep (Audit) foi encarregada de acompanhar esta fiscalização do TCU e centralizar as demandas de informações da equipe de auditoria. O trâmite de informação relacionado a esta fiscalização se fez por meio de um processo autuado pela Audit para essa finalidade (SEI 15414.616357/2019-38, peças 151-153). Dessa forma, é possível verificar como a Susep respondeu ao Ofício de Requisição nº 2-109/2019 – TCU/SecexEstatRJ.

1218. Ao receber o ofício de requisição da equipe, a Audit entendeu que esse poderia ser respondido por determinada unidade técnica (CGFIP) e encaminhou-lhe cópia do documento (peça 151, pp. 195-196).

1219. Uma subunidade (CGFIP/CGFIP1) da unidade demandada pela Audit não atendeu ao pedido da Audit e propôs o encaminhamento à Comissão do PAR:

> *1. Em atenção ao Despacho SEI nº 0522028, manifesto o entendimento de que os questionamentos do Ofício de Requisição nº 2-109/2019 (SEI nº 0521805) devem ser endereçados à Comissão do PAR, constituída pela Portaria SUSEP nº 7.150/2018 para apurar os fatos de que trata o Processo nº 15414.635029/2017-79, bem como os fatos conexos que emergirem no decorrer dos trabalhos. (peça 151, pp. 206-207)*

1220. A ex-presidente da Comissão do PAR (lotada no ERSSP) respondeu que a última posição do plano de ação da Seguradora Líder foi apresentada à Susep em janeiro de 2018, e as questões formuladas pela equipe não foram tratadas no processo de responsabilização que ficou a seu cargo:

> *Em atendimento ao Despacho Eletrônico SUSEP/DIR3/CGFIP nº 545/2019 (DOC 0524307), sobre as questões contidas no Ofício de Requisição nº 2-109/2019 –TCU/SecexEstatRJ (DOC 0521805), temos a informar:*
> *Questão 3. itens a->d Considerando a finalidade específica do processo administrativo de responsabilização, prevista na Lei nº 12.846/2013 e Decreto nº 8.420/2015, que trata do cometimento de ilícitos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846/2013 e a respectiva responsabilização objetiva da pessoa jurídica, não houve o acompanhamento pelos membros da comissão constituída pela Portaria nº 7.150, de 29 de junho de 2018, ou análise de outros pontos relacionados ao relatório forense, incluindo o plano de ação da Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT S.A. referente as oportunidades de melhorias de controles internos e governança corporativa apontadas pela KPMG Assessores Ltda.*
> *A última posição do plano de ação, encaminhada pela Seguradora Líder, constante no processo 15414.635029/2017-79, refere-se a documento enviado através do Ofício PRESI – 009/2018 de 30/01/2018, juntado ao presente processo através do DOC 0525330. (peça 151, p. 252)*

1221. No mesmo despacho, a ex-Presidente da Comissão informou o número do PAR, mas se absteve de antecipar a conclusão a que se chegou nesse processo, sob a justificativa de que o "PAR foi encaminhado à autoridade competente para julgamento, no caso à Superintende da SUSEP, que solicitou manifestação jurídica à Procuradoria Federal junto à SUSEP, unidade atual de localização do processo, para que haja uma posição institucional sobre a conclusão do PAR":

> *3.e) A apuração dos fatos de que trata o Processo nº 15414.635029/2017-79, através de processo administrativo de responsabilização – PAR, prevista no Decreto nº 8.420/2015, que regulamenta a Lei nº 12.846/2013, foi concluída no prazo concedido por meio das Portarias nº 7.150/2018 e 7.258/2018.*
> *De acordo com o § 4º do art. 9º do Decreto nº 8.420/2015 o relatório final do PAR foi encaminhado à autoridade competente para julgamento, no caso à Superintende da SUSEP, que solicitou manifestação jurídica à Procuradoria Federal junto à SUSEP, unidade atual de localização do processo, para que haja uma posição institucional sobre a conclusão do PAR.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Conforme art. 10 do Decreto nº 8.420/2015 "A decisão administrativa proferida pela autoridade julgadora ao final do PAR será publicada no Diário Oficial da União e no sítio eletrônico do órgão ou entidade público responsável pela instauração do PAR."
3.f) O Relatório do Processo Administrativo de Responsabilização é o objeto do Processo 15414.600834/2019-43. (peça 151, p. 252)

1222. No final do despacho, a ex-Presidente propôs o encaminhamento da demanda da equipe de auditoria a duas outras unidades da Susep para "eventual contribuição" à resposta ao TCU.

Proponho encaminhamento do presente processo à CGFIP e à CGCOF para eventual contribuição no atendimento a formulação de resposta ao TCU, relacionados aos itens a), b), c), d) e f) do Ofício de Requisição nº 2-109/2019 - TCU/SecexEstatRJ. (peça 151, p. 252)

1223. A terceira unidade da Susep (CCOF 3) a se manifestar sobre a requisição da equipe informou que não teve acesso ao relatório da KPMG, mas, analisando o plano de ação disponibilizado por outra unidade (DCOF 1) para elaboração da resposta à equipe de auditoria, constatou que algumas fiscalizações realizadas anteriormente pela Susep tratavam de temas associados a alguns riscos identificados pela KPMG:

Em atenção aos Despachos 1211 (0525366) e 224 (0525334), que solicitam contribuição à formulação de resposta ao Ofício de Requisição nº 2-109/2019 – TCU/SecexEstatRJ (DOC 0521805), esclarecemos:
1. A CCOF3 vem efetuando fiscalização de conduta na seguradora, desde dezembro de 2018, quando a Seguradora Líder foi incluída em fiscalização contínua em nível 1, com o objetivo de mapear e analisar a conduta de negócios da seguradora perante o usuário do seguro.
2. Assim, embora ausente fiscalização específica para acompanhar a implementação do plano de ação proposto pela KPMG (0525330), visto que inacessível à unidade até a data, fiscalizações realizadas guardam correlação com alguns riscos identificados e ações propostas no plano. (peça 151, p. 256)

1224. Continuando sua resposta, a unidade discorreu sobre fiscalizações que se relacionam com 8 dos 34 riscos ou oportunidades de melhoria apontados pela KPMG. De um modo geral, as respostas consistem em mencionar alguma fiscalização realizada pela Susep com um objetivo correlato e citar alguma medida positiva adotada pela Seguradora Líder, como, por exemplo, nesse trecho:

3. A propósito, dentre as ações do plano de ação, as de número 10 a 14, 20, 26 e 33 guardam relação com fiscalizações executadas pela CCOF3, a saber:
4. Riscos 10 a 14 - Risco de perda financeira decorrente de pagamentos indevidos à título de sinistros com dados fictícios e/ou pagamentos em duplicidade decorrentes de cadastros incompletos e/ou indevidos e/ou incorretos em sistemas
4.1. Comentário: Foi realizada fiscalização na Seguradora Líder, módulo de mapeamento de sinistros, em que se verificou que o sistema SISDPVAT Sinistros, utilizado para o cadastro e regulação dos sinistros administrativos, possui orientação de preenchimento de diversos campos obrigatórios, sendo alguns deles preenchidos automaticamente, conforme consta no Manual de Recepção e Regulação de sinistros Administrativos. Campos das abas "Identificação", "Vítima" e "Sinistro" são de preenchimento obrigatório.
4.2. Ainda, de acordo com o Manual de Procedimentos de Fraude, após a regulação realizada pelas seguradoras, o sistema SISDPVAT-GAF recebe as informações para avaliação automática de risco. Com base em regras sistêmicas de cenários suspeitos, cada sinistro recebe uma pontuação de risco (score). De acordo com a parametrização estabelecida para os sinistros com maior risco e levando em conta a capacidade diária da operação de tratamento de sinistros suspeitos, são marcados os SINISTROS PRIORITÁRIOS, onde há uma análise mais detalhada. Em 2018 houve internalização da equipe de detecção e implementação de ferramenta de prevenção do novo modelo tecnológico de prevenção a fraudes (motor de regras). [os parágrafos 5, 6 e 7 do despacho seguem o modelo do parágrafo 4: mencionam o risco apontado pela KPMG, citam alguma fiscalização da Susep com tema correlato e informam alguma medida positiva adotada pela Seguradora Líder]. (peça 151, p. 256)

1225. No fim do despacho, essa terceira unidade propôs que o processo fosse encaminhado à Auditoria Interna ("Diante do exposto, à consideração superior, com proposta de remessa à Auditoria."), ou seja, entendeu que o ofício de requisição da equipe de auditoria fora respondido. (peça 151, p. 257)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1226. *Então, em complemento à sua manifestação anterior, a ex-Presidente da comissão do PAR informou que tomou conhecimento que o plano de ações proposto pela KPMG vinha sendo acompanhado pela auditoria independente (PricewaterhouseCoopers Brasil Ltda – PwC) da Seguradora Líder. (peça 151, p. 268)*

1227. *Além disso, a ex-Presidente da comissão do PAR revelou que alguns dirigentes e analistas do corpo técnico da Susep tiveram acesso ao relatório da KPMG e concluíram que a Susep deveria instaurar um PAR. Após essa decisão, o acesso ao relatório da KPMG foi limitado aos membros da comissão do PAR:*

> *Em complemento ao despacho resposta ao Ofício de Requisição nº 2-109/2019-TCU/SecexEstatRJ (DOC 0525334), informamos:*
> *1. conforme termos constantes na ata de reunião realizada no dia 23/01/2019, entre os membros da comissão do PAR e a sócia da PricewaterhouseCoopers Brasil Ltda - PwC, auditoria externa responsável pelas Demonstrações financeiras da Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT S.A., extraída do processo 15414.600834/2019-43, os planos de ações de melhoria dos controles internos da Sociedade estavam sendo acompanhados pela PwC (DOC 0526813);*
> *2. o Relatório Forense elaborado pela KPMG Assessores Ltda foi disponibilizado para os titulares das Diretorias e Coordenações Gerais da área Prudencial e de Conduta, além de alguns de seus analistas, sendo que a decisão, à época, foi pela instauração de Processo Administrativo de Responsabilização-PAR, que possui caráter de análise distinto ao de verificação de controles internos.*
> *3. Após a decisão sobre a instauração do PAR, as credenciais de acesso ao processo foram restringidas. (peça 151, p. 268)*

1228. *Em seguida, uma quarta unidade da Susep (CGFIP/CGFIP 1) se manifestou sobre as questões colocadas pela equipe de auditoria. Primeiro, essa unidade declarou que jamais recebeu demanda para acompanhar a implementação do plano de ação proposto pela KPMG:*

> *1. Em atenção ao Despacho SEI nº 0525334, que propõe o encaminhamento à CGFIP para eventual contribuição na formulação de resposta ao solicitado pelo TCU no Ofício de Requisição nº 2-109/2019 (SEI nº 0521805), seguem abaixo as considerações desta Coordenação.*
> *2. Primeiramente, cabe informar que, embora não tenha sido demandada a esta Coordenação fiscalização específica para acompanhar a implementação do plano de ação proposto pela KPMG (SEI nº 0525330), alguns riscos identificados e ações propostas no plano foram abordados na fiscalização objeto do processo nº 15414.615121/2019-84, cujo relatório está em fase de elaboração e ainda será objeto de revisão. (peça 151, p. 289)*

1229. *Adiante, de modo análogo à terceira unidade, a quarta unidade menciona 5 dos 34 riscos apontados pela KPMG, cita fiscalizações da Susep com temas correlatos e menciona medidas positivas adotadas pela Seguradora Líder, como, por exemplo, nesse trecho:*

> *3. Os apontamentos contidos nos papeis de trabalho da fiscalização do processo nº 15414.615121/2019-84 abordam os seguintes pontos da KPMG:*
> *3.1. Risco 4: "Risco operacional e de perda financeira decorrente de contratação e pagamento de serviço de honorários advocatícios e periciais médicas, resultante de: d) Processo de aquisição de bens e serviços que inclui, como exceção às 3 cotações, 'notória especialização', comumente usada por departamentos jurídicos, sem a necessidade de documento de justificativa formalizada de dispensa de concorrência, revisado por setor independente."*
> *3.1.1. Apontamentos da fiscalização.*
> *3.1.1.1. A política de compras atualmente em vigor da Seguradora Líder (CFO-POL-02) prevê a "notória especialização" como exceção às 3 cotações, "desde que formalmente justificada". A referida política considera de notória especialização "o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato". Conforme instrução normativa CFO-INS-02.01 da Cia., a possibilidade da dispensa das 3 cotações fica a critério da Coordenação de Aquisições.*
> *3.1.1.2. Em relação à amostra de contratos de honorários advocatícios e perícias médicas obtida pela fiscalização, observou-se que, durante o 2º semestre de 2018, a Seguradora Líder renegociou os contratos com os atuais prestadores no sentido de reduzir os valores praticados até então. Tal renegociação foi motivada pela redução dos prêmios tarifários do seguro DPVAT em 2017 e 2018, conforme consignado nas Súmulas*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

DIJUR nº 07/2018 e DIOPE nº 13/2018, ambas aprovadas pela Diretoria Executiva Colegiada. [os parágrafos 3.2 a 3.5 do despacho seguem o modelo do parágrafo 3.1: mencionam o risco apontado pela KPMG, citam fiscalização da Susep com tema correlato e informam alguma medida positiva adotada pela Seguradora Líder] (peça 151, p. 289-291)

1230. No fim do despacho, essa quarta unidade propôs que o processo fosse encaminhado à Auditoria Interna ("À consideração superior, com proposta de encaminhamento à AUDIT, para resposta ao TCU, e à DIR3, para ciência."), ou seja, entendeu que o ofício de requisição da equipe de auditoria fora respondido. (peça 151, p. 291)

1231. Nenhuma outra resposta ao Ofício de Requisição nº 2-109/2019 – TCU/SecexEstatRJ foi apresentada pela Susep à equipe de auditoria.

101. Presidência da Susep postergou a adoção de providências

1232. Analisando o andamento do processo em que o relatório da KPMG foi tratado na Susep (peças 140-150), identificam-se fatos que sugerem que a Presidência da Susep, com apoio de seu Gabinete, procrastinou a análise do relatório da KPMG e a tomada de decisões em relação ao escândalo revelado por esse relatório, de modo a fazer com que a Susep se quedasse inerte e deixasse de adotar imediatamente medidas concretas para garantir que as fraudes na Operação DPVAT deixassem de acontecer.

1233. Em 15/8/2017, seis dias depois de receber a carta do novo Presidente da Seguradora Líder com o relatório da KPMG, o Presidente da Susep informou à Seguradora, por meio do Ofício 082/2017/Susep-Gabin, que a Autarquia não realizaria análise nem adotaria providências até o envio da versão definitiva do relatório, ou seja, a Susep se quedaria inerte até receber a versão definitiva do relatório:

> *Sirvo-me do presente para responder ao Ofício PRESI n. 077/2017, de 09 de agosto de 2017. onde Vossa Senhoria encaminhou formalmente documentos contidos em um pendrive, referentes a "investigação forense" levada a efeito por empresa contratada dessa seguradora.*
> *2. No ensejo, considerando que os documentos encaminhados se constituem em minuta de relatório ou relatório preliminar de eventual apuração, portanto, não espelhando a posição final e definitiva da Seguradora Líder, como inclusive asseverado no próprio corpo do ofício mencionado, **venho informar a V.Sa. que esta Superintendência aguardará o encaminhamento do relatório final aprovado**, para fins de análise e eventuais providências. (peça 140, p. 7, negritamos)*

1234. No mês seguinte, em 22/9/2017, a Seguradora Líder encaminhou o relatório definitivo da KPMG (peça 140, pp. 8-9).

1235. Treze dias depois, em 5/10/2017, o Presidente da Susep comunicou por ofício à Seguradora Líder que o relatório da KPMG seria objeto "da melhor análise" (peça 140, p. 10):

> *2. No que respeita ao documento enviado, como se trata de compilação de dados extraídos principalmente de aparelhos de uso exclusivo dos executivos e empregados da Seguradora Líder, informamos que o mesmo será objeto de nossa melhor análise, sendo certo que, caso identificada alguma atuação irregular de agentes mencionados no relatório, que esteja dentro do escapo e competência fiscalizatória institucional desta Superintendência, serão adotadas as medidas administrativas cabíveis e requeridas para cada caso concreto, dentro do poder de polícia delegado à Autarquia Federal.*

1236. No entanto, até 20/12/2017, ou seja, por 4 meses, o relatório ficou unicamente aos cuidados do Gabinete da Presidência da Susep, que teria realizado uma "análise preliminar", embora suas conclusões não tenham sido consignadas no processo. Nessa data (p. 4), foi aberto o processo SEI 15414.635029/2017-79, e o relatório da KPMG foi encaminhado pelo Gabinete a dois diretores - DISOL e DICON, a fim de que fossem tomadas as devidas providências e encaminhamentos necessários:

> *De ordem do Senhor Superintendente, informamos que, por meio do Ofício PRESI – 092/2017 (SEI nº 0223249), da Seguradora Líder do Consórcio do Seguros DPVAT, recebemos "a versão original composta de quatro volumes (I/IV) e cópia digitalizada ("Pen Drive") do relatório de investigação forense produzido pela*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

KPMG Assessores Ltda., (...), a qual foi analisada, a pedido, de forma preliminar, por este Gabinete, tendo sido aberto o presente processo SEI.
(...)
Nesta oportunidade, de ordem, encaminhamos o presente processo à DISOL e à DICON, para análise técnica dos dados enviados e, caso apuradas condutas indevidas na esfera de atuação e competência deste órgão fiscalizador do Mercado de Seguros, que sejam tomadas as devidas providências e encaminhamentos necessários, inclusive eventuais pedidos de informações junto à fiscalizada. (peça 144, p. 298)

1237. Em 30/1/2018, a Seguradora Líder encaminhou informações atualizadas sobre o desdobramento das investigações na auditoria forense bem como o "status atual de todos os Planos de Ação desenvolvidos para atendimento às melhorias recomendadas pela KPMG" (peça 144, p. 299-300).

1238. Observa-se que, de acordo com as informações prestadas pela Seguradora Líder nessa oportunidade (peça 145, pp. 1-45), 18 das 34 recomendações haviam sido atendidas até 31/12/2017, enquanto as demais tinham prazo previsto para terminar em diferentes datas ao longo do ano de 2018. Mas, esse documento não foi analisado formalmente pela Susep.

1239. Em 1º/2/2018, o Gabinete da Presidência da Susep reabriu o processo e o encaminhou novamente aos dois diretores:

De ordem do Senhor Superintendente, reabrimos o presente processo, nesta data, para inserir nos autos, o Ofício PRESI – 009/2018 (SEI nº 0239497), da Seguradora Líder do Consórcio do Seguros DPVAT, o qual faz referência aos Ofícios PRESI nºs 092/2017 (SEI nº 0223249) e 099/2017 (SEI nº 0223256) e informa que, por intermédio da sua área de Auditoria interna, está dando seguimento às apurações e ao aprofundamento dos pontos levantados no Relatório de Auditoria Forense elaborado pela KPMG Assessores Ltda. ("KPMG"). O Ofício PRESI – 009/2018 segue acompanhado do Relatório parcial emitido pela Auditoria Interna da Seguradora Líder, denominado como (Doc. nº 1) e do status atual de todos os Planos de Ação desenvolvidos para atendimento às melhorias recomendadas pela KPMG no Relatório de Auditoria Forense, denominado como (Doc. nº 02).
Após o feito, reenviamos o presente processo à DISOL e à DICON, para análise e providências pertinentes.
Por fim, registarmos que o ofício anteriormente citado, encontra-se acautelado no arquivo deste Gabinete, em envelope lacrado e selado. (peça 145, p. 46)

1240. Analisando o andamento desse processo (peça 140, pp. 3-4), nota-se que o processo foi encerrado ("Processo concluído") cinco vezes pelo Superintendente ou por seu Gabinete. Esses registros sugerem intenção de dificultar o trâmite processual, ou de ocultar o processo em relatórios gerenciais, pois esses cinco encerramentos ocorreram antes de se alcançar o objetivo do processo, que era identificar "as devidas providências e encaminhamentos necessários" diante dos fatos narrados no relatório da KPMG.

1241. Em 19/2/2018, o Sindicato dos Servidores da Susep (SindSusep) deliberou em assembleia por comunicar ao TCU supostas irregularidades que vinham sendo praticadas pela alta administração da Susep.

1242. Em 24/2/2018, cinco dias depois dessa decisão do sindicato, mais de seis meses após o recebimento do relatório da KPMG, alguns técnicos da Susep tiveram acesso ao documento, conforme revelam o relatório de andamento processual (peça 140, pp. 3-4) e o Despacho SUSEP/DISOL nº 109/2018 (peça 145, p. 47).

1243. Em uma semana, os técnicos da CGFIP conseguiram ler o relatório da KPMG e avaliar seu conteúdo. A manifestação da unidade técnica, que data de 5/3/2018, além de concisa, precisa e condizente com o prazo exíguo em que foi realizada, trata de pontos relevantes do relatório e foca na possibilidade de enquadramento das irregularidades na Lei 12.846/2013 (peça 145, pp. 69-74):

Sr. Superintendente da SUSEP,
O Relatório Forense, objeto do presente processo, foi recebido na SUSEP na forma de uma minuta em 09/08/2017 e em seu formato final no dia 22/09/2017.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

No dia 24/02/2018, o citado relatório foi disponibilizado à CGFIP para análise. Como o dia 24/02/2018 caiu em um sábado, a análise do documento começou no dia 26/02/2018.
Informo que no dia 02/03/2018 terminamos a leitura integral do presente processo, concluindo nossa análise em 05/03/2018.
Dada a extrema gravidade dos fatos apontados no Relatório, acho apropriado que a nossa manifestação não espere até 14/03/2018, data da reunião marcada no Despacho SEI 0248570.
O Relatório Forense é extremamente completo e bem elaborado. É composto das seguintes partes:
(...)
Após a leitura de todo o processo, identificamos uma forte correlação entre os fatos ali narrados e a Lei 12.846/13 (SEI 0253069), conhecida como LAC ou Lei Anticorrupção, conforme demonstrado a seguir, através de alguns exemplos retirados do Relatório:
I) Relativo ao inciso I do art. 5º da Lei 12.846/13 (I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;):
(...) [sete exemplos de supostos crimes encontrados no relatório]
II) Relativo ao inciso V do art. 5º da Lei 12.846/13 (V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.):
(...) [outros sete exemplos de supostos crimes encontrados no relatório]

1244. *Nessa manifestação, os técnicos se mostram surpresos com a gravidade das irregularidades detectadas e a robustez das evidências. Por isso, propõem a instauração de um Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), conforme previsto na Lei Anticorrupção (Lei 12.846/13), e que a abertura do PAR seja solicitada ao Ministério da Fazenda ou a própria CGU (peça 145, p. 73):*

A Lei 12.846/13 dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Tal lei aplica-se às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.
Segundo o § 2º do art. 4º, essa responsabilidade alcança, no âmbito do respectivo contrato, as consorciadas, que serão solidariamente responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei, restringindo-se tal responsabilidade à obrigação de pagamento de multa e reparação integral do dano causado.
Segundo o artigo 5º da Lei 12.846/13:
"Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:
I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;
...
V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional."
O art. 8º trata da instauração e julgamento do processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica:
"Art. 8º A instauração e o julgamento de processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica cabem à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que agirá de ofício ou mediante provocação, observados o contraditório e a ampla defesa.
§ 1o A competência para a instauração e o julgamento do processo administrativo de apuração de responsabilidade da pessoa jurídica poderá ser delegada, vedada a subdelegação.
§ 2o No âmbito do Poder Executivo federal, a Controladoria-Geral da União – CGU terá competência concorrente para instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas ou para avocar os processos instaurados com fundamento nesta Lei, para exame de sua regularidade ou para corrigir lhes o andamento."
Cabe ressaltar que a SUSEP tem atuado, em conformidade com o Decreto-Lei 73/66, fiscalizando a Seguradora Líder e propondo a aplicação de penalidades, sempre que são encontradas irregularidades administrativas. Indícios de crimes e faltas mais graves têm sido encaminhadas ao Ministério Público. Esse é o trabalho normalmente executado pela fiscalização da SUSEP na supervisão do mercado. Entretendo, pela gravidade dos exemplos acima, nos parece que esse caso mereça um tratamento diferenciado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Desta forma, em virtude de toda a autoria e materialidade demonstradas no farto material apresentado no Relatório Forense, seguindo o disposto na Lei 12.846/13, solicito a instauração do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), conforme capítulo IV da citada Lei, para apuração da responsabilidade da SEGURADORA LÍDER DO CONSÓRCIO DO SEGURO DPVAT S.A.
Dada a dimensão do trabalho, considerando o volume de informações, complexidade da matéria e as pessoas potencialmente implicadas, proponho que a abertura do PAR seja solicitada ao Ministério da Fazenda ou a própria CGU.

1245. Em 7/3/2018, o Sindicato dos Servidores da Susep (SindSusep) protocolizou denúncia no TCU mencionando fatos que poderiam configurar conflito de interesses da alta administração da Susep. Entre esses fatos, o SindSusep aponta o atraso na disponibilização do relatório da KPMG aos técnicos da Autarquia (TC 010.729/2018-6, peça 1):

4. Relatório de Auditoria Forense
Em um dos trabalhos de fiscalização realizado em 2017 [Processo SEI 15414.625004/2017-67], os fiscais tomaram conhecimento de que a KPMG teria efetuado uma auditoria forense que apurou diversos fatos relevantes. Os fiscais determinaram que a Seguradora Líder disponibilizasse o conteúdo integral desse relatório a fim de que fosse efetuada uma circularização junto a KPMG com o objetivo de confirmar a autenticidade do relatório, e posteriormente, sua análise. A Seguradora Líder encaminhou o relatório diretamente ao Sr. Superintendente.
Somente após reiteradas solicitações de envio e aproximadamente 6 meses depois, em 24/02/2018, o Sr. Superintendente disponibilizou para análise do corpo técnico o relatório produzido pela KPMG, que terá sua integridade e integralidade analisadas.
Consta na ação civil pública: 0051025-56.2017.8.13.0216; que tal documento conteria dados com relação às atividades ilícitas desenvolvidas por ex-membros da diretoria do consórcio do seguro DPVAT.

1246. Em 8/3/2018, o Superintendente da Susep questionou à CGFIP se a proposta apresentada seria a conclusão final do trabalho por parte da unidade técnica e se as irregularidades estavam sendo ou tinham sido objeto de apuração por parte da unidade (peça 145, p. 75).

1247. Em 12/3/2018, o coordenador da CGFIP respondeu que o PAR se justificava porque permitiria a recuperação de bilhões de reais. Quanto a fiscalizações da Susep que trataram de temas correlatos, a unidade informou que estavam sendo levantadas informações sobre sanções administrativas já propostas (peça 145, p. 77):

Em relação ao despacho SEI 0255217 esclarecemos o seguinte:
1) "Se esta é a conclusão final do trabalho por parte da CGFIP dentro da competência desta;"
Esclarecemos que o documento SEI 0253108 foi confeccionado por indicação do Corregedor da SUSEP. Trata-se de uma solicitação para abertura de um Processo Administrativo de Responsabilização, para apuração da responsabilidade da SEGURADORA LÍDER DO CONSÓRCIO DO SEGURO DPVAT S.A.
Tal processo tem a capacidade, além da aplicação de sanções administrativas, de buscar a reparação integral do dano causado. No caso da Líder estaríamos falando, potencialmente, das diferenças pagas a maior no montante de indenizações em virtude dos problemas relatados no relatório, objeto do presente processo. Algo na casa de bilhões de Reais.
A CGFIP fez a leitura do relatório e aguarda a reunião de 14/03/2018 para a definição da sua forma de atuação com relação ao relatório forense.
2) "Se os fatos narrados já foram ou estão sendo objeto de apuração por parte da CGFIP;"
Parte dos fatos narrados foi apurada pela SUSEP, não só pela CGFIP, mas também pelo GT do DPVAT. Nesse momento estamos realizando trabalhos internos para o levantamento de sanções administrativas já propostas.

1248. No dia 14/3/2018, sete técnicos, dois diretores e um procurador da Susep reuniram-se para tratar do relatório da KPMG (peça 145, p. 83), mas a ata dessa reunião não foi juntada no processo que trata desse relatório (peças 140-150).

1249. Em 15/3/2018, o Diretor da DISOL requereu, por escrito, cópia da ata de uma reunião que teria ocorrido em 8/3/2018 entre técnicos da Susep e representantes da Seguradora Líder, o que sugere que a estrutura de liderança da Autarquia estava abalada:

À CGFIP,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

> *Tomei ciência de que houve uma reunião no dia 08/03/2018 com a Seguradora Líder na sede da Autarquia que tratou de assunto relativo a estes autos sigilosos. Solicito a relação dos participantes, cópia da ata e de eventuais documentos trocados entre os participantes da reunião. (peça 145, p. 80)*

1250. No mesmo dia, duas horas depois, a CFIP1 informa que a ata se encontra em no processo que trata de repasses de recursos aos Sincors e que os representantes da Seguradora Líder tinham recebido cópia desse documento (peça 145, p. 81).

1251. Também em 15/3/2018, a Seguradora Líder apresentou informações atualizadas dos desdobramentos do relatório forense elaborado pela KPMG (peça 145 pp. 92-300, peça 146, pp. 1-223). A alta administração da Susep não analisou essas informações, nem determinou que essas fossem analisadas.

1252. Em 20/3/2018, a segunda unidade técnica (CGCOF) manifestou-se sobre o relatório da KPMG, chegando à mesma conclusão que a primeira unidade técnica, ou seja, pela abertura de um PAR (peça 145, pp. 84-87):

> *O Relatório Forense elaborado pela KPMG Consultores, sobre investigação forense realizada na Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT, foi objeto de nossa análise, após o acesso concedido em 02/03/2018.*
> *(...) [menciona cinco irregularidades apontadas pela KPMG que constituem, em tese, ilícito administrativo e/ou penal]*
> *As sociedades controladoras, controladas, coligadas ou, no âmbito do respectivo contrato, as consorciadas, caso da Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT S.A., conforme o § 2º do art. 4º Da Lei nº 12.846/2013, serão solidariamente responsáveis pela prática dos atos previstos, restringindo-se tal responsabilidade à obrigação de pagamento de multa e reparação integral do dano causado.*
> *Assim, considerando a gravidade dos fatos apontados no Relatório Forense elaborado pela KPMG Assessores Ltda sintetizados no Despacho Eletrônico SUSEP/DISOL/CGFIP nº 99/2018 e nos itens supra, e levando-se em conta as eventuais vantagens auferidas ou pretendidas pela Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT S.A., o efeito negativo produzido e a situação econômica do investigado, em consonância com o entendimento da Coordenação-Geral de Fiscalização Prudencial - CGFIP, propomos a solicitação de instauração de Processo Administrativo de Responsabilização ao Ministério da Fazenda ou a CGU, conforme previsão existente no § 2º do art. 8º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, colocando-nos à disposição para colaboração técnica no que for necessário.*

1253. Em 21/3/2018, o Diretor da DICON manifestou sua concordância com a conclusão das unidades técnicas pela instauração do PAR (peça 145, p. 88).

1254. Também em 21/3/2018, o titular da CGFIP foi lotado na área meio da Autarquia (DIRAD), ficando afastado da apuração dos fatos noticiados pela KPMG e perdendo acesso ao relatório de auditoria forense (peça 145 pp. 90-91).

1255. Em entrevista com servidores da Susep, a equipe foi informada que diversos técnicos da Autarquia colocaram seus cargos de direção à disposição por discordarem das medidas que vinham sendo adotadas pela alta administração. Mas, a alta administração só teria aceitado a dispensa do titular da CGFIP. E esse cargo teria permanecido vago por longo período porque os demais servidores não desejavam ocupá-lo naquele momento tenso entre a alta administração e os técnicos da Casa.

1256. Dois dias depois, em 23/3/2018, o Diretor da DISOL manifestou sua concordância com as unidades técnicas, mas ressalvou que "conforme decidido em reunião do dia 14/03/2018, a Seguradora Líder para que informe se deu os encaminhamentos questionados no documento SEI n.º 0223253, bem como se ainda existem documentos a serem encaminhados para essa Autarquia que tratem sobre o tema." (peça 145, p. 89).

1257. Em 7/4/2018, uma equipe de auditores do TCU foi designada para o monitoramento do Acórdão 2.609/2016-Plenário (TC 034.130/2017-9, peça 8).

1258. Em 11/5/2018, a mesma equipe do TCU foi designada para inspeção com o objetivo de instruir a denúncia do SindSusep (TC 010.729/2018-6, peça 9).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1259. Em 15/5/2018, o Presidente da Susep, por meio do Despacho SUSEP/SUPERINTENDENTE/GABIN Nº 746/2018, decidiu solicitar apoio jurídico para abertura do PAR (peça 150, p. 225).

1260. Em 23/5/2018, começou um embate processual entre o Diretor da DISOL e o titular em substituição da CGFIP, o coordenador da CFIP1, que era um dos técnicos com permissão de acesso ao processo. O Diretor questionou à CGFIP que outra medida poderia ser adotada além do PAR:

> *À CGFIP,*
> *Da leitura do documento anexado ao presente processo (0295770), depreende-se que as informações constantes do Relatório Forense abrangem grande período em que a Seguradora Líder esteve sob fiscalização da SUSEP cometendo uma série de irregularidades que foram ou serão objeto das respectivas representações. Parece-nos, s. m. j., que, em que pese as inúmeras fiscalizações e representações realizadas no decorrer dos últimos 10 anos, alguns atos pouco foram minorados em atendimento ao solicitado pela SUSEP. O próprio Tribunal de Contas da União já se manifestou no sentido de que a SUSEP deve tomar medidas mais enérgicas quanto aos trabalhos desenvolvidos pela Seguradora Líder.*
> *Dito isso, questiono quais outros institutos/regimes técnicos e/ou jurídicos a SUSEP teria à disposição para fazer frente ao relatado acima. (peça 150, p. 253).*

1261. A resposta elaborada pela CFIP1 em 28/5/2018 começa com um preâmbulo, que critica o modelo do DPVAT, aponta progressos na fiscalização realizada pela Susep e informa processos sancionadores instaurados contra sete administradores da Seguradora Líder:

> *Sr. Diretor da DISOL,*
> *1. Em atenção ao Despacho SEI nº 0295834, antes de adentrar na resposta ao questionamento, seguem algumas considerações iniciais:*
> *1.1. Primeiramente, cabe assinalar que uma parte dos problemas relacionados ao seguro DPVAT decorre do próprio modelo, que não estimula a eficiência. Tal conclusão consta do Relatório Preliminar (SEI nº 0295861) da Comissão Especial constituída pela Portaria SUSEP nº 7070/2018.*
> *1.2. No item 2.1 do referido Relatório Preliminar consta o seguinte: "O modelo atual é ineficiente, haja vista que, para funcionar a contento, a Susep teria que assumir toda a responsabilidade sobre os gastos do Consórcio, interferindo diretamente na gestão da operação; o que não somente extrapolaria as competências de um órgão que fiscaliza seguros de natureza privada, mas demandaria estrutura e arcabouço legal diferentes do atual".*
> *1.3. Não obstante, ao longo dos últimos 10 anos, alguns progressos na supervisão do seguro DPVAT foram alcançados, que decorreram do aperfeiçoamento da regulação e da experiência adquirida nesse período pela fiscalização e pelo monitoramento da Seguradora Líder exercido pela SUSEP.*
> *1.4. Os órgãos de controle também têm contribuído para a evolução da regulação e da supervisão do seguro DPVAT. Mais recentemente, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 2609/2016, emitiu uma série de recomendações relacionadas ao tema. Para atender a uma parte dessas recomendações, está em discussão uma minuta de Circular SUSEP, objeto do Processo nº 15414.627118/2017-41.*
> *1.5. Por outro lado, como é sabido, a atuação da SUSEP é restrita ao seu poder de polícia administrativa, não dispondo dos mesmos poderes de investigação que uma autoridade policial judiciária.*
> *1.6. Dentro dos limites de sua competência, a fiscalização da SUSEP, ao longo dos últimos 10 anos, adotou as providências que lhe cabia, apontando as despesas consideradas inadequadas para fins de tarifação do prêmio, e lavrando autos de infração e representações, inclusive em face de ex-administradores da Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT.*
> *1.7. Em levantamento realizado no Sistema de Penalidades (SISPEN), foram identificados os seguintes processos administrativos sancionadores em face de ex-administradores da Seguradora Líder citados no relatório forense:*
> *1.7.1. RICARDO DE SÁ ACATAUASSÚ XAVIER: 15414.005466/2012-59, 15414.005250/2012-93, 15414.002693/2013-11, 15414.001973/2013-02, 15414.000953/2016-59, 15414.000338/2015-61 e 15414.604754/2017-03;*
> *1.7.2. MARCELO DAVOLI LOPES: 15414.613270/2016-66 e 15414.604751/2017-61;*
> *1.7.3. JOSÉ MÁRCIO BARBOSA NORTON: 15414.005124/2012-39, 15414.002749/2013-20, 15414.002007/2013-02, 15414.002693/2013-11, 15414.604742/2017-71 e 15414.611227/2017-47;*
> *1.7.4. MARCUS VINICIUS CATALDO DE FELIPPE: 15414.604745/2017-12 e 15414.611227/2017-47;*
> *1.7.5. CLAUDIO MENDES LADEIRA: 15414.003673/2012-79, 15414.005123/2012-94, 15414.001460/2013-93, 15414.001859/2013-74, 15414.003122/2013-96, 15414.000579/2014-20, 15414.000781/2015-32,*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

15414.000784/2015-76, 15414.003070/2015-10, 15414.000221/2016-69, 15414.613271/2016-19, 15414.604311/2017-12 e 15414.623615/2017-71;
1.7.6. RICARDO JOSE IGLESIAS TEIXEIRA: 15414.002224/2012-11 e 15414.613227/2016-09;
1.7.7. LUIZ TAVARES PEREIRA FILHO: 15414.604521/2017-01. (peça 150, p. 254)

1262. *E, respondendo ao questionamento do Diretor, o titular em substituição da CGFIP informou duas medidas internas que estavam sendo adotadas ou que poderiam ser adotadas pela Susep - editar circular regulamentando o desconto do lucro das consorciadas dos valores equivalentes às despesas irregulares; e suspender ou inabilitar os administradores da Seguradora Líder em processos sancionadores:*

2. Feitas essas considerações, e respondendo diretamente ao questionamento formulado:
2.1. Com a edição da Circular citada no item 1.4, nos termos da minuta atualmente em discussão, uma das medidas que a SUSEP teria à disposição seria o desconto do lucro das consorciadas das despesas que não poderão ser custeadas pelas receitas do seguro DPVAT.
2.2. Outra medida enérgica disponível seria a aplicação das penas de suspensão ou inabilitação dos administradores da Seguradora Líder, desde que presentes os pressupostos dos artigos 5º e 6º da Resolução CNSP nº 243/2011. (peça 150, pp. 254-255)

1263. *O coordenador pondera, no entanto, que o PAR seria mais efetivo ("medida mais enérgica que temos à disposição"), pois "a comissão designada para conduzir o PAR tem, entre outros, "poderes para solicitar (...) medidas necessárias para a investigação e o processamento das infrações, inclusive de busca e apreensão, no País ou no exterior":*

2.3. Finalmente, uma outra medida mais enérgica que temos à disposição, e trazendo à tona o caso objeto do presente processo, é a instauração do Procedimento Administrativo de Responsabilização (PAR), nos termos da Lei nº 12.846/2013 e do Decreto nº 8.420/2015, já proposto por esta Coordenação-Geral no Despacho SEI nº 253108.
2.4. Conforme art. 9º, §2º, inciso III, do Decreto nº 8.420/2015, a comissão designada para conduzir o PAR tem, entre outros, poderes para "solicitar ao órgão de representação judicial ou equivalente dos órgãos ou entidades lesados que requeira as medidas necessárias para a investigação e o processamento das infrações, inclusive de busca e apreensão, no País ou no exterior". (peça 150, p. 255)

1264. *Ele também demonstra receio de os processos tratados internamente na Susep serem pouco efetivos no sentido de evitar fraudes no futuro: "corre-se o risco de que pouco sejam minorados eventuais atos irregulares que ainda perdurem na Seguradora Líder":*

2.5. Diante dos poderes da citada comissão e considerando a gravidade dos fatos apontados no relatório forense, caso estes sejam tratados apenas no âmbito administrativo da SUSEP, corre-se o risco de que pouco sejam minorados eventuais atos irregulares que ainda perdurem na Seguradora Líder. (peça 150, p. 255)

1265. *Por fim, oito meses depois de o relatório da KPMG ter chegado ao conhecimento da Susep, a unidade mostra preocupação com a demora na instauração do PAR, que fora proposta tão logo os técnicos tiveram acesso a esse relatório:*

3. Por fim, considerando que o referido relatório forense foi entregue à SUSEP em 22/09/2017, e diante dos fatos graves apontados ali, entendo que o prolongamento do presente processo sem uma decisão final da SUSEP poderá comprometer a efetividade da medida a ser tomada, sem prejuízo de eventuais outras consequências. (peça 150, p. 255)

1266. *Em 30/5/2018, o Diretor da DISOL retrucou. Primeiro, minimizou a efetividade da circular que vinha sendo editada ("novas normas se aplicam para o futuro"). Depois, questionou se os administradores da Seguradora Líder se enquadram nas hipóteses de suspensão e inabilitação e, sobre o PAR, informou que a Procuradoria ainda não havia se pronunciado sobre o assunto. Por fim, questionou se caberia a decretação de regime especial na Seguradora Líder:*

À CGFIP,
Especificamente sobre o despacho eletrônico n.º 377 (0298133) e as considerações apresentadas, informo o seguinte:
2.1 - Será dado o devido encaminhamento do processo, todavia novas normas se aplicam para o futuro e não para o relato das irregularidades constantes do presente processo;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

2.2 - Questiono se os administradores da Seguradora Líder se enquadram nas hipóteses de suspensão e inabilitação, conforme disposto nos artigos 5º e 6º da Resolução CNSP n.º 243/2011;
2.3, 2.4 e 2.5 - Conforme despacho eletrônico n.º 751 (0291215), aguarda-se posicionamento da Procuradoria sobre o assunto. É de se consignar que tanto DISOL e DICON já se manifestaram favoráveis à abertura do PAR.
Por fim, mas não menos importante, no despacho eletrônico n.º 377 (0298133) não foi citada a possibilidade de decretação de regime especial na Seguradora Líder, questiono se existe cabimento técnico para tal medida. (peça 150, p. 256)

1267. *Em 4/6/2018, a unidade técnica respondeu ao Diretor que as fiscalizações anteriores não identificaram fatos que enquadrassem os atuais administradores da Seguradora Líder em alguma das hipóteses de suspensão ou inabilitação ou que enquadrassem a Seguradora Líder em uma das hipóteses para decretação de regime especial. Mas, encontrava-se em andamento um processo de representação contra o ex-Conselheiro da Seguradora Líder por gestão fraudulenta:*

Sr. Diretor da DISOL,
1. Em atenção ao Despacho SEI nº 0299855, seguem as considerações desta Coordenação-Geral:
1.1 No tocante ao item 2.2, informo que os relatórios de fiscalização elaborados no âmbito da CGFIP não apontaram fatos que enquadrassem os atuais administradores da Seguradora Líder em alguma das hipóteses de suspensão ou inabilitação previstas nos artigos 5º e 6º da Resolução CNSP n.º 243/2011, sem prejuízo de que alguma outra unidade da SUSEP possa ter eventualmente identificado.
1.2. Quanto aos ex-administradores da Seguradora Líder, informo ter conhecimento de representação contra RICARDO JOSE IGLESIAS TEIXEIRA por "GERIR DE FORMA FRAUDULENTA OU TEMERÁRIA OS RECURSOS RELATIVOS AO SEGURO DPVAT", lavrada pelo GT constituído pela Portaria SUSEP nº 6640/2016 e objeto do Processo nº 15414.613227/2016-09, e que trata de uma das hipóteses previstas no art. 6º da Resolução CNSP n.º 243/2011. Diante desse fato, no Processo nº 15414.607960/2016-86, a CGRAL foi instada a respeito e manifestou-se por meio dos Despachos SEI nº 0051077, 0090448 e 0091271.
1.3. Quanto ao último parágrafo, informo que os relatórios de fiscalização elaborados no âmbito da CGFIP não apontaram fatos que enquadrassem a Seguradora Líder em uma das hipóteses para decretação de regime especial. (peça 150, p. 257)

1268. *Em 29/6/2018, após um processo decisório de mais de dez meses, foi publicada a Portaria Susep 7.150, que instaura o processo e designa a comissão do processo administrativo de responsabilização - PAR, destinado a apurar os fatos informados no relatório forense da KPMG (peça 150, p. 303).*

1269. *Em 16/7/2018, a equipe do TCU que monitorava o Acórdão 2.609/2016-Plenário requereu cópia do relatório de auditoria da KPMG (TC 034.130/2017-9, peça 26).*

1270. *Em 23/7/2018, o Chefe de Gabinete da Susep juntou aos autos as informações atualizadas da Seguradora Líder sobre as apurações do controle interno da Companhia que lhe foram entregues pela Seguradora em 5/7/2018 (peça 150, pp. 258-302).*

1271. *Também em 23/7/2018, foi concedido acesso ao processo para a equipe do TCU que realizava o monitoramento do Acórdão TCU 2.609/2016-Plenário (peça 140, p. 2).*

1272. *Em 25/7/2018, o Chefe de Gabinete da Susep determinou o cancelamento da permissão de acesso ao processo dos subordinados da DISOL e DICON, pois o assunto seria tratado exclusivamente pela Comissão do PAR e o Gabinete a partir de então. (peça 150, p. 303):*

SUSEP/DICON - Diretoria de Supervisão de Conduta

SUSEP/DISOL - Diretoria de Supervisão de Solvência
Senhores Diretores,
Considerando a publicação da Portaria Susep n. 7.150, de 29 de junho de 2018, que instaura o processo e designa a comissão do processo administrativo de responsabilização - PAR, destinado a apurar os fatos de que trata o presente processo, bem como os fatos conexos que emergirem no decorrer dos trabalhos, ***solicitamos a revogação das credenciais de acesso*** *anteriormente concedidas por Vossas Senhorias aos servidores das coordenações que lhe são afetas, bem como as próprias credenciais concedidas a Vossas*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Senhorias, a fim de que apenas os membros da referida comissão e este Gabinete, prossigam com credenciais de acesso a estes autos até a conclusão da análise a ser realizada no âmbito do PAR.
Ante o exposto, encaminho o presente a Vossas Senhorias para adoção das providências necessárias à revogação das credenciais de acesso na forma acima sugerida.

1273. No entanto, como será visto adiante, a comissão do PAR não foi incumbida de planejar ações de controle para a Susep. Seu único objetivo era verificar a possibilidade de enquadramento dos administradores da Seguradora Líder em alguma das irregularidades previstas nas normas vigentes. Ou seja, inviabilizou-se o planejamento de fiscalizações com base nas informações colhidas pela auditoria forense.

102. Principais responsáveis pela demora da Susep

1274. As irregularidades identificadas pela KPMG são gravíssimas, e o seguro DPVAT é muito relevante, tanto do ponto de vista social como econômico, pois é obrigatório e vem drenando bilhões de reais anualmente das famílias e empresas do País.

1275. A responsabilização administrativa dos envolvidos nos escândalos era um dever da Susep, e a Autarquia não poderia abrir mão dessa competência.

1276. Outros órgãos públicos já haviam iniciado ações de controle (polícias, procuradorias e comissões parlamentares de inquérito); mas, havia algo que só a Susep poderia fazer, em virtude de sua especialidade e de seu papel no sistema financeiro nacional: fiscalizar a operação do DPVAT e encontrar meios de evitar desvios de recursos no futuro, propondo, se fosse o caso, mudanças no modelo ou nas normas de funcionamento do seguro.

1277. Assim, a ação mais relevante que se esperaria da Autarquia era que acompanhasse detidamente os desdobramentos da investigação forense realizada pela KPMG, de modo a garantir que a sangria de recursos do DPVAT fosse estancada o mais breve possível.

1278. No entanto, as respostas da Susep mostram que não houve nem há uma unidade encarregada desse acompanhamento na Susep.

1279. As informações apresentadas pelas unidades técnicas também mostram que as fiscalizações realizadas até 2018 pela Susep guardam relação com apenas uma menor parte dos 34 riscos e oportunidades de melhoria apontados pela KPMG.

1280. Uma unidade mencionou fiscalizações relacionadas a 8 riscos, enquanto outra unidade mencionou fiscalizações relacionadas a 5 riscos, e a ex-presidente da Comissão do PAR afirmou que o acompanhamento das ações da Seguradora Líder não era objeto do PAR. Ao que parece, portanto, 21 dos 34 riscos apontados pela KPMG não receberam atenção da Susep.

1281. A única ação de controle adotada pela Susep exclusivamente em razão do relatório da KPMG foi a instauração de um PAR, cujo objetivo foi olhar para o passado e avaliar a punibilidade dos responsáveis.

1282. Assim, passados mais de dois anos do recebimento do relatório da KPMG, e quase cinco anos da deflagração da Operação Tempo de despertar, a Susep ainda não sabe se a Seguradora Líder adotou integralmente o plano de ação proposto pela KPMG, nem qual o prazo final planejado para implementação de cada medida ou em que estágio de implementação se encontra cada uma das ações propostas em decorrência dos 34 pontos de risco identificados pela KPMG. Aliás, ao que parece, a Susep sequer analisou a adequação do plano de ação proposto pela KPMG.

1283. Conforme mostra a figura 79, analisando o fluxo de informações no processo em que a Susep tratou do relatório da KPMG, verifica-se que a Susep demorou 324 dias para implementar a única medida de controle adotada exclusivamente em razão do relatório da KPMG.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1284. Essa demora de quase um ano não se deve à extensão do relatório da KPMG, que possui mais de mil páginas, pois a CGFIP analisou e apresentou sua proposta em menos de dez dias e, ao todo, a CGFIP, a CGCOF e os diretores da DISOL e DICON precisaram de apenas 18 dias para chegar à decisão unânime pela instauração do PAR.

1285. O trâmite burocrático entre a solicitação de apoio jurídico para instauração do PAR e a publicação da Portaria que instaurou o processo e designou a comissão do PAR poderia ser mais rápido, mas não foi muito longo, tendo durado 45 dias.

1286. O que realmente atrasou a adoção de providências foi a demora na disponibilização do relatório da KPMG para análise pelos técnicos da Susep e a demora na tomada de decisão do Superintendente da Susep no sentido de adotar a proposta técnica, que foi unânime, de instaurar o PAR.

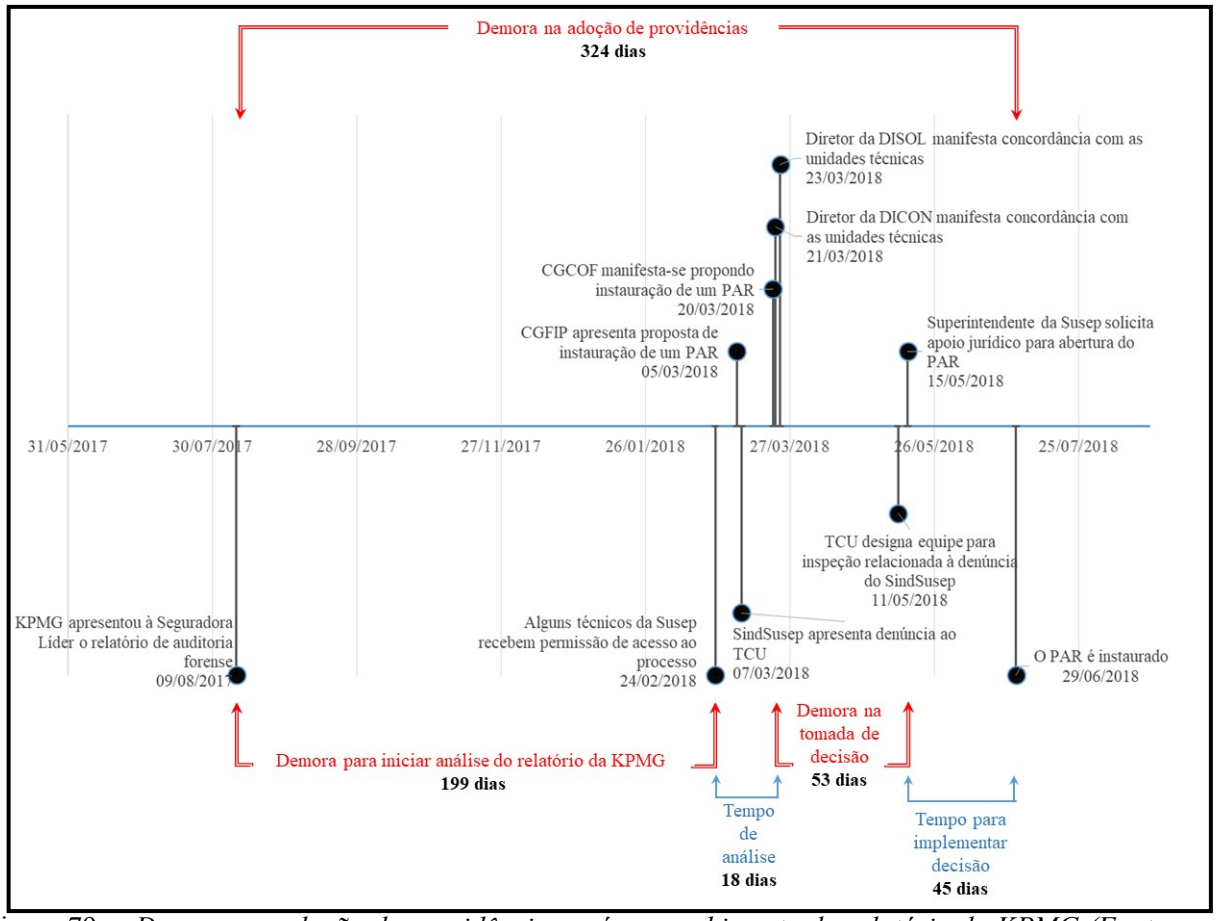


Figura 79. *Demora na adoção de providências após o recebimento do relatório da KPMG (Fonte: peças 140-150).*

1287. Conforme mostra a figura 79, transcorreram 199 dias entre o recebimento do relatório da KPMG e sua disponibilização para análise pelos técnicos da Susep.

1288. Analisando mais detalhes desse período em que o relatório permaneceu indisponível para os técnicos da Susep, verifica-se que a primeira manifestação do Superintendente foi no sentido de paralisar a máquina fiscalizatória da Susep até a entrega da versão definitiva do relatório.

1289. A diferença entre a minuta do relatório final da KPMG e sua versão definitiva é que aquele não foi recebido e apreciado pelo Conselho de Administração, Conselho Fiscal, Comitê de Auditoria e Auditoria interna da Seguradora Líder, pela empresa de auditoria externa independente PwC Brasil e pelo escritório David Rechulski Advogados (peça 140, p. 5).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1290. No entanto, para os fins fiscalizatórios da Susep, não havia diferença entre ambos relatórios da KPMG, exceto por eventuais informações complementares que as unidades da Seguradora Líder, a auditoria externa e o escritório de advocacia poderiam vir a agregar. Os fatos descritos no relatório forense não iriam mudar.

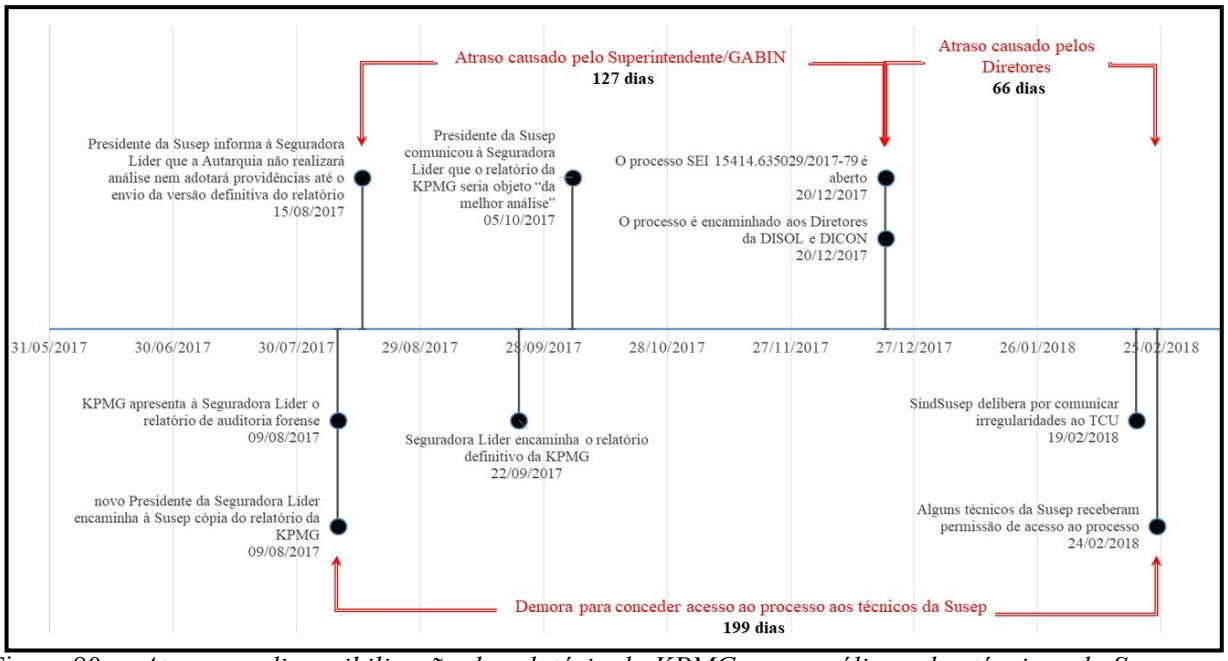


Figura 80. *Atraso na disponibilização do relatório da KPMG para análise pelos técnicos da Susep (Fonte: peças 140-150).*

1291. Dessa forma, entendemos que a decisão de aguardar o relatório final foi meramente protelatória. No momento que o superintendente comunicou à Seguradora Líder que aguardaria o envio do relatório final, ele deveria ter disponibilizado o relatório da KPMG aos técnicos da Susep ressalvando que futuramente a Seguradora Líder reenviaria o relatório acompanhado de pareceres de unidades da Seguradora Líder e de terceiros.

1292. Conforme mostra a figura 80, entre a decisão de aguardar o relatório final e sua disponibilização para dois diretores da Susep, transcorreram 127 dias. E, entre disponibilização do relatório para dois diretores da Susep e a permissão de acesso aos servidores, transcorreram 66 dias.

1293. Ou seja, a alta administração da Susep, principalmente o Superintendente, com apoio de seu Gabinete, ao que tudo indica, não queria que o relatório da KPMG chegasse ao conhecimento dos técnicos da Autarquia na primeira oportunidade.

1294. Note-se, ainda, que o processo para tratar do relatório da KPMG só foi criado na data em que esse foi disponibilizado aos diretores. Essa não formalização de processo para apurar as irregularidades pode caracterizar, a nosso ver, prevaricação, pois houve omissão dolosa do dever de movimentar a Autarquia no sentido de apurar as irregularidades.

1295. Um último ponto merece destaque neste exame: a coincidência de duas decisões adotadas pela administração da Susep com eventos externos relacionados à operação do DPVAT:

- *O SindSusep deliberou em assembleia por comunicar ao TCU supostas irregularidades que vinham sendo praticadas pela Susep em 19/2/2018, cinco dias antes de alguns técnicos da Susep receberem permissão de acesso ao processo; e*
- *o Superintendente da Susep decidiu solicitar apoio jurídico para abertura do PAR quatro dias após o TCU designar equipe para inspeção relacionada à denúncia do SindSusep em 11/5/2018.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1296. Essas proximidades de datas num processo que durou quase um ano até a instauração do PAR sugerem que a alta administração da Susep só agiu no sentido de adotar providências em relação ao relatório da KPMG quando se sentiu ameaçada por atos do SindSusep e do TCU.

103. Objetos nos quais o achado foi constatado

1297. Este achado foi elaborado a partir da análise dos seguintes elementos:

a) processo SEI 15414.635029/2017-79, peças 140-150;

b) ata de reunião realizada em 23/1/2019 entre técnicos da Susep e um sócio da auditoria independente da Seguradora Líder (peça 151, p. 267);

c) processo autuado pela Audit/Susep para acompanhar a fiscalização do TCU - SEI 15414.616357/2019-38 (peças 151-153);

d) Denuncia objeto do TC 010.729/2018-6, peças 1 e 9; e

e) Ofício de apresentação e de requisição do Monitoramento do TCU de 2017 - peças 8 e 26 do TC 034.130/2017-9.

104. Critérios

1298. Compete à Susep, fiscalizar as operações das Sociedades Seguradoras (Decreto-Lei 73/1966, art. 33) e, em especial, a administração dos recursos do DPVAT (Resolução CNSP 332/15, art. 43).

1299. A alta administração da Susep tinha o poder-dever de mandar apurar de imediato as irregularidades encontradas no relatório da KPMG, pois a administração pública rege-se pelos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência (CF, art. 37, caput).

105. Evidências:

1300. Constituem evidências deste achado:

a) processo SEI 15414.635029/2017-79, peças 140-150;

b) processo autuado pela Audit/Susep para acompanhar a fiscalização do TCU - SEI 15414.616357/2019-38 (peças 151-153);

c) Denúncia objeto do TC 010.729/2018-6, peças 1 e 9; e

d) Ofício de apresentação e de requisição do Monitoramento do TCU de 2017 - peças 8 e 26 do TC 034.130/2017-9.

106. Causas da ocorrência do achado

1301. A principal causa deste achado é a nomeação de administradores da Susep com vínculos a entidades privadas que podem ser beneficiadas com recursos do DPVAT.

107. Efeitos/Consequências do achado

1302. O não cumprimento do dever de fiscalizar adequadamente a operação do DPVAT viabiliza a ocorrência de falhas, fraudes e irregularidades que resultam em perdas de recursos do DPVAT. (efeito potencial)

1303. Com a inércia na apuração das irregularidades, aumenta o risco de prescrição da pretensão punitiva dos responsáveis. (efeito potencial)

108. Responsável: qualificação, conduta, nexo de causalidade e culpabilidade (a análise de culpabilidade não se aplica a pessoas jurídicas)

1304. Os responsáveis pela demora na apuração das irregularidades na operação do DPVAT são os dirigentes da Susep nos períodos em que esses fatos se tornaram conhecidos, pois a eles cabia movimentar a máquina administrativa da Susep no sentido de identificar e apenar os culpados

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

bem como fiscalizar a operação do DPVAT de modo a assegurar que os recursos sejam bem aplicados.

1305. Considerando que a procuradoria jurídica e os diretores envolvidos só podem ser responsabilizados por uma menor parte do atraso verificado; considerando que os demais diretores sequer tiveram acesso ao relatório da KPMG; considerando que os técnicos foram céleres na análise das informações; entendemos que devem ser chamados a justificar suas condutas apenas o superintendente da Susep à época dos fatos, Sr. Joaquim Mendanha de Ataídes, CPF 369.920.621-15, que ocupou o cargo de 28/7/2016 a 27/2/2019, e seu Chefe de Gabinete, Sr. Marcelo Rodrigues Costa, CPF nº 336.933.758-44, que ocupou o cargo no período de 19/2/2018 a 25/3/2019.

109. Esclarecimentos dos responsáveis

1306. O responsável fora destituído do cargo antes de a equipe de auditoria concluir pela irregularidade de sua conduta. Desse modo, não foi possível colher seus esclarecimentos.

110. Conclusão

1307. Em 9/8/2017, a Susep recebeu informações detalhadas sobre inúmeras irregularidades graves que vinham ocorrendo na operação do DPVAT. Essas informações estavam num relatório volumoso e detalhado, acompanhado de centenas de evidências. Era o produto de uma auditoria forense realizada pela KPMG.

1308. A equipe de fiscalização não teve acesso ao anexo sigiloso. Entendemos que uma cópia desse anexo deve ser fornecida ao TCU, para análise na próxima fiscalização.

1309. A Susep, em virtude de sua especialidade e de seu papel no sistema financeiro nacional, deveria ter fiscalizado a operação do DPVAT usando as informações colhidas pela KPMG, para encontrar meios de evitar futuros desvios de recursos, e propor, se fosse o caso, mudanças no modelo ou nas normas de funcionamento do seguro.

1310. No entanto, a Susep limitou-se a instaurar um PAR dez meses depois após ser informada das irregularidades. Nenhuma unidade da Autarquia foi encarregada de analisar as medidas adotadas pela nova administração da Seguradora Líder e acompanhar sua implementação.

1311. Somando todas ações de controle mencionadas pela Susep, pode-se dizer que, um ano depois da entrega do relatório da KPMG à Susep, 21 dos 34 riscos apontados pela KPMG não receberam atenção da Susep. Tampouco havia um plano de ação com o objetivo de acompanhar os desdobramentos do relatório após o afastamento do dirigente da Líder ocorrer exatamente em razão desse relatório.

1312. A única ação de controle adotada pela Susep exclusivamente em razão do relatório da KPMG foi a instauração de um PAR, cujo objetivo foi olhar para o passado e avaliar a punibilidade dos responsáveis. E isso ocorreu em 29/6/2018, dez meses depois do recebimento das informações.

1313. A diretoria da Susep foi substituída no início de 2019.

1314. No segundo semestre de 2019, em reunião técnica na Susep, com a presença de dois dos novos diretores da Autarquia, a equipe de fiscalização antecipou grande parte dos achados deste relatório, inclusive este. Nessa ocasião, nem os técnicos nem os diretores presentes na reunião discordaram da colocação de que a Susep não adotou medidas concretas para avaliar e acompanhar o plano de ação da Líder para resolver os problemas identificados pela KPMG.

1315. Após essa reunião, esta equipe verificou que a atual direção da Susep adotou medidas que solucionavam algumas falhas apontadas neste relatório, como, por exemplo, a determinação de realização de estudo para verificar a adequação da margem de resultado de 2% que vem sendo mantida desde a época de juros elevados no País.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1316. Mas, até este momento, esta equipe desconhece ações da Susep voltadas para verificar o andamento ou o cumprimento do plano de ação da Líder, ou de verificar o impacto dessas medidas na operação do DPVAT.

1317. Assim, passados mais de dois anos do recebimento do relatório da KPMG, a Susep ainda não sabe se a Seguradora Líder adotou integralmente o plano de ação proposto pela KPMG, nem qual o prazo final planejado para implementação de cada medida ou em que estágio de implementação se encontra cada uma das ações propostas em decorrência dos 34 pontos de risco identificados pela KPMG. E, ao que parece, a Susep sequer analisou a adequação do plano de ação proposto pela KPMG.

1318. No entanto, a Autarquia encontra-se sob nova direção, e decisões adotadas pela nova diretoria sugerem que seus atuais membros não possuem conflitos de interesse com entidades privadas que possam influenciar suas decisões em relação à operação do DPVAT.

1319. No achado 3.4, propôs-se a realização de nova fiscalização nos processos de recepção e regulação, nos moldes do trabalho realizado pelo GT 6640. Entendemos que essa fiscalização pode incluir procedimentos para verificar se a Líder corrigiu os problemas apontados pela KPMG na regulação de sinistros.

1320. Quanto aos demais indícios de irregularidades, tais como os de favorecimento indevido da alta administração da Líder, entendemos que a Susep deve apurar esses indícios em outra fiscalização, que inclua, se possível, outras informações colhidas em ações civis e criminais.

1321. Neste achado, buscou-se identificar quem seria o(s) principal(is) responsável(is) pela demora da Susep na adoção da única medida de controle que foi adotada em função do relatório da KPMG.

1322. Ao todo, a Susep demorou 324 dias para implementar a única providência adotada (instauração do PAR, que não trouxe resultados concretos).

1323. Os técnicos e os Diretores das unidades técnicas, apesar das divergências internas, chegaram a um entendimento unânime em pouco mais de um mês.

1324. O trâmite burocrático entre a solicitação de apoio jurídico e a instauração do PAR demorou um mês e meio.

1325. O que realmente atrasou a adoção de providências foram a demora na disponibilização do relatório da KPMG para análise pelos técnicos da Susep e a demora na tomada de decisão do Superintendente da Susep no sentido de adotar a proposta técnica, que foi unânime entre as unidades técnicas que tiveram acesso às informações.

1326. Durante 199 dias, quase dois terços do longo período analisado, o relatório recebido pelo superintendente da Susep deixou de ser compartilhado com o corpo técnico da Autarquia e ficou "engavetado", sem qualquer justificativa.

1327. Essa não formalização de processo para apurar as irregularidades pode caracterizar, a nosso ver, prevaricação, pois houve omissão dolosa do dever de movimentar a Autarquia no sentido de apurar as irregularidades.

1328. Desses 199 dias, 6 dias foram gastos pelo superintendente até a decisão protelatória de quedar a Susep inerte até o recebimento do relatório definitivo, 127 dias foram consumidos pelo superintendente até a disponibilização do relatório para diretores das unidades técnicas, e 66 dias foram consumidos pelos diretores até a concessão de permissão de acesso aos técnicos da Autarquia.

1329. Ou seja, a alta administração da Susep de 2017/2018, principalmente o Superintendente, com apoio de seu gabinete, podem ser responsabilizados por agir deliberadamente no sentido

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

de inibir ações de controle da Susep, possivelmente com o intuito de proteger interesse dos administradores afastados da Seguradora Líder e determinadas pessoas politicamente expostas, cujas condutas supostamente irregulares encontravam-se descritas no relatório da KPMG.

1330. Por fim, as datas dos eventos processuais sugerem que a única, inefetiva e demorada ação adotada pela alta administração foi provocada por terceiros, pois: (1) os técnicos da Susep só receberem permissão de acesso cinco dias após o SindSusep deliberar em assembleia por comunicar ao TCU supostas irregularidades que vinham sendo praticadas pela alta administração; e (2) o Superintendente da Susep só decidiu solicitar apoio jurídico para abertura do PAR quatro dias após o TCU designar equipe para inspeção relacionada à denúncia do SindSusep.

1331. Entendemos que se deve determinar a instauração de um processo apartado para colher as razões de justificativa do ex-Superintendente e do ex-Chefe de Gabinete da Susep que protelaram a adoção de medidas fiscalizatórias após serem informados das irregularidades detectadas pela KPMG, deixando-se desde logo autorizadas as audiências dos responsáveis.

1332. Quanto à possibilidade de as irregularidades aqui descritas serem passíveis de responsabilização penal, entendemos que a remessa dos autos à Polícia Federal e ao Ministério Público Federal, satisfaz a questão.

111. Proposta de encaminhamento:

1333. Diante do exposto, entendemos oportuno propor que este Tribunal:

a) determine à Susep que, em relação ao trabalho realizado pela KPMG:

a.1) avalie o plano de ação adotado pela Seguradora Líder;

a.2) avalie o grau de implementação do plano de ação da Líder;

a.3) apure as irregularidades apontadas no relatório da KPMG e adote as medidas administrativas e judiciais cabíveis;

a.4) se, e conforme for o caso, encaminhe ao CNSP ou ao Ministério da Economia propostas de aprimoramento nas normas de funcionamento da operação do DPVAT, com vistas a coibir fraudes;

a.5) encaminhe ao TCU cópia do anexo sigiloso do relatório da KPMG, bem como de eventuais trabalhos de análise realizados desse documento;

a.6) informe o TCU sobre o andamento e o julgamento dos processos autuados com base nas informações contidas no relatório da KPMG;

b) determine a instauração de um processo apartado, deixando desde logo autorizadas as audiências dos responsáveis para colher as razões de justificativa do Sr. Joaquim Mendanha de Ataídes, CPF 369.920.621-15, que ocupou o cargo de superintendente de 28/7/2016 a 27/2/2019, e do Sr. Marcelo Rodrigues Costa, CPF nº 336.933.758-44, que ocupou o cargo de Chefe de Gabinete, no período de 19/2/2018 a 25/3/2019, para a demora na adoção de medidas fiscalizatórias após serem informados das irregularidades detectadas pela KPMG; e

c) encaminhe cópia deste relatório à Polícia Federal e ao Ministério Público Federal.

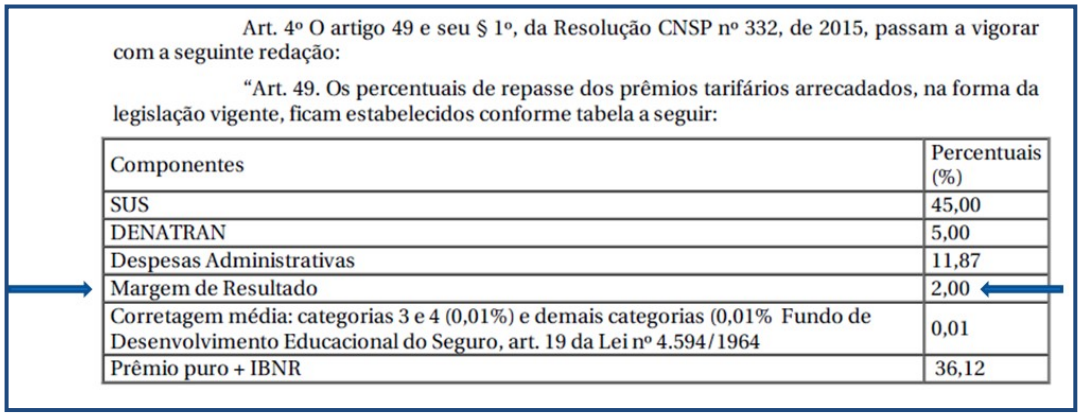
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

112. Seguradoras consorciadas lucram mais de 2% dos prêmios do DPVAT

113. Situação encontrada

114. Seguradora Líder apurou margem de resultado equivalente a 6,4% da arrecadação de prêmios do DPVAT

1334. Desde 1994, ao menos, a margem de resultado da operação do DPVAT vem sendo mantida pelo CNSP em 2% da arrecadação de prêmios do DPVAT. A imagem apresentada na figura 81 é um exemplo.



Art. 4º O artigo 49 e seu § 1º, da Resolução CNSP nº 332, de 2015, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 49. Os percentuais de repasse dos prêmios tarifários arrecadados, na forma da legislação vigente, ficam estabelecidos conforme tabela a seguir:

Componentes	Percentuais (%)
SUS	45,00
DENATRAN	5,00
Despesas Administrativas	11,87
Margem de Resultado	2,00
Corretagem média: categorias 3 e 4 (0,01%) e demais categorias (0,01% Fundo de Desenvolvimento Educacional do Seguro, art. 19 da Lei nº 4.594/1964	0,01
Prêmio puro + IBNR	36,12

Figura 81. *Exemplo de resolução por meio da qual o CNSP fixou o padrão de que 2% da arrecadação dos prêmios do DPVAT poderiam ser apropriados como resultado pelas consorciadas (Fonte: CNSP, peça 64).*

1335. No entanto, analisando as demonstrações financeiras da Seguradora Líder, verifica-se que os resultados apurados pela Seguradora Líder correspondem, em média, a 6,4% das receitas de prêmio, conforme mostra a tabela 60.

Tabela 60. Relação entre resultados e prêmios retidos pela Seguradora Líder nos anos de 2008 a 2018 (valores em R$ mil).

Ano	***Resultado antes dos impostos e participações***	***Prêmios retidos***	***Margem de resultado***
2008	*2.724*	*17.114*	*7,6%*
2009	*2.443*	*21.517*	*5,7%*
2010	*2.623*	*23.834*	*5,5%*
2011	*3.135*	*25.310*	*6,2%*
2012	*2.736*	*26.020*	*5,3%*
2013	*2.880*	*28.115*	*5,1%*
2014	*3.657*	*30.025*	*6,1%*
2015	*4.505*	*32.446*	*6,9%*
2016	*4.933*	*32.224*	*7,7%*
2017	*3.718*	*21.228*	*8,8%*
2018	*2.087*	*17.461*	*6,0%*
Média	***3.222***	***25.027***	***6,4%***

Fonte: Seguradora Líder (peças 33-43).

1336. Em valores históricos, a apropriação em excesso de lucro pela Seguradora Líder ultrapassou R$ 24 milhões no período de 2008 a 2018, conforme mostra a tabela 61.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Tabela 61. Excesso de lucro apropriado pela Seguradora Líder nos anos de 2008 a 2018 (valores em R$ mil).

Ano	Resultado apurado pela Seguradora Líder*	Limite fixado pelo CNSP*	Excesso de lucro
2008	2.724	717	2.007
2009	2.443	861	1.582
2010	2.623	954	1.669
2011	3.135	1.013	2.122
2012	2.736	1.041	1.695
2013	2.880	1.125	1.755
2014	3.657	1.201	2.456
2015	4.505	1.298	3.207
2016	4.933	1.289	3.644
2017	3.718	849	2.869
2018	2.087	699	1.388
Média	**3.222**	**11.046**	**24.395**

**Fontes: Seguradora Líder (peças 33-43) e CNSP (peças 55-63).*

1337. Parte desse excesso foi destinada a reservas de lucros e parte foi distribuída aos consorciados na forma de dividendos.

1338. Entendemos que os excessos de dividendos devem ser devolvidos ao consórcio DPVAT e que as atuais reservas de lucro não podem ser distribuídas aos consorciados.

1339. A Susep deve apurar a responsabilidade dos administradores e os membros do conselho de administração da Seguradora Líder por essa irregularidade.

115. Lucros extras de consorciadas na recepção e regulação do seguro DPVAT

1340. A margem do resultado do consórcio é fixada pelo CNSP, toda parcela de lucro realizada pelas consorciadas na operação do DPVAT que ultrapassa essa margem pode ser denominada lucro extra.

1341. Em 2018, um grupo de trabalho da Susep (GT 6640) analisou os processos de recepção e regulação do seguro DPVAT no período de janeiro/2014 a julho/2016.

1342. A análise do GT 6640 foi minuciosa e trabalhosa. A Susep solicitou diversas informações a cada seguradora (explicações, demonstrativos, contratos etc) e recebeu volumosos dados em diferentes formatos, que foram, então, tabulados, comparados, somados etc.

1343. Conforme registrado no achado 3.4, se a contabilização das despesas de recepção e regulação do seguro DPVAT fosse padronizada, esse tipo de fiscalização poderia ser automatizado e não demandaria tanto esforço da equipe de fiscalização da Susep, o que reforça a conveniência da proposta de encaminhamento no sentido de que a Susep padronize a apresentação dos dados da operação do DPVAT de forma segregada das demais informações das consorciadas.

1344. No achado 3.4, também ficou consignado que as atividades de recepção e regulação são realizadas, na maioria dos casos, por meio da quarteirização dos serviços, ou seja, a Seguradora Líder remunera suas consorciadas, que remuneram entidades privadas pelos serviços de recepção e regulação.

1345. O GT 6640 concluiu que essa intermediação das consorciadas é antieconômica, pois cerca de um terço dos valores despendidos é apropriado como lucro pelas consorciadas, onerando desnecessariamente a operação do DPVAT.

1346. A título de exemplo, a figura 82 mostra os dados dos contratos de uma seguradora consorciada com as entidades privadas subcontratadas para a regulação de sinistros do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

DPVAT. Essa figura mostra que, via de regra, essa consorciada apropria-se de 30% do valor pago pela Seguradora Líder e paga valor equivalente a 70% a quem realmente faz a regulação.

Tabela 15 – MBM SEGURADORA (Jan/2014 a Jul/2016): 15 maiores pagamentos às Reguladoras

Nome da Empresa	Mun.	Vlr Total	% do Total	Forma de remuneração estabelecida em contrato		
Total Geral		**62.181.930,43**	**100%**	**Morte**	**IPA**	**DAMS**
Futuroseg Regulacao de Sinistros Ltda ME	PR	6.419.645,40	10,32%	70%	70%	70%
Grandberg Serviços Auxiliares do Seguro Ltda	SP	5.347.443,62	8,60%	70%	70%	70%
Denardi Regulacao de Sinistros Ltda	PR	5.254.975,22	8,45%	70% | 75*	70% | 75%*	70% | 75%*
Progrevat Servicos Tecnicos Limitada	RJ	5.209.089,11	8,38%	70% | 75%**	70% | 75%**	70% | 75%**
Resintran - Assessoria E Regulacao De Sinistros Ltda - Me	RJ	5.079.374,43	8,17%	70% | 75%***	70% | 75%***	70% | 75%***
M. R. Cantoni Reguladora - Epp	PR	4.432.614,42	7,13%	80%	80%	80%
Ativecor Corretora De Seguros E Servicos Tec Ltda	GO	4.051.723,71	6,52%	70%	70%	70%
Siga Em Frente Consultoria E Regulacao De Seguros Ltda	RJ	3.668.511,30	5,90%	70%	70%	70%
Jucilene M. Da Silva & Cia Ltda - Me	CE	2.040.093,67	3,28%	70%	70%	70%
Cantoni & Cantoni Ltda	PR	1.970.589,93	3,17%	70%	70%	70%
Monaco Assessoria Empresarial Eireli - Me	RJ	1.861.296,00	2,99%	80%	80%	80%
Valdirene Salete Correia Teixeira Eireli - Me	PR	1.570.999,45	2,53%	75%	75%	75%
Carlos Vilbi De Grande - Me	SP	1.429.931,74	2,30%	75%	75%	75%
Emj Apoio E Assessoria Ltda - Me	MS	1.421.853,65	2,29%	70%	70%	70%
Isotec Serviços Tecnicos Ltda.	SP	1.012.987,04	1,63%	75%	75%	75%
*** em 01.10.2013; ** em 05.01.2014; *** em 02.01.2014;**						

Figura 82. *Cláusulas de remuneração dos contratos de uma seguradora consorciada com entidades privadas subcontratadas para a regulação de sinistros do DPVAT.*

1347. A tabela 62 reproduz dados das dez consorciadas que mais lucraram com essa intermediação no período analisado pelo GT.

Tabela 62. Lucros extras de consorciadas com as atividades de recepção e regulação de sinistros entre Jan/2014 e Jun/2016 (valores em R$ mil).

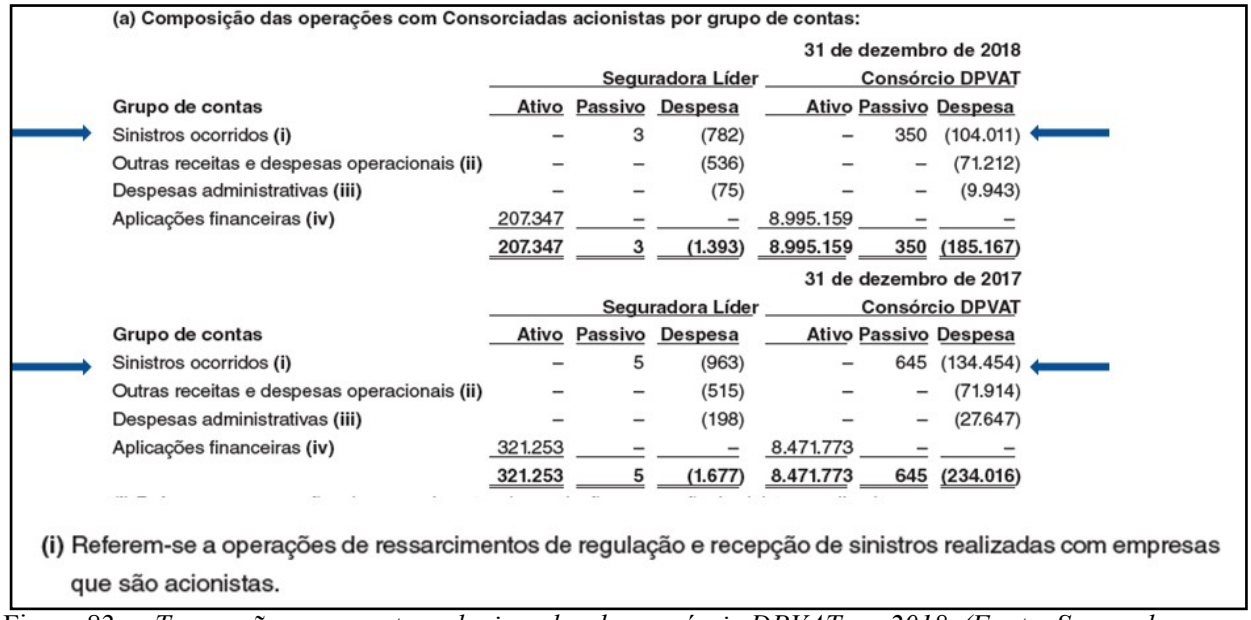
Seguradora Consorciada	***RCO Recebido da Líder ****	***Valor pago às terceirizadas***	***Receita das Operações***	***% Lucro***
MBM Seguradora S/A	*92.464.611*	*65.821.376*	*26.643.235*	*29%*
Aruana Seguros S/A	*84.996.768*	*61.406.898*	*23.589.870*	*28%*
Centauro Vida e Previdência S/A	*64.618.699*	*29.609.067*	*35.009.631*	*54%*
Gente Seguradora S/A	*58.867.164*	*31.619.726*	*27.247.438*	*46%*
Capemisa Seg. de Vida e Previd. S/A	*49.117.458*	*38.940.305*	*10.147.651*	*21%*
Investprev Seguradora S/A	*36.794.427*	*28.413.523*	*8.380.904*	*23%*
Sabemi Seguradora S/A*	*22.694.596*	*10.915.344*	*2.913.106*	*13%*
Comprev Seguros E Previdência S/A	*22.550.404*	*14.781.349*	*7.769.055*	*34%*
Cia Excelsior de Seguros	*22.662.973*	*15.818.965*	*6.844.009*	*30%*
Tokio Marine Seguradora S/A	*7.137.043*	*5.395.263*	*1.741.781*	*24%*
Bradesco Auto/Re Cia de Seguros	*6.096.490*	*3.056.740*	*3.039.751*	*50%*
Total	***468.000.634***	***305.778.555***	***153.326.431***	***33%***

**Observação: RCO é o "ressarcimento" pago pela Seguradora Líder pelos serviços de recepção e regulação de sinistros do DPVAT.*
Fonte: Susep (peça 76).

1348. Essa tabela mostra que, em dois anos e meio, dez seguradoras consorciadas lucraram mais de R$ 153 milhões, ou seja, mais de R$ 60 milhões por ano por intermediar a contratação de serviços recepção e regulação de sinistros do DPVAT.

1349. As demonstrações financeiras de 2018, diferentemente das demonstrações dos outros anos, informaram os valores pagos às consorciadas para recepção e regulação, conforme mostra a figura 83.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.



(a) Composição das operações com Consorciadas acionistas por grupo de contas:

	31 de dezembro de 2018					
	Seguradora Líder			Consórcio DPVAT		
Grupo de contas	Ativo	Passivo	Despesa	Ativo	Passivo	Despesa
Sinistros ocorridos (i)	–	3	(782)	–	350	(104.011)
Outras receitas e despesas operacionais (ii)	–	–	(536)	–	–	(71.212)
Despesas administrativas (iii)	–	–	(75)	–	–	(9.943)
Aplicações financeiras (iv)	207.347	–	–	8.995.159	–	–
	207.347	3	(1.393)	8.995.159	350	(185.167)

	31 de dezembro de 2017					
	Seguradora Líder			Consórcio DPVAT		
Grupo de contas	Ativo	Passivo	Despesa	Ativo	Passivo	Despesa
Sinistros ocorridos (i)	–	5	(963)	–	645	(134.454)
Outras receitas e despesas operacionais (ii)	–	–	(515)	–	–	(71.914)
Despesas administrativas (iii)	–	–	(198)	–	–	(27.647)
Aplicações financeiras (iv)	321.253	–	–	8.471.773	–	–
	321.253	5	(1.677)	8.471.773	645	(234.016)

(i) Referem-se a operações de ressarcimentos de regulação e recepção de sinistros realizadas com empresas que são acionistas.

Figura 83. *Transações com partes relacionadas do consórcio DPVAT em 2018. (Fonte: Seguradora Líder, peça 43)*

1350. Os dados dessas demonstrações, que englobam não apenas as dez seguradoras mais ativas, mas todas do consórcio, mostram que a Seguradora Líder desembolsou R$ 134 milhões e R$ 104 milhões nos anos de 2017 e 2018, respectivamente, a título de RCO de recepção e regulação de sinistros.

1351. Vale lembrar que os anos de 2017 e 2018 foram anos em que os sinistros avisados foram os menores da série histórica de 2008 a 2018 (R$ 1,5 bilhão e R$ 1,3 bilhão, respectivamente). Os sinistros avisados nesses anos representaram metade ou menos dos valores dos sinistros avisados entre 2011 e 2014 (acima de R$ 3 bilhões/ano) e são menores que os sinistros avisados nos anos 2008-2010 e 2016 (acima de R$ 1,8 bilhão/ano), conforme apresentado na tabela 54.

1352. Assim, conclui-se que a média dos valores desembolsados com RCO de recepção e regulação em 2017 e 2018 (R$ 119 milhões/ano) pode ser utilizada para estimar, com segurança, as receitas extras auferidas com os serviços de recepção e regulação.

1353. Com base nessas premissas, pode-se dizer que, no período de 2008 a 2018, as seguradoras que prestaram serviços de recepção e regulação para a Seguradora Líder auferiram lucros extras que somam mais de R$ 436 milhões (um terço de 11 anos vezes R$ 119 milhões/ano).

1354. Esse valor deveria ter sido descontado dos R$ 1.48 bilhões apropriados a título de margem de resultado do consórcio, pois, como se viu, o CNSP só autorizou aos consórcios a retirada de 2% dos prêmios a título de lucro.

116. Objetos nos quais foi constatado

1355. Este achado foi elaborado a partir da análise dos seguintes documentos:

a) Resoluções do CNSP que fixam a margem de resultado do consórcio DPVAT, peças 55-63;

b) Demonstrações da Seguradora Líder (peças 33-43); e

c) Relatório do GT 6640 da Susep (peça 76).

117. Critério de auditoria

1356. O consórcio DPVAT não pode se apropriar de mais recursos da operação DPVAT além do valor que o CNSP estabelece como margem de resultado, pois, de acordo com o art. 12 da Lei

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

6.194/1974 c/c art. 18 da Resolução CNSP 332/2015, compete ao CNSP disciplinar a operação do DPVAT e fixar suas tarifas bem como a margem de resultado do consórcio.

118. Evidências

1357. Constituem evidências deste achado:

a) Resoluções do CNSP que fixam a margem de resultado do consórcio DPVAT, peças 55-63;

b) Demonstrações da Seguradora Líder (peças 33-43); e

c) Relatório do GT 6640 da Susep (peça 76).

119. Causas

1358. O descumprimento de normas do DPVAT pela Seguradora Líder, associado à falta de supervisão da Susep, viabilizaram as irregularidades descritas neste achado.

120. Efeitos reais e potenciais

1359. A apropriação indevida de recursos do DPVAT constitui enriquecimento sem justa causa das seguradoras consorciadas e traz prejuízos aos proprietários de veículos. (efeito real)

121. Responsável: qualificação, conduta, nexo de causalidade e culpabilidade (a análise de culpabilidade não se aplica a pessoas jurídicas)

1360. Os membros da alta administração e do conselho de administração da Seguradora Líder desde 2008 são os responsáveis pelas irregularidades descritas neste achado.

1361. Os membros da alta administração da Susep desde 2008 poderiam ser considerados corresponsáveis pelas irregularidades descritas neste achado em razão da inadequada fiscalização exercida pela Autarquia.

1362. No entanto, não foram encontrados registros de que essas irregularidades tenham sido detectadas pelos técnicos da Susep incumbidos de fiscalizar a operação do DPVAT. Portanto, há que se considerar descabida a responsabilização dos membros da alta administração da Susep por ausência de comprovação de dolo ou culpa, caracterizada pela situação de inexigibilidade de conduta diversa.

122. Conclusão da equipe de auditoria

1363. Desde 1994, ao menos, a margem de resultado da operação do DPVAT vem sendo mantida pelo CNSP em 2% da arrecadação de prêmios do DPVAT. Ao todo, foram apropriados R$ 1,5 bilhão a título de margem de resultado pelas consorciadas, que investiram R$ 15 milhões.

1364. As seguradoras deveriam receber seus 2% de margem de resultado na medida de suas participações, mas a Seguradora Líder e as seguradoras que participam dos processos de recepção e regulação receberam mais.

1365. Analisando as demonstrações financeiras da Seguradora Líder, verificou-se que os resultados antes dos impostos e participações da Seguradora Líder corresponderam, em média, a 6,4% das receitas de prêmio no período de 2008 a 2018.

1366. Em valores históricos, essa apropriação em excesso de lucro pela Seguradora Líder ultrapassou R$ 24 milhões no período de 2008 a 2018.

1367. Parte desse excesso foi destinada a reservas de lucros e parte foi distribuída aos consorciados na forma de dividendos. Esses recursos devem ser restituídos à operação do DPVAT.

1368. Quanto às seguradoras que participam dos processos de recepção e regulação, em 2018, um grupo de trabalho da Susep (GT 6640) analisou os processos de recepção e regulação do seguro DPVAT no período de janeiro/2014 a julho/2016.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1369. Conforme registrado ano achado 3.4, as atividades de recepção e regulação são realizadas, na maioria dos casos, por meio da quarteirização dos serviços, ou seja, a Seguradora Líder remunera suas consorciadas, que remuneram entidades privadas subcontratadas para os serviços de recepção e regulação.

1370. O GT 6640 concluiu que essa intermediação das consorciadas é antieconômica, pois cerca de um terço dos valores despendidos é apropriado como lucro pelas consorciadas, onerando desnecessariamente a operação do DPVAT.

1371. O valor pago às consorciadas pela recepção e regulação de sinistros deve corresponder ao custo incorrido nesse serviço, sendo descabido o lucro auferido pelas consorciadas com o recebimento de RCO (ressarcimento de custo operacional).

1372. Se as consorciadas aceitaram pagar aos sócios algo além do custo operacional, o valor em excesso deveria sair de seus bolsos, ou seja, deveria ter sido abatido da margem de resultado do consórcio.

1373. Em dois anos e meio, período abrangido pelo trabalho do GT, dez seguradoras consorciadas lucraram mais de R$ 153 milhões, ou seja, mais de R$ 60 milhões por ano por intermediar a contratação de serviços recepção e regulação de sinistros do DPVAT.

1374. As demonstrações financeiras de 2018, diferentemente das demonstrações dos outros anos, informaram os valores pagos às consorciadas para recepção e regulação.

1375. Os dados dessas demonstrações, que englobam não apenas as dez seguradoras mais ativas, mas todas do consórcio, mostram que a Seguradora Líder desembolsou R$ 134 milhões e R$ 104 milhões nos anos de 2017 e 2018, respectivamente, a título de RCO de recepção e regulação de sinistros.

1376. Os anos de 2017 e 2018 foram anos em que os sinistros avisados foram os menores da série histórica de 2008 a 2018. Sendo assim, a média dos valores desembolsados em 2017 e 2018 (R$ 119 milhões/ano) pode ser utilizada para estimar, com segurança, as receitas extras auferidas com os serviços de recepção e regulação.

1377. Com base nessas premissas, pode-se dizer que, no período de 2008 a 2018, algumas seguradoras, que prestam serviços de recepção e regulação para a Seguradora Líder, auferiram lucros extras que somam mais de R$ 436 milhões (um terço de 11 anos vezes R$ 119 milhões/ano).

1378. O valor total do excesso de RCO pago às consorciadas deve ser apurado pela Susep, que possui acesso à contabilidade das seguradoras, e subtraído dos lucros acumulados e da margem de resultado do consórcio nos próximos anos.

1379. A Susep deve apurar a responsabilidade dos administradores e os membros do conselho de administração da Seguradora Líder por essa irregularidade.

123. Proposta de encaminhamento

1380. Entendemos oportuno propor que este Tribunal:

a) determine à Susep que:

a.1) apure o excesso de lucro apropriado pela Seguradora Líder, considerando que a margem de resultado fixada pelo CNSP foi de 2% da arrecadação de prêmios do DPVAT em todo período de existência dessa Companhia, e determine a glosa desse valor da margem de resultado do consórcio DPVAT;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

a.2) apure o excesso pago a título de ressarcimento de custo operacional de recepção e regulação e determine a glosa desse valor dos lucros acumulados e da margem de resultado do consórcio DPVAT nos próximos anos;

a.3) apure a responsabilidade dos administradores e os membros do conselho de administração da Seguradora Líder pela distribuição de lucros às consorciadas em valores superiores aos fixados pelo CNSP;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

124. Falhas e irregularidades relacionadas com a emissão de apólices (CRLV)

125. Situação encontrada

1381. O bilhete do DPVAT é emitido junto com o CRLV e, desde 2010, são cobrados R$ 4,15 por bilhete (em 2008, não eram cobrados e, em 2009, foram cobrados R$ 3,90 por bilhete). Esse bilhete, a um só tempo, comprova o licenciamento anual do veículo e o pagamento do DPVAT. Ou seja, certifica o licenciamento anual do veículo e constitui apólice do DPVAT

1382. O bilhete do DPVAT não se confunde com a guia de pagamento, que é um documento emitido por um banco conveniado, para viabilizar o pagamento da taxa de licenciamento e do DPVAT.

1383. Os bilhetes do DPVAT são impressos por empresas contratadas pela Seguradora Líder e preenchidos pelos Detran estaduais.

1384. Este achado trata de irregularidades, fragilidades e oportunidades de melhoria relacionadas direta ou indiretamente com a emissão de formulários CRV e CRLV.

126. Furtos de formulários CRV e CRLV

1385. Há quadrilhas especializadas no desvio das cargas de bilhetes não preenchidos enviados pela Seguradora Líder aos Detrans estaduais. Na Operação Rosa Negra, realizada pela polícia civil e o ministério público de São Paulo, Paraná e Tocantins, com apoio da Polícia Federal, foram apreendidos cinco mil Certificados de Registro de Veículo - CRV e Certificados de Registro e Licenciamento de Veículos - CRLV (peça 156).

1386. Informações sobre diversas outras operações policiais que, em diferentes partes do País, resultaram na apreensão de certificados em branco são encontradas na Internet:

- *Operação Caturra, realizada pela Polícia Federal no Paraná em 15/8/2013 (peça 157);*
- *Operação Vale da Justiça, realizada pelas polícias da Paraíba e do Rio Grande do Norte em 29/5/2014 (peça 158);*
- *Operação WD-40, realizada pela polícia do Distrito Federal em 23/12/2016 (peça 159);*
- *Operação Delivery, realizada pela polícia do Amazonas em 2/9/2017 (peça 160); entre outras.*

1387. Como se pode ver nas notícias apresentadas nos links acima, via de regra, os furtos de CRV e CRLV contam com a participação de funcionários dos Detrans e estão associados a organizações criminosas especializadas em furtos e desmanches de veículos.

1388. No achado 3.3, registrou-se que os formulários de CRV e CRLV são impressos em gráficas contratadas pela Líder e distribuídos aos Detrans estaduais. O número elevado de ocorrências policiais envolvendo desvios de formulários em branco sugere a possibilidade de falta de controle da produção e/ou distribuição desses formulários. Não foram encontradas informações sobre o método de seleção das gráficas nem sobre as empresas de logística contratadas para distribuição dos formulários.

1389. De acordo com a estimativa de despesas de 2019, são duas as empresas contratadas para a impressão dos formulários: Printech do Brasil Representações Gráfica e Editora Ltda (R$ 39 milhões) e Valid Soluções Serviços de Segurança S/A (R$ 19 milhões) – peça 154, p. 7.

1390. Analisando os dados da empresa Printech no banco de dados do TCU, verifica-se que é uma empresa localizada em loja no 9º andar de um prédio no centro do Rio de Janeiro com cinco empregados em 2018 (gerente, supervisor, assistente administrativo, faxineiro e contínuo), sem filial em local que pudesse comportar uma indústria gráfica.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1391. O administrador dessa empresa é o Sr. João Aguiar Sobrinho, que é sócio de uma das empresas que compõem o grupo econômico ao qual pertence também a Megadata. Há razões, portanto, para supor que a Printech é uma empresa de fachada por meio da qual esse grupo econômico drena recursos da operação do DPVAT.

1392. Tendo em vista as irregularidades identificadas no contrato de processamento de dados da Megadata, é de bom alvitre com o contrato com a Printech também seja fiscalizado pela Susep, inclusive para saber se a contratada dispõe de meios segurança e controle suficientes para evitar o desvio de formulários em branco do CRV e CRLV.

1393. Em 30/12/2019, o Contran, por meio da Deliberação Contran 180/2019, decidiu substituir os CRLV em meio físico por CRLV-e, em meio eletrônico, até 30/6/2020, mantendo a obrigação de pagamento do DPVAT como condição para sua expedição:

> *Art. 2º O Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo em meio eletrônico (CRLV-e) será expedido em substituição ao CRLV em meio físico, na forma estabelecida Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN).*
> *Art. 3º O CRLV-e somente será expedido após a quitação dos débitos relativos a tributos, encargos e multas de trânsito e ambientais, vinculados ao veículo, bem como o pagamento do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Via Terrestres (DPVAT).*
> *(...)*
> *Art. 7º A expedição do CRLV-e, sem obrigatoriedade de sua impressão, deverá ser implantada em todo o território nacional até 30 de junho de 2020, facultada sua antecipação.*

1394. Espera-se que, com essa medida, o furto de CRLV acabe, no entanto, o CRV continua sendo emitido em papel e continuará sendo alvo das quadrilhas.

1395. Conforme registrado no achado 3.3, entendemos que a operação do DPVAT não pode arcar com despesas de CRV, por falta de previsão legal, por ser fato desvinculado do seguro DPVAT e por onerar indevidamente os proprietários de veículos na qualidade de consumidores do seguro DPVAT.

127. Má administração dos preços do DPVAT

1396. No anexo 2, é apresentado um histórico da cobrança a título de custo de emissão de apólices para os seguros em geral. Nesse anexo, conclui-se que a cobrança em separado a título de custo de emissão de apólice se justificava economicamente porque: (1) o papel moeda era caro; (2) havia inflação elevada; e (3) a inexistência ou insuficiência de recursos de tecnologia encarecia as despesas de aquisição dos seguros.

1397. Quando esses pressupostos deixaram de existir, o CNSP decidiu vedar a cobrança do custo da apólice.

1398. O mesmo deve acontecer com o DPVAT neste ano, pois, como visto anteriormente, o CRLV em papel deixará de existir, passando a valer apenas o CRLV-e.

1399. No anexo 3, é apresentado um levantamento histórico da política de preços do DPVAT. Conforme detalhado nesse anexo, no período de 25 anos entre 1995 a 2019, as datas de reajustes de prêmios e indenizações coincidem poucas vezes.

1400. Em alguns anos, os prêmios foram aumentados e as indenizações, mantidas (1997, 1998, 1999, 2009, 2011 e 2013); noutros anos, ocorreu o inverso (2000, 2001, 2006, 2007); e houve anos de diminuição de tarifas sem redução das indenizações (2017, 2018 e 2019).

1401. Em apenas sete oportunidades, observa-se coerência na variação dos valores dos prêmios e das indenizações: em 1996, 2001, 2002, 2003 e 2004, ambos foram mantidos; e em 1995 e 2005, ambos aumentaram.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1402. Esse descompasso nas variações dos valores de prêmios e indenizações denota que, mesmo em tempos de inflação controlada, os preços do DPVAT foram mal administrados, pois, com frequência, observam-se anos de mudanças relevantes de um valor com pouca ou nenhuma alteração do outro.

1403. Algumas mudanças nos preços soam de caráter populista, outras parecem buscar favorecer as seguradoras, e há também as que parecem querer corrigir mudanças perpetradas nos anos anteriores. A atual trajetória de queda nas tarifas parece-nos ser do último tipo.

1404. Quanto ao custo de emissão de apólices, a análise histórica permite dizer que a receita a título de custo de emissão foi retomada, em 2009, num patamar bem mais elevado do que deveria e passou a ter ainda mais importância no equilíbrio atuarial da operação do DPVAT a partir do início das reduções de tarifa (2017 em diante).

1405. Nas décadas de 1970 e 1980, a arrecadação com a cobrança do custo de emissão de apólices representava menos de 1% do valor do prêmio da categoria 1. Da retomada da cobrança, em 2009, até 2016, representava entre 8% e 10%. Nos anos 2018 e 2019, a distorção aumentou, e a arrecadação com a cobrança do custo de emissão de apólices passou a equivaler a 20% e 69% do valor do prêmio retido da categoria 1, respectivamente.

1406. Com os valores fixados para o custo de apólice artificialmente inflados, quem perde são o SUS e o Denatran, cujos repasses encolhem à medida que o custo de emissão ganha relevância no cálculo atuarial.

1407. É verdade que a população paga menos ao consórcio DPVAT quando a maior parte da receita é obtida a título de custo de emissão, mas o consumidor do seguro DPVAT está sendo enganado, pois a Líder informa que o custo de emissão é de R$ 4,15 por apólice, quando, na verdade, é menor.

1408. Além disso, a Lei 8.212/1991 está sendo descumprida, pois os repasses obrigatórios são calculados a menor com a prática de incluir no custo do bilhete despesas desvinculadas de seu processo de emissão.

128. Excesso de cobrança a título de custo do bilhete de 2009 até 2019

1409. A própria Seguradora Líder, em seu site na Internet (www.seguradoralider.com.br), a finalidade da cobrança do custo do bilhete é cobrir as despesas de impressão dos formulários de CRLV e do CRV (peça 155):

> *Qual a finalidade do "custo do bilhete"?*
> *O valor de R$ 4,15 do "custo do bilhete" faz parte do valor do Seguro DPVAT e tem como finalidade produzir os formulários de CRV (Certificado de Registro de Veículo) e CRLV (Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo), emitidos junto ao Bilhete do Seguro DPVAT, e fornecidos a todos os DETRANs. Cabe a cada Estado a personalização (impressão dos dados variáveis, como, por exemplo: o nome do proprietário, marca, modelo do veículo etc.) e a entrega desses documentos aos proprietários de veículo no ato do licenciamento anual. ;)*
> *O que regulamenta esse custo?*
> *O Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), que regula os valores do Seguro DPVAT, estabeleceu o valor correspondente ao custo da emissão e da cobrança da apólice ou do bilhete do DPVAT. É importante falarmos também que a emissão e a cobrança da apólice do bilhete, foi fixada inicialmente, em 2009, no valor de R$ 3,90 e reajustada para R$ 4,15 em 2011, por meio da Resolução CNSP 215/2010, que permanece vigente até hoje. ;)*

1410. A Seguradora Líder, na mesma página na Internet, esclarece a diferença entre bilhete e boleto do DPVAT. O primeiro é a apólice do seguro, enquanto o segundo é a guia de pagamento, ou seja, o boleto (peça 155):

> *Diferença entre boleto e bilhete*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Enquanto o boleto é a guia emitida e utilizada para pagamento do Seguro DPVAT, o bilhete é o que formaliza a contratação do Seguro DPVAT e é emitido junto ao Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV), aquele que todo proprietário recebe quando o veículo passa pelo licenciamento, procedimento anual e obrigatório que autoriza o veículo a circular livremente pelas vias. ;)

1411. Para deixar ainda mais clara a distinção entre bilhete e boleto do DPVAT, a referida página apresenta imagens do CRLV e da guia de pagamento, conforme mostrado na figura 84.



Figura 84. *Excerto de página da Líder na Internet esclarecendo diferença entre guia de pagamento e bilhete do DPVAT (Fonte: Líder, peça 155)*

1412. Constatou-se que os valores cobrados a título de custo do bilhete são cerca de quatro vezes maiores que o custo de impressão dos referidos formulários desde que essa cobrança foi retomada em 2009.

1413. As receitas de cobrança do custo da apólice foram divulgadas pela Seguradora Líder. Nos nove primeiros anos, de 2009 a 2017, na conta "Outras receitas e despesas operacionais", sob a rubrica "Recuperação de custo com emissão de bilhetes"; e, em 2018, sob a rubrica "Receita com emissão de bilhetes".

1414. De 2008 a 2017, as despesas com emissão de formulários CRV e CRLV não eram apresentadas nas demonstrações financeiras. Apenas a partir de 2018, as demonstrações passaram a informar as despesas com emissão de formulários, sob rubrica "Formulários CRV/CRLV".

1415. A tabela 63 apresenta os valores das receitas e despesas com emissão de apólices informadas nas demonstrações.

Tabela 63. Receitas e despesas com emissão de apólices informadas nas demonstrações da Seguradora Líder (valores em R$ mil).

	Receita		***Receita total com cobrança do custo da apólice***	***Despesa***
Ano	***Conta Recuperação de custo com emissão de bilhetes***	***Conta Receita com emissão de bilhetes***		***Conta Formulários CRV/CRLV***
2008	*NA*	*NA*	-	*NI*
2009	*156.753*	*NA*	*156.753*	*NI*
2010	*183.955*	*NA*	*183.955*	*NI*
2011	*206.921*	*NA*	*206.921*	*NI*
2012	*223.055*	*NA*	*223.055*	*NI*
2013	*238.433*	*NA*	*238.433*	*NI*
2014	*242.796*	*NA*	*242.796*	*NI*
2015	*251.077*	*NA*	*251.077*	*NI*
2016	*257.277*	*NA*	*257.277*	*NI*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

2017	*262.633*	*NA*	*262.633*	*NI*
2018	*-1.547*	*270.593*	*269.046*	*- 64.190*
2019	*8.036*	*284.476*	*292.512*	*- 77.953*
Total	***2.029.389***	***555.069***	***2.584.458***	***NA***

Fonte: Líder (peças 33-43).

1416. De acordo com essa tabela, o consórcio DPVAT arrecadou R$ 2,58 bilhões de 2009 a 2019 com a cobrança pelo custo do bilhete.

1417. A tabela 63 também mostra que, em 2018, o valor cobrado a título de custo do bilhete superou as despesas com emissão em R$ 205 milhões, pois foram arrecadados R$ 269 milhões e gastos apenas R$ 64 milhões (desconsiderando o R$ 1,5 milhão lançado na conta Recuperação de custo com emissão de bilhetes). Ou seja, uma cobrança que deveria ser apenas suficiente para cobrir as despesas com emissão de bilhetes acabou por gerar superávit de R$ 205 mil. Em outras palavras, houve excesso de cobrança, e os contribuintes do DPVAT foram prejudicados.

1418. O excesso de cobrança também ocorreu em 2019, quando foram arrecadados R$ 284 milhões enquanto eram necessários apenas R$ 78 milhões para emissão dos formulários de CRV e CRLV, de acordo com as demonstrações da Líder (desconsiderando os R$ 8,0 milhões lançados na conta Recuperação de custo com emissão de bilhetes – ver tabela 63).

1419. Assim, em 2019, os contribuintes do DPVAT foram enganados em relação a R$ 206 milhões dos R$ 284 milhões que pagaram ao consórcio DPVAT nesse ano a título de custo do bilhete. Eles imaginaram que esses recursos seriam para custear a emissão de formulários, mas não foi o que aconteceu.

1420. Conforme aduzido anteriormente, esses excessos não encontram respaldo legal, pois a Medida Provisória 451/2008 (MPV), convertida na Lei 11.945/2009, autorizou tão-somente a cobrança do custo de emissão e cobrança.

1421. Para estimar quanto foi cobrado além do devido entre 2009 e 2019, dispõe-se das receitas auferidas divulgadas nas demonstrações, mas há que se estimar as despesas com formulários CRV e CRLV nos anos em que essas não foram divulgadas – de 2009 a 2017.

1422. As despesas com formulários CRV e CRLV de 2018 e 2019 foram auditadas e divulgadas, sendo, portanto, um ponto de partida seguro para a estimativa que se busca.

1423. Na falta de dados auditados e publicados, pode-se recorrer aos dados encontrados nas estimativas de despesas apresentadas pela Seguradora Líder à Susep.

1424. Algumas estimativas trazem os valores das despesas do ano anterior, as despesas estimadas para o ano corrente e as despesas estimadas para o ano seguinte. Em termos de confiabilidade dos dados, a primeira das três é a mais confiável, pois informa fato consumado. E a estimativa do ano corrente, normalmente realizada no início do segundo semestre, é mais confiável que a estimativa para o ano seguinte, pois, no mínimo, metade das despesas já se confirmaram.

1425. A tabela 64 apresenta, nas primeiras quatro colunas, os valores das despesas com formulários encontrados nas demonstrações e nas estimativas da Líder. Os valores riscados nessas colunas não foram utilizados, pois havia dado mais confiável para o ano correspondente. Na quinta coluna, encontra-se o valor que foi utilizado na estimativa deste trabalho, que equivale ao dado mais confiável do ano correspondente.

Tabela 64. Estimativa das despesas com impressão de formulários (em R$ mil).

Ano	***Informações sobre despesas com formulários CRLV e CRV***				***Despesas com impressão de formulários***
	Valor contábil [1]	***Ocorrido no ano anterior [2]***	***Estimado no ano corrente [2]***	***Estimado no ano anterior [2]***	
2009			*34.627*		***34.627***

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

2010			44.835	~~39.696~~	**44.835**
2011			51.316	~~54.407~~	**51.316**
2012			56.488	~~60.399~~	**56.488**
2013			53.000	~~67.133~~	**53.000**
2014		53.642	~~64.444~~	~~62.090~~	**53.642**
2015			57.420	~~74.433~~	**57.420**
2016				67.268	**67.268**
2017		53.036	~~51.987~~		**53.036**
2018	64.190		~~56.714~~	~~54.815~~	**64.190**
2019	77.953			~~58.258~~	**77.953**
Média					**55.798**
Total					**613.775**

Fonte: Líder (peças 33-54).
Observações: (1) valores publicados na demonstração de 2018; (2) valores encontrados nas estimativas da Líder.

1426. De acordo com essa tabela, as despesas anuais médias com formulários foram de R$ 56 milhões, e o total desembolsado com tais despesas foi de R$ 614 milhões entre 2009 e 2019.

1427. A tabela 65 compara o valor arrecadado a título de custo de apólice com as despesas de formulários, mostrando, ano a ano, uma estimativa do excesso de arrecadação. De acordo com essa estimativa, foram cobrados R$ 1,97 bilhão em excesso a título de custo do bilhete entre 2009 e 2019.

Tabela 65. Excesso de cobrança a título de custo de emissão de apólices no período de 2009 a 2019 (valores em R$ mil).

Ano	Receita com cobrança do custo da apólice [1]	Despesa Estimada com emissão de CRV/CRLV [2]	Relação entre despesa e receita	Excesso de Cobrança
2009	156.753	34.627	22%	122.126
2010	183.955	44.835	24%	139.120
2011	206.921	51.316	25%	155.605
2012	223.055	56.488	25%	166.567
2013	238.433	53.000	22%	185.433
2014	242.796	53.642	22%	189.154
2015	251.077	57.420	23%	193.657
2016	257.277	67.268	26%	190.009
2017	262.633	53.036	20%	209.597
2018	269.046	64.190	24%	204.856
2019	292.512	77.953	27%	206.523
Total	**2.584.458**	**613.775**	**24%**	**1.970.683**

Fonte: Líder (peça 33-54).
Observações: (1) ver tabela 63; (2) ver tabela 64.

1428. A tabela 65 também mostra que as despesas com formulários representaram, em média, apenas 24% da receita com a cobrança do custo de apólice. Ou seja, cobrou-se cerca de quatro vezes o valor devido durante 11 anos.

129. Custo do bilhete inclui valores indevidos e o consumidor do seguro DPVAT recebe informação falsa sobre o custo do bilhete

1429. Registrou-se que a Seguradora Líder informa que não repassa aos contribuintes as despesas com tarifas bancárias. Mas, a julgar pelas informações encontradas nas estimativas apresentadas à Susep, essa informação é falsa.

1430. A estimativa apresentada pela Líder à Susep em 2015, com a previsão de despesas previstas para 2016, mostra que o valor excessivo do custo do bilhete baseia-se não só no custo de emissão de apólices, mas inclui também despesas com a cobrança bancária, processamento de dados e despesas com arrecadação (peça 51, pp. 18-19):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

3.4 Estimativa do Custo do Bilhete

A necessidade do estabelecimento do custo da emissão e da cobrança do bilhete foi instituída pela Lei n° 11.495/09.

Para o ano de 2016, considerando as premissas utilizadas para as formas de pagamento do prêmio (integral ou parcelado) e as estimativas das Despesas que compõem os gastos com a emissão e a cobrança dos prêmios do Seguro DPVAT, demonstrados no quadro do item 3.4.2, estimamos a necessidade de reajuste dos respectivos Custos do bilhete (integral e parcelado).

3.4.1 Composição das Despesas com a Emissão e Cobrança

***Despesas com a Cobrança Bancária** - Refere-se à tarifa de arrecadação cobrada pelos 20 bancos cadastrados para a cobrança dos prêmios do Seguro DPVAT. O valor da tarifa é debitado do produto da arrecadação diária, pelo volume de registros autenticados de prêmios recebidos pelos bancos arrecadadores contratados. Esses valores estão fixados em Contrato Padrão e referem-se aos serviços de repartição (crédito) do produto da arrecadação do Seguro DPVAT para o SUS, o DENATRAN, a Seguradora Líder-DPVAT e a respectiva prestação de contas detalhada (dados para a identificação do bilhete) por registro autenticado, além do recolhimento do IOF para os cofres da União (Portaria Interministerial n° 293/2012). Essas despesas variam diretamente com a quantidade de pagamentos (integral e parcelado) de bilhetes.*

***Bilhetes DPVAT - CRV/CRLV** - Referem-se aos pagamentos às gráficas pela confecção e entrega dos certificados de CRV (Certificado de Registro de Veículos) e CRLV (Certificado de Registro de Licenciamento de Veículos) para o licenciamento anual veicular, distribuído aos 27 Departamentos Estaduais de Trânsito, conforme Convênio com o DENATRAN. Essas despesas variam com a quantidade de veículos licenciados (bilhetes pagos) e a necessidade de recomposição de estoques dos DETRANs, em razão de troca de propriedade do veículo, alteração de especificação, emissão de 2a vias e de extravios.*

Para o ano de 2016, projetamos reajuste de 6,5% (limitado ao IPCA, conforme Contrato).

***Processamento de Dados** - Refere-se ao pagamento dos serviços de processamento de dados da arrecadação, que são calculados com base nas quantidades de pagamentos (integral e parcelado) de bilhetes. Para o ano de 2016, projetamos reajuste de 6,5% (limitado ao IPCA, conforme Contrato).*

***Despesas com Arrecadação** - Referem-se às despesas com a emissão e a postalização de guias, em parceria com as SEFAZs de São Paulo, do Rio Grande do Sul e do Distrito Federal. Para o ano de 2016, projetamos reajuste de 9,4% contemplando o IPCA conjugado a eventuais demandas de parcerias com outras Secretarias Estaduais da Fazenda com intuito de reduzir a inadimplência.*

1431. *A figura 85 mostra um excerto dessa estimativa da Líder com um quadro do total de despesas consideradas na determinação do custo do bilhete para 2016.*

RECEITA ESTIMADA COM CUSTO DO BILHETE -TOTAL			
CUSTOS BASE - PROJETADOS (*)	ANO 2014	ANO 2015	ANO 2016
Despesas com Cobrança Bancária	R$ 95.955.842	R$ 103.274.243	R$ 103.887.081
Bilhetes DPVAT - CRV/CRLV	R$ 54.183.721	R$ 58.000.000	R$ 67.947.000
Processamento de Dados	R$ 68.843.909	R$ 73.187.192	R$ 73.306.490
Despesas com Arrecadação	R$ 18.285.072	R$ 21.347.905	R$ 23.347.905
TOTAL CUSTO DO BILHETE	**R$ 237.268.544**	**R$ 255.809.340**	**R$ 268.488.475**
QUANTIDADE DE PAGAMENTOS PROCESSADOS DO ANO	**61.276.070**	**62.959.387**	**62.961.867**
VALOR DO CUSTO DO BILHETE (COBRADO)	**4,15**	**4,15**	**4,29**
VALOR MÉDIO DO CUSTO DO BILHETE (APURADO)	**3,88**	**4,07**	**4,26**
RECEITA DO CUSTO DO BILHETE	**R$ 242.796.159**	**R$ 258.252.914**	**R$ 268.639.542**
TOTAL DA RECEITA - CUSTO DO BILHETE	**R$ 5.527.615**	**R$ 2.443.575**	**R$ 151.067**
(*) Custos variáveis com a quantidade de bilhetes			

Figura 85. *Excerto da estimativa da Líder apresentada à Susep com um quadro do total de despesas consideradas na determinação do custo do bilhete para 2016. (Fonte: Líder, peça 51, p. 20)*

1432. *Na Internet, a Líder informa que a cobrança do custo de bilhete é para cobrir as despesas com a impressão de formulários CRLV e CRV (peça 155):*

> *Qual a finalidade do "custo do bilhete"?*
> *O valor de R$ 4,15 do "custo do bilhete" faz parte do valor do Seguro DPVAT e tem como finalidade produzir os formulários de CRV (Certificado de Registro de Veículo) e CRLV (Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo), emitidos junto ao Bilhete do Seguro DPVAT, e fornecidos a todos os DETRANs.*
> *(...)*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Diferença entre boleto e bilhete
Enquanto o boleto é a guia emitida e utilizada para pagamento do Seguro DPVAT, o bilhete é o que formaliza a contratação do Seguro DPVAT e é emitido junto ao Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV), aquele que todo proprietário recebe quando o veículo passa pelo licenciamento, procedimento anual e obrigatório que autoriza o veículo a circular livremente pelas vias. ;)

1433. No entanto, em documento de acesso restrito à Susep, informa que o custo do bilhete abrange também despesas com a cobrança bancária, processamento de dados e despesas com arrecadação.

1434. O custo efetivamente cobrado dos contribuintes corresponde ao total de valores apresentados na estimativa. Portanto, a informação divulgada na Internet é falsa.

1435. As despesas com a cobrança bancária não podem ser incluídas no custo do bilhete porque isso significa repassar ao consumidor do seguro o valor da tarifa bancária de arrecadação, fato que é vedado em norma do Bacen, no entendimento da Febraban e no entendimento do STJ, além de ser combatido por órgãos de defesa do consumidor, conforme mostrado no Anexo 5.

1436. As despesas com processamento de dados não podem ser incluídas no custo do bilhete porque são despesas administrativas da operação do DPVAT, já que incluem os sistemas de recepção, guarda de documentos, regulação e liquidação de sinistros.

1437. As despesas com arrecadação (custos de cobrança do IPVA) não podem ser incluídas no custo do bilhete porque são despesas desvinculadas da operação do DPVAT, ou seja, não podem ser consideradas nem no custo do bilhete nem no cálculo do prêmio do seguro DPVAT, conforme registrado no achado 3.3.

1438. A figura 86 mostra um excerto da estimativa da Líder apresentada à Susep em 2009 com um quadro do total de despesas consideradas na determinação do custo do bilhete para 2010. Essa figura mostra que desde 2009 o custo do bilhete é calculado com a inclusão de despesas estranhas ao processo de emissão das apólices.

3.2 – Estimativa do Custo do Bilhete

Uma das mudanças na operação do Seguro DPVAT, implementada pela Lei nº 11.945/09, foi a instituição da cobrança do custo do bilhete, sendo seu valor fixado em R$ 3,90 para os bilhetes emitidos no ano de 2009, conforme Resolução CNSP nº 192/2008.

Abaixo demonstramos a projeção das despesas suportadas pelo custo do bilhete:

RECEITA ESTIMADA COM CUSTO DO BILHETE		
CUSTOS BASE - PROJETADOS	ANO 2009	ANO 2010
Custo com Cobrança Bancária	R$ 71.785.349	R$ 77.326.324
Processamento de Dados	R$ 39.735.187	R$ 47.600.080
Formulários de Bilhetes – CRV/CRLV	R$ 34.626.936	R$ 39.696.205
Guias de Arrecadação e Postalização	R$ 12.470.000	R$ 14.939.933
TOTAL	**R$ 158.617.472**	**R$ 179.562.542**

Figura 86. *Excerto da estimativa da Líder apresentada à Susep com um quadro do total de despesas consideradas na determinação do custo do bilhete para 2010. (peça 46)*

1439. A figura 87 mostra um excerto da estimativa da Líder apresentada à Susep em 2018 com um quadro do total de despesas consideradas na determinação do custo do bilhete para 2019. Essa figura mostra que até 2019 o custo do bilhete foi calculado com a inclusão de despesas estranhas ao processo de emissão das apólices.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Apuração do Custo do Bilhete

Abaixo demonstramos a projeção das Despesas com Emissão e Cobrança suportadas pela Receita do Custo do Bilhete:

RECEITA ESTIMADA COM CUSTO DO BILHETE				
CUSTOS BASE	ANO 2016	ANO 2017	ANO 2018 Forecast	ANO 2019 Estudo DA
Despesas com Cobrança Bancária	R$ 94.975.486	R$ 96.735.222	R$ 95.397.721	R$ 98.446.278
(i) Bilhetes DPVAT - CRV/CRLV	R$ 53.035.992	R$ 52.447.646	R$ 56.713.741	R$ 58.257.620
Processamento de Dados	R$ 73.519.849	R$ 78.944.386	R$ 82.511.926	R$ 55.004.750
Despesas com Arrecadação	R$ 22.750.499	R$ 25.121.437	R$ 1.747.823	R$ 1.504.082
(ii) Convenio DETRANs	R$ 91.310.446	R$ 63.211.706	R$ 45.510.698	R$ 45.444.359
TOTAL CUSTO DO BILHETE	R$ 335.592.272	R$ 316.460.397	R$ 281.881.908	R$ 258.657.089
QUANTIDADE DE PAGAMENTOS PROCESSADOS DO ANO	62.911.448	63.384.616	64.343.972	65.630.852
VALOR DO CUSTO DO BILHETE	4,15	4,15	4,15	4,15
VALOR MÉDIO DO CUSTO DO BILHETE	5,34	5,00	4,39	3,95
RECEITA DO CUSTO DO BILHETE	R$ 257.277.545	R$ 262.633.141	R$ 266.853.607	R$ 272.368.036
TOTAL DA RECEITA - CUSTO DO BILHETE	R$ (78.314.728)	R$ (53.827.256)	R$ (15.028.300)	R$ 13.710.946

(i) O modelo de cobrança junto aos DETRANs/DENATRAN e a implementação do CRLV Digital estão sendo estudadas para implantação em 2019. Essas mudanças irão gerar economia, porém não foram consideradas nessa projeção.

(ii) As despesas com o Convênio DETRANs não eram consideradas na base de cálculo do Custo do Bilhete até o ano de 2018. Para 2019 foi considerado na base, uma vez que se trata de parceria para viabilizar a Arrecadação.

Figura 87. *Excerto da estimativa da Líder apresentada à Susep com um quadro do total de despesas consideradas na determinação do custo do bilhete para 2019. (peça 53)*

1440. A figura 87 mostra também que, nessa estimativa mais recente, foi incluída no custo do bilhete a despesa com os repasses aos Detrans. Essas despesas não podem ser incluídas no custo do bilhete porque são irregulares, ou seja, não podem ser consideradas nem no custo do bilhete nem no cálculo do prêmio do seguro DPVAT, conforme registrado no achado 3.3.

130. Objetos nos quais o achado foi constatado

1441. Este achado se baseia, fundamentalmente, em dados colhidos nos seguintes documentos:

a) notícias sobre furtos de formulários de CRV e CRLV em branco (peças 156-160);

b) complemento da estimativa Líder de 2019, peça 154;

c) informação da Líder sobre a diferença entre bilhete e boleto do DPVAT (peça 155);

d) demonstrações financeiras da Líder (peças 33-44); e

e) estimativas de despesas da Seguradora Líder (peças 45-54).

131. Critérios

1442. A Resolução Bacen 3.919/2010, § 2º, inciso II, veda expressamente a realização de cobranças na forma de tarifas ou de ressarcimento de despesas em decorrência da emissão de boletos ou faturas de cobrança, carnês e assemelhados.

1443. Ao menos desde 2010, o STJ vem mantendo entendimento pacífico nesse mesmo sentido.

1444. A Febraban afirma que a tarifa de cobrança é um item negociado entre o cedente do título e a instituição financeira para remuneração dos serviços de cobrança, constituindo-se assim, em obrigação exclusiva desse cedente, que utiliza a rede bancária para os seus serviços de recebimentos.

1445. A Resolução CNSP 332/2015, que dispõe sobre o DPVAT, determina, no art. 43, a observância do princípio da eficiência e da impessoalidade.

1446. Como base nesses princípios, pode-se afirmar que:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

- *a operação do DPVAT não pode arcar sozinha com despesas que também aproveitam às unidades da federação;*
- *quem administra o consórcio DPVAT deve negociar preços compatíveis com os de mercado, especialmente quando a contraparte é parte relacionada da empresa; e*
- *quem administra o consórcio DPVAT deve buscar continuamente a redução de custos da operação.*

1447. A cobrança de tarifa dos consumidores pelo pagamento mediante boleto constitui enriquecimento sem causa por parte das instituições financeira, pois há dupla remuneração pelo mesmo serviço, importando em vantagem exagerada dos bancos em detrimento dos consumidores, conforme dispõe os artigos 39, inciso V, e 51, § 1°, incisos I e III, do CDC. Se duas instituições pagam pelo recebimento do mesmo boleto, a situação é ainda mais grave.

1448. O art. 12 da Lei 6.194/1974, com a redação dada pela Medida Provisória 451/2008, convertida na Lei 11.945/2009, autoriza a cobrança de valor correspondente ao custo da emissão e da cobrança da apólice ou do bilhete do DPVAT, portanto, os valores cobrados que excedem esse custo são indevidos.

1449. A cobrança do custo de apólice, em adição ao prêmio líquido, sem qualquer fundamentação ou justificativa ao consumidor, afronta diversos dispositivos do Código de Defesa do Consumidor, tais como:

> *Art. 6º São direitos básicos do consumidor:*
> *(...)*
> *IV – a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços;*
>
> *Art. 39 – É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas:*
> *(...)*
> *IV – prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social, para impingir-lhe seus produtos ou serviços;*
> *V – exigir do consumidor vantagem manifestamente excessiva;"*

1450. O art. 51 do Código de Defesa do Consumidor estabelece que "são nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que: (...) IV – estabeleçam obrigações consideradas iníquas, abusivas, que coloquem o consumidor em desvantagem exagerada, ou sejam incompatíveis com a boa-fé ou a equidade".

1451. Os artigos 39, inciso IV, e 51, inciso IV, do Código de Defesa do Consumidor e os arts. 18 e 49 da Resolução CNSP 332/2015 vedam a oneração indevida da tarifa do DPVAT com despesas estranhas ao seguro, salvo se houver lei dispondo de modo diverso.

1452. O princípio da publicidade, insculpido nos arts. 6º, inciso IV, e 37 do Código de Defesa do Consumidor e no art. 43 da Resolução CNSP 332/2015, veda a publicação enganosa.

1453. O art. 43 da Resolução CNSP 332/2015 determina a observância aos princípios da eficiência, da razoabilidade, da publicidade e da impessoalidade.

1454.

132. Evidências:

1455. Este achado baseia-se nas seguintes evidências:

a) complemento da estimativa Líder de 2019, peça 154;

b) informação da Líder sobre a diferença entre bilhete e boleto do DPVAT (peça 155);

c) demonstrações financeiras da Líder (peças 33-44); e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

d) estimativas de despesas da Seguradora Líder (peças 45-54).

133. Causas da ocorrência do achado

1456. O processo de revisão tarifária envolve proposta da Líder, parecer da Susep e decisão da Susep. Sendo assim, os membros da administração da Líder, os membros do conselho diretor da Susep e os conselheiros do CNSP são os responsáveis pelas revisões tarifárias desde 2008 são os responsáveis pelos valores excessivos cobrados a título de custo do bilhete.

1457. No que se refere aos valores excessivos cobrados a título de custo do bilhete, observou-se que o procedimento estabelecido para o primeiro ano de cobrança foi repetido nos anos seguintes e passou a servir de padrão que não foi questionado posteriormente. Dessa forma, distinguem-se duas causas: o erro inicial na fixação do custo do bilhete; e o erro posterior de não corrigir o padrão de cálculo estabelecido.

1458. No que se refere à histórica má administração dos preços do DPVAT, a causa primeira parece residir no fato de que, sistematicamente, os membros da administração da Líder, os membros do conselho diretor da Susep e os conselheiros do CNSP foram escolhidos entre pessoas com conflitos de interesse na operação do DPVAT, à exceção da atual administração.

1459. Quanto à divulgação de informação falsa a respeito do custo do bilhete no site, é possível que se trate de divulgação de informação enganosa para calar reclamações baseadas no fato de que o custo do boleto não pode ser transferido aos consumidores.

134. Efeitos/Consequências do achado

1460. Quem perdeu com os valores excessivos estabelecidos para o custo do bilhete foram o SUS e o Denatran, cujos repasses encolheram à medida que o custo de emissão ganha relevância no cálculo atuarial.

1461. Estima-se que o SUS e o Denatran deixaram de arrecadar R$ 1,97 bilhão com essa irregularidade.

135. Responsável: qualificação, conduta, nexo de causalidade e culpabilidade (a análise de culpabilidade não se aplica a pessoas jurídicas)

1462. Até 2016, tanto os valores cobrados a título de custo do bilhete como os cobrados a título de prêmios eram exorbitantes.

1463. Do ponto de vista dos proprietários, de um modo contraditório, o valor cobrado a mais no custo do bilhete compensou, em parte, o valor a mais cobrado em prêmios, pois o excesso cobrado a título de custo do bilhete, sobre o qual não incidem repasses obrigatórios, evitou tarifas ainda mais exorbitantes do DPVAT até 2016.

1464. O processo de revisão tarifária envolve proposta da Líder, parecer da Susep e decisão da Susep. Sendo assim, os membros da administração da Líder, do conselho diretor da Susep e os conselheiros do CNSP são os responsáveis por irregularidades nas revisões tarifárias.

1465. Enquanto o excesso de prêmios acumulou-se nas provisões técnicas, o excesso cobrado a título de custo do bilhete foi consumido em despesas gerais (achado 3.9).

1466. Como todo excesso cobrado a título de custo do bilhete foi consumido em despesas gerais, não há que se falar em prejuízo ao Erário ou à operação do DPVAT.

1467. No entanto, o descumprimento das leis que fixam o repasse obrigatório é punível com multa.

1468. Observou-se que o procedimento estabelecido para o primeiro ano de cobrança foi repetido nos anos seguintes e passou a servir de padrão, que não foi questionado posteriormente. Dessa forma, distinguem-se dois grupos de responsáveis: o grupo daqueles que deram causa ao erro inicial na fixação do custo do bilhete; e o grupo daqueles que cometeram o erro de não corrigir o padrão de cálculo estabelecido para 2009.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1469. Os responsáveis pela irregularidade cometida há mais tempo não são alcançados pela pretensão punitiva do Estado.

1470. Não foram encontradas evidências de que os técnicos da Susep tenham questionado a fórmula de cálculo do custo do bilhete.

1471. Assim, há que se reconhecer inexigibilidade de conduta diversa dos responsáveis que aprovaram uma fórmula de cálculo estabelecida anos antes, que não foi impugnada pelos técnicos da Susep nos processos de revisão tarifária.

136. Conclusão da equipe de auditoria

1472. Há quadrilhas especializadas no desvio das cargas de bilhetes não preenchidos enviados pela Seguradora Líder aos Detrans estaduais.

1473. O bilhete do DPVAT é impresso pelas empresas Printech do Brasil Representações Gráfica e Editora Ltda (R$ 39 milhões em 2018) e Valid Soluções Serviços de Segurança S/A (R$ 19 milhões em 2018).

1474. Foram encontrados indícios de que a Printech é uma empresa de fachada por meio da qual grupo econômico da Megadata drena recursos da operação do DPVAT.

1475. Tendo em vista as irregularidades identificadas no contrato de processamento de dados da Megadata, é de bom alvitre com o contrato com a Printech também seja fiscalizado pela Susep, inclusive para saber se a contratada dispõe de meios segurança e controle suficientes para evitar o desvio de formulários em branco do CRV e CRLV por quadrilhas especializadas.

1476. A cobrança em separado a título de custo de emissão de apólice se justificava economicamente porque: (1) o papel moeda era caro; (2) havia inflação elevada; e (3) a inexistência ou insuficiência de recursos de tecnologia encarecia as despesas de aquisição dos seguros. Quando esses pressupostos deixaram de existir, o CNSP decidiu vedar a cobrança do custo da apólice.

1477. Em 30/12/2019, o Contran, por meio da Deliberação Contran 180/2019, decidiu substituir os CRLV em meio físico por CRLV-e, em meio eletrônico, até 30/6/2020, mantendo a obrigação de pagamento do DPVAT como condição para sua expedição.

1478. A cobrança do custo do bilhete deve acabar neste ano, pois como visto anteriormente, o CRLV em papel deixará de existir, passando a valer apenas o CRLV-e.

1479. Analisando as variações dos valores de prêmios e indenizações ao longo dos anos, concluiu-se que, mesmo em tempos de inflação controlada, os preços do DPVAT foram mal administrados, pois, com frequência, observam-se anos de mudanças relevantes de um valor com pouca ou nenhuma alteração do outro.

1480. Algumas mudanças nos preços soam de caráter populista, outras parecem buscar favorecer as seguradoras, e há também as que parecem querer corrigir mudanças perpetradas nos anos anteriores. A atual trajetória de queda nas tarifas parece-nos ser do último tipo.

1481. Nas décadas de 1970 e 1980, a arrecadação com a cobrança do custo de emissão de apólices representava menos de 1% do valor do prêmio da categoria 1. E, da retomada da cobrança, em 2009, até 2016, representou entre 8% e 10% dos prêmios retidos.

1482. Nos anos 2017, 2018 e 2019, a distorção aumentou ainda mais. Com as drásticas diminuições de prêmios, a arrecadação com a cobrança do custo de emissão de apólices passou a equivaler a 12%, 20% e 69% do valor do prêmio retido da categoria 1, respectivamente.

1483. Obviamente, o custo de emissão de apólice não pode representar 69% dos demais custos de uma operação de seguro, pois, como visto, a cobrança do custo de apólice foi extinta para os

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

demais seguros exatamente porque um estudo da Susep constatou que o custo de emissão de apólice tornou-se irrisório.

1484. Analisando as estimativas de despesas apresentadas pela Líder à Susep, verifica-se que o cálculo do custo de emissão de apólices inclui despesas com tarifas bancárias, processamento de dados e despesas com postalização de guias de pagamento em algumas unidades da federação.

1485. Portanto, a informação disponibilizada pela Seguradora Líder em seu site não é verdadeira, pois o custo do boleto é sim transferido aos proprietários de veículos por meio da cobrança do custo do bilhete, apesar de essa prática ser vedada por norma do Bacen e pela jurisprudência do STJ.

1486. Em tese, o responsável pela informação falsa sobre o custo do boleto do DPVAT pode responder pelo crime previsto no art. 67 do Código de Defesa do Consumidor.

1487. O valor cobrado a título de custo do bilhete não poderia incluir despesas que não guardam relação direta com a operação do seguro DPVAT, tais como pagamentos às gráficas pela confecção e entrega dos certificados de CRV e segundas vias de CRV/CRLV, nem as despesas com a postalização de guias de IPVA em parceria com as SEFAZs de algumas unidades da federação.

1488. O valor cobrado a título de custo do bilhete também não poderia incluir as despesas de processamento de dados, que deveriam ser cobertas pelo percentual definido pelo CNSP para despesas gerais/administrativas.

1489. De acordo com as demonstrações da Líder, a receita com a cobrança do custo da apólice foi de R$ 2,58 bilhões no período de 2008 a 2019.

1490. Estimou-se, com base nas demonstrações da Líder e nas estimativas apresentadas pela Seguradora à Susep, que, no mesmo período, as despesas com formulários somaram R$ 614 milhões.

1491. Ou seja, a cobrança do custo da apólice foi quatro vezes maior que o autorizado em lei e gerou superávit de R$ 1,97 bilhão.

1492. No achado 3.9, será mostrado que esse excesso de arrecadação foi consumido com excesso de despesas gerais/administrativas.

1493. Neste achado, cumpre destacar que o FNS e o Denatran deixaram de arrecadar R$ 1,97 bilhão com essa irregularidade, pois os repasses obrigatórios não incidem sobre o custo do bilhete.

1494. Vale notar que esse valor não leva em consideração o fato de que o custo do CRV não poderia ser arcado pela operação do DPVAT, mas sim com as taxas cobradas pelos Estados/DF, pois a emissão de CRV é fato estranho à operação do seguro. Ou seja, o dano ao SUS e ao Denatran é ainda maior.

1495. Não há que se falar de adequação do valor cobrado a título de custo de emissão de apólice nos próximos anos, pois, com a implementação do CRLV-e, as despesas que fundamentavam a cobrança do custo do bilhete (custo de impressão das apólices) deixarão de existir.

1496. Conforme registrado no item que trata da responsabilização, já que todo excesso cobrado a título de custo do bilhete foi consumido em despesas gerais, não há que se falar em prejuízo ao Erário ou à operação do DPVAT.

1497. No entanto, o descumprimento das leis que fixam o repasse obrigatório é punível com multa.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1498. Porém, os responsáveis pela irregularidade cometida há mais tempo, que estabeleceram um padrão errado de cálculo do custo do bilhete, não são mais alcançados pela pretensão punitiva do Estado. E os que aprovaram tarifas com o uso de fórmula errada encontram guarida na escusa de inexigibilidade de conduta diversa, pois a fórmula não foi impugnada pelos técnicos da Susep nos processos anuais de revisão tarifária.

1499. Quanto ao dano sofrido pelo SUS e Denatran, que deixaram de receber integralmente seus repasses previstos em lei, entendemos que é possível uma recomposição dos valores devidos com a utilização do excesso de provisões técnicas acumulado em decorrência do excesso de prêmios arrecadados desde 2008.

137. Proposta de encaminhamento

1500. Diante do exposto, entendemos oportuno propor que este Tribunal que:

a) determine à Susep que:

a.1) fiscalize a regularidade do contrato de impressão de formulários da Seguradora Líder com a Printech do Brasil Representações Gráfica e Editora Ltda. e verifique se a contratada dispõe de meios segurança e controle suficientes para evitar o desvio de formulários em branco do CRV e CRLV por quadrilhas especializadas;

a.2) abstenha-se de aprovar estimativas de receita de custo de bilhete tendo em vista que o CRLV em papel foi extinto, o CRV é documento desvinculado da operação do DPVAT, e as tarifas bancárias não podem ser repassadas aos sacados, inexistindo, portanto, despesas do DPVAT passíveis de cobrança em separado do prêmio a partir de 2020 de acordo com o que dispõe o art. 12 da Lei 6.194/1974;

a.3) abstenha-se de:

a.3.1) aprovar estimativas de despesas da operação do DPVAT com previsão de gastos desvinculados da operação do seguro, tendo em vista o disposto nos artigos 39, inciso IV, e 51, inciso IV, do Código de Defesa do Consumidor e nos arts. 18 e 49 da Resolução CNSP 332/2015;

a.3.2) cobrar custo de bilhete do DPVAT, tendo em vista que o CRLV em papel foi extinto, o CRV é documento desvinculado da operação do DPVAT, e as tarifas bancárias não podem ser repassadas aos sacados, salvo se comprovada a existência de despesas relevantes que justifiquem a cobrança autorizada pelo art. 12 da Lei 6.194/1974;

a.4) avalie as informações sobre o DPVAT disponibilizadas no site da Seguradora Líder e apure a responsabilidade da empresa e de seus administradores caso encontre informações enganosas, que afrontem o princípio da publicidade insculpido nos arts. 6º, inciso IV, e 37 do Código de Defesa do Consumidor e no art. 43 da Resolução 332/2015;

b) recomende à Susep que, em relação às perdas sofridas pelo SUS e pelo Denatran em decorrência da fixação de valores artificialmente elevados para o custo do bilhete do DPVAT:

b.1) apure o valor atualizado das perdas do SUS e do Denatran;

b.2) avalie a possibilidade jurídica e econômica de reparar o dano sem litígio judicial, por meio da transferência de recursos em excesso das provisões do DPVAT; e

b.3) se for o caso, encaminhe às autoridades competentes a proposta de reparação do SUS e do Denatran.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

138. Indícios de irregularidades em transações com partes relacionadas

139. Situação Encontrada

140. Despesas bancárias excessivas com partes relacionadas

1501. No anexo 4, é apresentada uma estimativa das despesas bancárias incorridas na arrecadação do DPVAT no período de 2008 a 2018. Essa estimativa baseia-se em alguns dados contábeis e em algumas estimativas de despesas da Líder.

1502. Os dados contábeis não puderam ser totalmente utilizados porque a Líder lançou, durante anos, diferentes despesas na conta "despesas com cobrança", onde deviam ser lançadas as tarifas bancárias pagas na arrecadação.

1503. Assim, a estimativa dos valores gastos com tarifas na arrecadação de 2008 a 2018, apresentada no Anexo 4, utilizou dados das demonstrações financeiras da Líder e dados das estimativas de despesas da Líder.

1504. De acordo com a estimativa apresentada no anexo 4, foram gastos R$ 958 milhões com tarifas bancárias na arrecadação no período de 2008 a 2018. No mesmo período, as consorciadas auferiram R$ 1,48 bilhão de margem de resultado. Ou seja, o valor gasto com tarifas bancárias na arrecadação correspondeu a 65% do lucro auferido pelas consorciadas.

1505. Esse montante elevado de tarifas bancárias pagas na arrecadação, que sequer chega aos cofres da Seguradora Líder, sugere ineficiência administrativa na arrecadação.

1506. As tarifas pagas na arrecadação compõem o total de despesas gerais do DPVAT. O CNSP define um percentual para despesas gerais/administrativas. Assim, quanto mais se gasta com tarifas, menor a disponibilidade de recursos para as demais despesas gerais.

1507. Comparando as tarifas pagas na arrecadação com o total das despesas gerais, verifica-se 17% dos recursos destinados a despesas gerais são perdidos com tarifas na arrecadação, e apenas 83% dos valores podem ser aproveitados para operar o DPVAT, conforme mostra a tabela 66.

Tabela 66. Eficiência administrativa do DPVAT, considerando o desembolso com tarifas na arrecadação.

Ano	Tarifas bancárias na arrecadação (A)[1, 2]	Total de despesas gerais (B)[2, 3]	Perda % Relação A/B	Eficiência Relação (B-A) /B
2008	66.835	301.381	22%	78%
2009	71.785	386.713	19%	81%
2010	74.811	412.306	18%	82%
2011	83.326	465.952	18%	82%
2012	87.030	460.139	19%	81%
2013	96.312	538.482	18%	82%
2014	93.590	557.508	17%	83%
2015	100.755	615.459	16%	84%
2016	94.975	667.096	14%	86%
2017	93.735	575.291	16%	84%
2018	95.475	646.649	15%	85%
Média	**87.148**	**460.937**	**17%**	**83%**
Total	**958.629**	**6.087.913**	**N.A.**	**N.A.**

Observações: (1) ver anexo 4; (2) valores em R$ mil; (3) ver Anexo 4.
Fonte: Líder (peças 33-54).

1508. Esse índice de 83% de eficiência na arrecadação significa que, de cada R$ 100,00 arrecadados do percentual para despesas gerais/administrativas, R$ 17,00 ficam retidos a título

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

de tarifas bancárias, enquanto os R$ 83,00 restantes devem suportar as despesas de pessoal, processamento de dados, impressão de apólices entre outras muitas despesas gerais.

1509. Quanto às instituições financeiras que lucram com a cobrança de tarifas na arrecadação do DPVAT, não há notícia de que a Líder tenha realizado concorrência para a seleção dessas instituições. Sabe-se, no entanto, que a maioria compõe os grupos econômicos de umas poucas seguradoras do consórcio DPVAT. Esse ponto será tratado mais adiante.

1510. De acordo com a estimativa de despesas da Líder para o ano de 2019 (peça 53), o valor médio pago pelo consórcio de tarifa bancária na arrecadação é de R$ 1,50/apólice.

1511. No entanto, comparando os valores dessas despesas registrados nas demonstrações anuais com os números de bilhetes processados anualmente, verifica-se que esse valor foi maior nos anos anteriores, de modo que o valor médio das tarifas pagas de 2008 a 2019 foi de R$ 1,57/bilhete processado, conforme mostra a tabela 67.

Tabela 67. Evolução das tarifas bancárias médias pagas na arrecadação do DPVAT no período de 2008 a 2018.

Ano	*Tarifas bancárias* (em R$ mil)*	*Bilhetes processados (em milheiros)*	*Valor por bilhete (R$)*
2008	*66.835*	*39.841*	*1,68*
2009	*71.785*	*42.765*	*1,68*
2010	*74.811*	*47.547*	*1,57*
2011	*83.326*	*50.214*	*1,66*
2012	*87.030*	*53.829*	*1,62*
2013	*96.312*	*57.611*	*1,67*
2014	*93.590*	*60.375*	*1,55*
2015	*100.755*	*61.131*	*1,65*
2016	*94.975*	*61.933*	*1,53*
2017	*93.735*	*63.331*	*1,48*
2018	*95.475*	*65.205*	*1,46*
2019	*98.487*	*68.546*	*1,44*
Média	***88.093***	***56.027***	***1,57***
Total	***1.057.116***	***672.328***	

**Observação: corresponde aos valores apresentados no anexo 4, acrescidos do valor correspondente à subconta "despesas com cobrança" na demonstração de 2019.*
Fonte: demonstrações da Líder (peça 33-44) e estimativas da Líder (peça 45-54).

1512. A tabela 67, que inclui também valores relativos a 2019, mostra que, em média, a operação do DPVAT desembolsa R$ 88 milhões anuais com tarifas bancárias na arrecadação e que essas despesas somaram R$ 1,06 bilhão no período de 2008 a 2019.

1513. Nas demonstrações financeiras de 2019, a Seguradora Líder informa que a tarifa bancária ajustada com as instituições financeiras é de R$ 1,00 para recebimento via internet banking e R$ 1,76 para recebimentos via canal bancário:

> *(f) Outras Receitas e Despesas Operacionais - refere-se a despesas com cobrança relativas a convênios bancários do processo de arrecadação com empresas ligadas aos acionistas. Os custos de tarifa de cobrança possuem duas modalidades: (i) R$ 1 (hum real) para recebimento via internet banking e R$ 1,76 (hum real e setenta e seis centavos) para recebimentos via canal bancário.*

1514. A fim de verificar se esses preços são adequados, buscaram-se dados sobre as tarifas bancárias pagas nas arrecadações estaduais.

1515. Para viabilizar a arrecadação estadual, algumas unidades da federação seguem o modelo de credenciamento previsto no Ato COTEPE/ICMS 60/2005, que estabeleceu um modelo padrão de Contrato de Prestação de Serviços de Arrecadação por meio da Guia Nacional de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Recolhimentos de Tributos Estaduais/GNRE, entre unidade federada e instituição financeira integrante da rede arrecadadora de tributos estaduais (peça 161).

1516. Caso adote esse modelo, a unidade da federação pré-estabelece os valores a que está disposta a pagar por documento de arrecadação, e os bancos interessados simplesmente se credenciam aceitando os valores determinados pela UF bem como as demais obrigações estabelecidas no modelo de contrato previsto no edital de credenciamento.

1517. Sendo assim, não há licitação, pois se trata de credenciamento, sistemática em que é inviável a competição já que todas as instituições financeiras podem ser contratadas para o serviço.

1518. O modelo previsto no Ato COTEPE/ICMS 60/2005 prevê diferentes valores por documento de arrecadação conforme o modo de atendimento do cliente:

> *Da remuneração*
> *Cláusula Sexta - Ressalvados os casos em que o "float" seja utilizado como remuneração total ou parcial pela prestação dos serviços, o AGENTE ARRECADADOR será remunerado, por unidade da GNRE, a critério da SEFAZ, da seguinte forma:*
> *I - R$ 1,00 (um real) para recebimento da GNRE no guichê do caixa, com prestação de contas em meio magnético ou transmissão eletrônica de dados;*
> *II - R$ 1,20 (um real e vinte centavos) para recebimento de GNRE, com prestação de contas em papel (documento físico);*
> *III - R$ 0,63 (sessenta e três centavos) para recebimento da GNRE por meio eletrônico (home/office banking ou internet), por débito automático e respectiva prestação de contas em meio magnético ou transmissão eletrônica de dados. (peça 161 – Ato Cotepe/ICMS 60/2005)*

1519. Observe-se que o modelo de 2005 prevê tarifas bancárias inferiores (entre R$ 0,63 e R$ 1,20/documento) às que a Seguradora Líder pagou a seus contratados em 2019 (entre R$ 1,00 e R$ 1,76/documento).

1520. Em 2017, o Estado de Goiás, adotando esse modelo de credenciamento, celebrou contrato com o Banco Itaú Unibanco S/A para arrecadação de receitas estaduais prevendo duas tarifas, conforme mostra a figura 88.

CLÁUSULA QUINTA - DA REMUNERAÇÃO

O **CONTRATADO** será remunerado, por unidade da **GNRE**, a critério da **CONTRATANTE**, da seguinte forma:

I – R$ 1,00 (um real) para recebimento da **GNRE**, com prestação de contas em meio magnético ou transmissão eletrônica de dados;

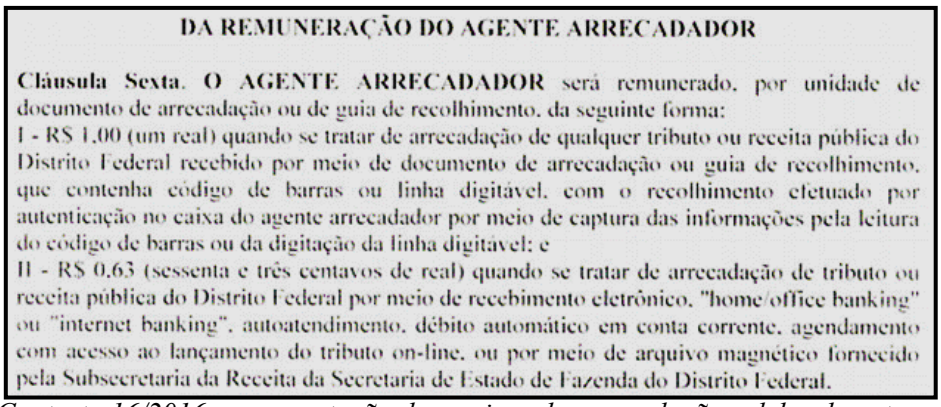
II – R$ 0,63 (sessenta e três centavos) para recebimento da **GNRE** por meio eletrônico (home/office bank ou Internet), por débito automático e respectiva prestação de contas em meio magnético ou transmissão eletrônica de dados.

Figura 88. *Contrato 20/2017 para prestação de serviços de arrecadação celebrado pelo Estado de Goiás com o Banco Itaú Unibanco S/A (peça 162).*

1521. Observe-se que, assim como no modelo nacional, esse contrato de 2017 firmado pelo Estado de Goiás prevê tarifas bancárias inferiores (entre R$ 0,63 ou R$ 1,00/documento) às que a Seguradora Líder pagou a seus contratados em 2019.

1522. Em 2016, por meio do contrato 16/2016, o Distrito Federal contratou o Banco Mercantil do Brasil pelos mesmos valores pagos pelo Estado de Goiás, conforme mostra a figura 89.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.



DA REMUNERAÇÃO DO AGENTE ARRECADADOR

Cláusula Sexta. O AGENTE ARRECADADOR será remunerado, por unidade de documento de arrecadação ou de guia de recolhimento, da seguinte forma:
I - R$ 1,00 (um real) quando se tratar de arrecadação de qualquer tributo ou receita pública do Distrito Federal recebido por meio de documento de arrecadação ou guia de recolhimento, que contenha código de barras ou linha digitável, com o recolhimento efetuado por autenticação no caixa do agente arrecadador por meio de captura das informações pela leitura do código de barras ou da digitação da linha digitável; e
II - R$ 0,63 (sessenta e três centavos de real) quando se tratar de arrecadação de tributo ou receita pública do Distrito Federal por meio de recebimento eletrônico, "home/office banking" ou "internet banking", autoatendimento, débito automático em conta corrente, agendamento com acesso ao lançamento do tributo on-line, ou por meio de arquivo magnético fornecido pela Subsecretaria da Receita da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal.

Figura 89. *Contrato 16/2016 para prestação de serviços de arrecadação celebrado entre o Distrito Federal e o Banco Mercantil do Brasil (peça 163).*

1523. No Rio Grande do Norte, o modelo de credenciamento prevê o pagamento de R$ 1,30 por recebimento:

> *DAS RESPONSABILIDADES DA SET*
> *6 - Cláusula sexta. Pelos serviços de arrecadação, processamento dos documentos e informações, prestação de contas por meio de transmissão eletrônica de dados na modalidade "on-line" e transações de repasse financeiro, a SET pagará à instituição bancária a remuneração de R$ 1,30 (um real e trinta centavos), por recebimento. (peça 164)*

1524. Goiás, Distrito Federal e Rio Grande do Norte tiveram arrecadações estaduais anuais em torno de R$ 17 bilhões, R$ 9 bilhões e R$ 5 bilhões nos últimos cinco anos, respectivamente (Confaz, Boletim de Arrecadação Estadual – ver painel no endereço https://www.confaz.fazenda.gov.br/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais e peças 165-167).

1525. A receita média do DPVAT nos anos 2014-2018 foi de R$ 7 bilhões (peças 39-43). Dispondo de receita da mesma ordem de grandeza das receitas estaduais, o consórcio DPVAT deveria pagar tarifas equivalentes às das unidades da federação, mas paga tarifas mais caras, apesar de o serviço de arrecadação ser prestado, principalmente, por empresas acionistas do consórcio, conforme mostrado adiante.

1526. Dos três exemplos mencionados, o Rio Grande do Norte é a unidade da federação que paga tarifas mais elevadas na arrecadação. Ainda assim, os R$ 1,30/documento pagos por esse Estado são 18% inferiores aos R$ 1,57/bilhete pagos em média pelo consórcio no período de 2008 a 2019 (tabela 68).

1527. A tabela 67 mostra que a operação do DPVAT desembolsou, em média, R$ 88 milhões anuais com tarifas bancárias na arrecadação, fora as tarifas pagas em outras atividades. Em 2017 e 2018, essas despesas foram de R$ 94 milhões e R$ 95 milhões, respectivamente.

141. Maior parte das tarifas bancárias incidentes na arrecadação do DPVAT é paga a bancos comerciais vinculados a seguradoras consorciadas

1528. No achado 3.1, mencionamos as despesas com partes relacionadas do consórcio DPVAT e apresentamos os excertos da nota explicativa que lhes deram transparência nas demonstrações de 2018. Esses excertos são reapresentados nas figuras 90 e 91.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

(a) Composição das operações com Consorciadas acionistas por grupo de contas:

	31 de dezembro de 2018					
	Seguradora Líder			Consórcio DPVAT		
Grupo de contas	Ativo	Passivo	Despesa	Ativo	Passivo	Despesa
Sinistros ocorridos (i)	–	3	(782)	–	350	(104.011)
Outras receitas e despesas operacionais (ii)	–	–	(536)	–	–	(71.212)
Despesas administrativas (iii)	–	–	(75)	–	–	(9.943)
Aplicações financeiras (iv)	207.347	–	–	8.995.159	–	–
	207.347	3	(1.393)	8.995.159	350	(185.167)

	31 de dezembro de 2017					
	Seguradora Líder			Consórcio DPVAT		
Grupo de contas	Ativo	Passivo	Despesa	Ativo	Passivo	Despesa
Sinistros ocorridos (i)	–	5	(963)	–	645	(134.454)
Outras receitas e despesas operacionais (ii)	–	–	(515)	–	–	(71.914)
Despesas administrativas (iii)	–	–	(198)	–	–	(27.647)
Aplicações financeiras (iv)	321.253	–	–	8.471.773	–	–
	321.253	5	(1.677)	8.471.773	645	(234.016)

(i) Referem-se a operações de ressarcimentos de regulação e recepção de sinistros realizadas com empresas que são acionistas.

(ii) Referem-se a despesas com cobrança relativas a convênios bancários do processo de arrecadação.

(iii) Referem-se a gastos com seguro predial e de veículos da Seguradora, despesas e tarifas bancárias com empresas acionistas. O processo de contratação segue as melhores práticas de mercado, através de concorrência, visando o menor custo para a Seguradora.

(iv) Referem-se às aplicações financeiras livres e títulos para cobertura das provisões técnicas cuja administração dos fundos é realizada por empresas acionistas. A taxa de administração cobrada pelas empresas é de 0,15% sobre o montante de ativos, representando o montante de R$ 15.006 em 31 de dezembro de 2018 (R$ 12.454 em 2017) registrado à contrapartida do resultado financeiro pela capitalização das das Provisões Técnicas, uma das menores taxas praticadas pelo mercado conforme estudo da consultoria ADITUS. O valor da taxa é contabilizado diretamente na rentabilidade líquida dos fundos.

Figura 90. *Quadro-resumo das relações do consórcio com partes relacionadas, apresentado na demonstração de 2018, informa sobre o total de despesas do consórcio com serviços prestados pelas consorciadas - Fonte: Líder, peça 43.*

1529. Observe-se, na legenda II da figura 102, que os valores indicados em "outras receitas e despesas operacionais" "referem-se a despesas com cobrança relativas a convênios bancários do processo de arrecadação".

1530. De acordo com o quadro-resumo das relações do consórcio com partes relacionadas apresentado na figura 90, foram desembolsados R$ 72 milhões e R$ 71 milhões com despesas bancárias no processo de arrecadação em 2017 e 2018, respectivamente, com partes relacionadas. Ou seja, cerca de 75% das despesas bancárias do consórcio DPVAT na arrecadação foram com bancos vinculados às seguradoras consorciadas.

1531. Em se extrapolando esse percentual para o período de 2008 a 2019, pode-se estimar que o consórcio DPVAT repassou R$ 793 milhões para bancos que pertencem aos mesmos grupos econômicos das seguradoras que compõem o quadro societário do consórcio.

1532. A figura 102 também mostra que, além das despesas com tarifas bancárias do processo de arrecadação, o consórcio repassou a partes relacionadas valores relativos a sinistros ocorridos (ver legenda I) e despesas administrativas (ver legenda III).

1533. As despesas relativas a sinistros ocorridos (R$ 134 milhões e R$ 104 milhões, em 2017 e 2018, respectivamente) foram tratadas no achado 3.6, que tratou de lucros extras na regulação dos sinistros.

1534. As despesas relativas a despesas administrativas (R$ 28 milhões e R$ 10 milhões, em 2017 e 2018, respectivamente) dizem respeito a tarifas bancárias não relacionadas ao processo de arrecadação e gastos com seguro predial e de veículos, conforme explicado na legenda III da figura 90.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1535. Estas despesas ainda não foram tratadas em detalhes nesta fiscalização, mas os dados apresentados na figura 91 permitem estimar que parcela dessas despesas refere-se a outras tarifas bancárias.

(b) Composição das operações com Consorciadas acionistas:

	31 de dezembro de 2018					
	Seguradora Líder			Consórcio DPVAT		
Categoria	Ativo	Passivo	Despesa	Ativo	Passivo	Despesa
Grupo BANCO DO BRASIL						
Aliança do Brasil Seguros S.A.	–	–	(10)	–	3	(1.318)
Banco do Brasil S.A.	48.909	–	(282)	–	–	(37.484)
BB F do I RF dos Consórcios DPVAT	20.251	–	–	2.692.707	–	–
Cia. de Seguros Aliança do Brasil S.A.	–	–	(10)	–	5	(1.359)
Grupo Bradesco						
Banco Bradesco S.A.	47.642	–	(82)	–	–	(10.946)
Bradesco FI RF DPVAT	13.123	–	–	1.744.891	–	–
Bradesco Auto/Re Cia. de Seguros S.A.	–	–	(12)	–	1	(1.573)
Grupo Caixa Econômica Federal						
Banco Caixa Econômica Federal	–	–	(183)	–	–	(24.357)
Caixa Fundo de Investimento Renda Fixa DPVAT	7.171	–	–	953.480	–	–
Caixa Seguradora S.A.	–	–	(6)	–	–	(816)
Cia. de Seguros Previdência do Sul S.A.	–	–	(14)	–	4	(1.869)
Grupo Icatú						
Icatu Seguros S.A.	–	–	(6)	–	2	(834)
Icatu Vanguarda Fdo de Invest. Renda Fixa DPVAT	3.504	–	–	465.957	–	–
Vanguarda Cia de Seguros Gerais S.A.	–	–	(6)	–	1	(806)
Grupo Itaú						
Azul Cia. de Seguros Gerais S.A.	–	–	(11)	–	6	(1.401)
Banco Itaú S.A.	43.145	–	(37)	–	–	(4.858)
Itaú Seguros de Auto e Residência S.A.	–	–	(10)	–	7	(1.266)
Porto Seguro Cia. de Seguros Gerais S.A.	–	–	(18)	–	7	(2.399)
Porto Seguro Fdo de Invest. Renda Fixa DPVAT	7.510	–	–	998.550	–	–
Porto Seguro Vida e Previdência S.A.	–	–	(10)	–	4	(1.276)

Figura 91. *Excerto do detalhamento das relações com partes relacionadas, apresentado na demonstração de 2018, destacando quanto cada consorciada recebeu do consórcio DPVAT por serviços prestados (Fonte: demonstrações financeiras da Líder, peça 43).*

1536. Na figura 91, observa-se que, em 2018, os bancos comerciais acionistas do consórcio DPVAT que mais receberam valores do consórcio DPVAT foram o Banco do Brasil (R$ 37 milhões), a Caixa Econômica Federal (R$ 24 milhões), o Bradesco (R$ 11 milhões) e o Itaú (R$ 5 milhões).

1537. Esses valores somam R$ 77 milhões, ou seja, 8% a mais que os R$ 71 milhões gastos com tarifas bancárias na arrecadação. Essa diferença de R$ 6 milhões não pode corresponder a despesas com seguros, pois os R$ 77 milhões correspondem a despesas com bancos comerciais, que não podem vender seguros.

1538. Sendo assim, conclui-se que R$ 6 milhões dos R$ 10 milhões informados em despesas administrativas com partes relacionadas, referem-se tarifas pagas (TED, DOC etc.) aos quatro bancos em atividades tais como pagamento de indenizações, pagamento de folhas salariais e pagamento a fornecedores.

1539. Em se extrapolando esses 8% a mais com outras tarifas bancárias para o período de 2008 a 2019, tem-se que o consórcio pagou cerca de R$ 856 milhões (R$ 793 milhões, mais 8%) em tarifas bancárias a quatro bancos que pertencem aos mesmos grupos econômicos das seguradoras que compõem o quadro societário do consórcio.

1540. Resumindo, neste item, verificou-se que a operação do DPVAT desembolsa R$ 88 milhões anuais em média com tarifas bancárias na arrecadação e que essa despesa foi estimada em R$ 1,06 bilhão no período de 2008 a 2019.

1541. Verificou-se também que, desse R$ 1,06 bilhão, cerca de R$ 793 milhões foram pagos a bancos que pertencem a grupos econômicos de quatro seguradoras consorciadas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1542. Também se verificou que outras tarifas bancárias são pagas na operação do DPVAT em atividades diversas da arrecadação. Com base nas demonstrações de 2018, estimou-se que essas despesas correspondem a 8% das tarifas incidentes na arrecadação. Assim, concluiu-se que cerca de R$ 856 milhões foram desembolsados em tarifas bancárias pagas a bancos que pertencem a grupos econômicos de seguradoras consorciadas.

1543. Quanto às tarifas bancárias pagas às partes relacionadas pela gestão das aplicações financeiras das aplicações (ver item 3.8.1.7), essas parecem não ter sido divulgadas em 2018, pois os valores de despesas relacionados à legenda IV da figura 102 estão zerados, assim como estão zerados os valores das despesas com as empresas BB F do I RF dos consórcios DPVAT, Caixa Fundo de Investimento de Renda Fixa DPVAT, Icatu Vanguarda Fdo de Invest. Renda Fixa DPVAT e Porto Seguro Fdo de Invest. Renda Fixa DPVAT - ver figura 103. Esse assunto será tratado adiante.

142. PIX pode reduzir despesas incorridas na arrecadação

1544. Recentemente, o Bacen lançou o SPI, um sistema de pagamentos instantâneos, que pode ser utilizado inclusive na arrecadação de tributos:

> *O ecossistema de pagamentos instantâneos brasileiro é o ambiente formado pelo arranjo aberto que será instituído pelo BC, denominado PIX, pelos prestadores de serviços de pagamento participantes do arranjo e pelo sistema utilizado na liquidação das transações realizadas entre diferentes instituições participantes do arranjo. Esse sistema, denominado* ***Sistema de Pagamentos Instantâneos (SPI), será construído, gerido e operado pelo BC****. (Bacen, peça 168)*
>
> *E por falar em novo ecossistema, vocês já devem estar sabendo que pagamento instantâneo no Brasil já tem nome: PIX. A marca associada ao PIX será apresentada amanhã de manhã, em coletiva à imprensa a ser realizada no prédio do Banco Central, com transmissão ao vivo pelo canal do BC no youtube.*
> *A definição do nome e da marca já agora em fevereiro demonstra o comprometimento do Banco Central em lançar o PIX em novembro deste ano. Estamos em ritmo acelerado de desenvolvimento dos nossos sistemas e temos certeza que vocês também já estão se adequando. Já tinha levantado esse ponto na última reunião do Fórum PI, em novembro do ano passado, e volto mais uma vez a tocar no assunto, para deixar bem claro: o PIX estará disponível para a população brasileira em novembro de 2020. Fazer transferências com uso de chave para endereçamento e realizar pagamentos com a leitura de QR Code, estático ou dinâmico: essas funcionalidades devem estar disponíveis desde o lançamento do PIX em novembro deste ano.*
> ***Inclusive, uma das funcionalidades que estarão disponíveis em novembro é a arrecadação de recursos pelo Tesouro****. Como já mencionado aqui na abertura do evento, o acordo de cooperação técnica assinada entre Banco Central e Tesouro Nacional vai viabilizar que os cidadãos brasileiros possam fazer seus recolhimentos à União de uma forma muito mais simples e rápida, melhorando bastante a experiência atual. A entrada do Tesouro logo no seu lançamento é fundamental para que a população brasileira possa ter, desde o início, a opção de pagar uma taxa governamental via PIX, com benefícios de competição, redução de custos e de melhoria na experiência do cidadão. Inúmeros são os objetivos públicos potencialmente alcançados, com nítidos ganhos para o cidadão brasileiro. (Bacen, peça 169, negritamos)*

1545. Vale registrar que, para a Febraban e para os bancos comerciais, o DPVAT é uma espécie de tributo, como se vê nas tabelas de códigos da Febraban (layout 240 posições) divulgadas pelo Banco do Brasil (peça 170), pelo Itaú (peça 171) e pelo Santander (peça 172): "Forma de Lançamento '27' = Tributo – DPVAT".

1546. O PIX foi recebido com entusiasmo pelos comerciantes e prestadores de serviços, pois além de diminuir o prazo de recebimento dos pagamentos, terá custo mais baixo. Lojistas com pequenos volumes de vendas e que pagam até R$ 10,00/boleto, poderão utilizar o PIX com custo inferior a R$ 1,00:

> ***Sistema de pagamentos instantâneos do BC reduzirá custos para lojistas***
> *PIX tende a diminuir gastos com maquininhas e transporte de dinheiro; bancos também serão afetados*
> *O PIX, sistema de pagamentos instantâneos do Banco Central a ser lançado em novembro deste ano, tende a reduzir os custos financeiros e operacionais de lojistas e a ajudar na retomada de crescimento do comércio em um momento pós-pandemia do coronavírus.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

O potencial do projeto foi discutido nesta terça-feira (23) no Ciab, congresso de tecnologia bancária promovido anualmente pela Febraban (Federação Brasileira de Bancos).
O novo modelo do BC fará transferências em até dez segundos e funcionará 24h por dia, inclusive em finais de semana e feriados. Além disso, a expectativa do BC é que ***o custo do PIX para o cliente final seja inferior a R$ 1 por transação****.*
Segundo especialistas, o PIX deve trazer uma redução de custos significativa para lojistas de todos os portes, além de antecipar o pagamento das compras feitas no cartão –que mesmo feitas no débito, por exemplo, ainda demoram uma média de dois dias para cair na conta do comerciante.
(...)
"No mundo de pessoas jurídicas, a redução de custos é muito grande. Primeiro porque uma parcela do custo financeiro das empresas está no recebimento, ou seja, meios de pagamento por cartões ou boleto. Segundo porque o PIX, além de ser bem mais barato, também tem o recebimento imediato. O lojista não vai mais precisar esperar dias para receber", disse o superintendente de open banking e pagamentos instantâneos do Itaú Unibanco, Ivo Mósca.
(...)
"O sistema financeiro terá que aprender muito rápido quais serão as facilidade e qualidades do sistema e precisará se adaptar. Independente de qual será o formato vencedor e se a entrada se dará primeiro entre companhias de maior ou menor porte, com certeza veremos uma rápida adoção e uma digitalização rápida de todo o sistema", completou Mósca, do Itaú. (Folha de São Paulo, 23/6/2020, peça 173, negritamos)

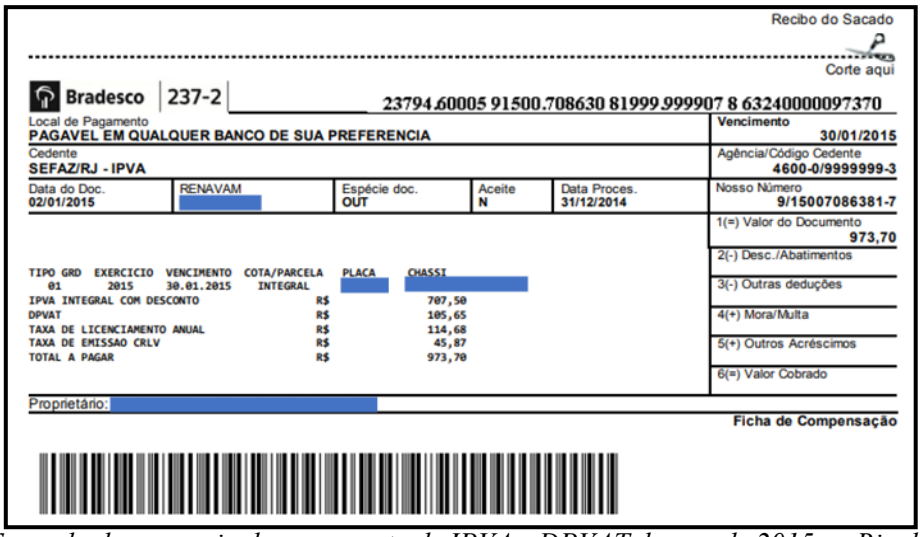
Tudo sobre o PIX: sistema para acabar com TED, DOC e até bandeira de cartão
O Brasil está à beira de uma verdadeira revolução na forma de se relacionar com seu próprio dinheiro. Se tudo correr bem, o sistema PIX lançado ontem (19) pelo Banco Central (BC) vai digitalizar o nosso dinheiro, com isso diminuindo os custos de transações financeiras entre pessoas, empresas e, inclusive, governo.
É importante destacar que o Brasil está em uma espécie de vanguarda tecnológica com o PIX, testando um sistema de pagamentos instantâneos universal que nem mesmo grandes economias, como China e EUA, têm.
(...)
O PIX pretende conectar fintechs, varejistas, pessoas, bancos tradicionais e digitais por meio de um único sistema que poderá transferir fundos de maneira rápida e com ***custo na casa dos centavos por transação****.*
Essa é a principal vantagem prática do PIX em relação às transferências TED, DOC e aos pagamentos por cartões de crédito e de débito. Ao passo que enviar dinheiro de um banco para o outro pode custar até R$ 10, varejistas podem pagar muito mais que isso ao aceitar um pagamento por cartão, dependendo da taxa que sua maquininha cobra por operação.
(...)
Pagar ou enviar dinheiro para pessoas ou alguma empresa serão ações tão simples quanto mandar uma mensagem, como esclareceu Alexandre Pinto, diretor de novos negócios da Matera (empresa que fez parte dos grupos de trabalho que envolvem o processo desde o início).
A base tecnológica utilizada tem como fundação o envio de mensagens
"A base tecnológica utilizada tem como fundação o envio de mensagens. Então as transações financeiras que vão acontecer serão baseadas em mensagens enviadas de um participante para outro, podendo ser de pagamento, de cobrança, de registro de usuário, um catálogo de diversos registros de mensagens diferentes", disse.
Ele também destacou que a tecnologia por trás do PIX é algo que pode, um dia, se tornar um padrão mundial de transferências e pagamentos. "O banco central não quis reinventar a roda, mas sim utilizar um padrão existente, e isso é importante para não criar algo muito específico do mercado brasileiro", revelou. "Quem sabe havendo uma padronização com relação às mensagens — não é nada impossível imaginar —, talvez daqui alguns anos a gente tenha uma rede de pagamentos instantâneos mundial; o câmbio e a remessa entre países aconteçam também 24 horas".
(...)
Custo por transação
A principal diferença do PIX para as operações com cartão é o custo. (...)
No PIX, o valor total da compra não deve influenciar no valor da transação. Assim, em vez de pagar R$ 60 para receber uma compra de R$ 2 mil, o ***lojista pode pagar apenas poucos centavos****.*
Não se sabe exatamente quantos centavos uma transação no PIX vai custar, mas o Banco Central já destacou que o valor será bem baixo. Para o cliente que fizer uma carteira digital compatível com o sistema, o custo inclusive vai acabar sendo zero ou diluído no custo de algum serviço fornecido pela contratada. (Tecmundo, Internet, em 20/2/2020, peça 174)

1547. *Portanto, entendemos oportuno propor que se determine à Susep e ao Bacen avaliem a possibilidade de o consórcio DPVAT aderir ao PIX com vistas a reduzir suas despesas de arrecadação.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

143. Despesas bancárias não eram compartilhadas no Rio de Janeiro quando IPVA e DPVAT eram cobrados em conjunto

1548. Até 2018, o DPVAT era pago juntamente com o IPVA no Rio de Janeiro, num mesmo boleto, conforme mostra a figura 92.


Recibo do Sacado

Corte aqui

Bradesco | 237-2 | 23794.60005 91500.708630 81999.999907 8 63240000097370

Local de Pagamento: PAGAVEL EM QUALQUER BANCO DE SUA PREFERENCIA — Vencimento: 30/01/2015

Cedente: SEFAZ/RJ - IPVA — Agência/Código Cedente: 4600-0/9999999-3

Data do Doc.	RENAVAM	Espécie doc.	Aceite	Data Proces.
02/01/2015	[redacted]	OUT	N	31/12/2014

Nosso Número: 9/15007086381-7

TIPO GRD	EXERCICIO	VENCIMENTO	COTA/PARCELA	PLACA	CHASSI
01	2015	30.01.2015	INTEGRAL	[redacted]	[redacted]

IPVA INTEGRAL COM DESCONTO	R$	707,50
DPVAT	R$	105,65
TAXA DE LICENCIAMENTO ANUAL	R$	114,68
TAXA DE EMISSAO CRLV	R$	45,87
TOTAL A PAGAR	R$	973,70

1(=) Valor do Documento: 973,70
2(-) Desc./Abatimentos
3(-) Outras deduções
4(+) Mora/Multa
5(+) Outros Acréscimos
6(=) Valor Cobrado

Proprietário: [redacted]

Ficha de Compensação

Figura 92. *Exemplo de uma guia de pagamento de IPVA e DPVAT do ano de 2015 no Rio de Janeiro (dados do proprietário e do veículo foram tarjados).*

1549. Essa figura mostra um boleto de valor total igual a R$ 973,70, dos quais apenas R$ 105,65 destinam-se ao pagamento do DPVAT. Os R$ 868,05 restantes (89% do total) são receitas estaduais do Rio de Janeiro (IPVA e taxas de licenciamento anual e de emissão de CRLV).

1550. Por essa guia de pagamento, a Líder pagou à instituição arrecadadora cerca de R$ 1,65 (ver tabela 67), enquanto o Estado do Rio de Janeiro nada pagou, pois essa unidade da federação alienou sua folha de pagamento a uma instituição financeira em troca de gratuidade tarifária, inclusive na arrecadação tributária:

> *2.1.3. Em 2011, o Banco Bradesco venceu a licitação e adquiriu, além do BERJ, a gestão da folha de pagamentos para o triênio 2012-2014. Desde então, foram feitas duas renovações com o Bradesco para gestão da folha, uma em 2014 para o biênio 2015-2016 e a última em 2016 com a assinatura do Quinto Termo aditivo que prorrogou o contrato de prestação de serviços de processamento da folha de pagamentos pelo prazo de 12 meses contados de 1º de janeiro de 2017 a 31 de dezembro de 2017. Em função do fim do prazo até o final do ano corrente, o Governo do Estado do Rio de Janeiro iniciará o processo de contratação de uma instituição financeira para prestação de serviços bancários nos mais diversos aspectos, incluindo o pagamento da folha salarial dos servidores ativos e inativos e a exclusividade no pagamento a fornecedores e na **arrecadação de tributos e taxas estaduais** para o quinquênio 2018-2022.*
> *(...)*
> *9. DOS SERVIÇOS PRESTADOS*
> *9.1. DO PAGAMENTO AOS SERVIDORES E PENSIONISTAS DO ESTADO E DA CONSIGNAÇÃO EM FOLHA*
> *(...)*
> *9.2. DO PAGAMENTO AOS FORNECEDORES DE BENS E SERVIÇOS*
> *(...)*
> *9.3. DA ARRECADAÇÃO DE TRIBUTOS E RENDAS ESTADUAIS, SUA CENTRALIZAÇÃO E REPASSES*
> *9.3.1. O Contratado será o banco **centralizador da arrecadação, obrigando-se a receber importâncias provenientes da arrecadação de tributos e outras rendas estaduais** que lhe sejam entregues por terceiros e pelas repartições arrecadadoras do Estado, ou por outras entidades legalmente habilitadas, através da Guia de Recolhimento do Estado - GRE, Documento de Arrecadação do Rio de Janeiro - DARJ, boletos ou de outro documento autorizado pelo Estado.*
> *9.3.2. **Pela prestação do serviço de arrecadação de tributos e rendas estaduais não será devido ao Contratado qualquer remuneração**.*
> *(...)*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

9.4. FLOAT
(...)
9.5. DA CONTA CENTRALIZADORA DO ESTADO
(...)
9.6. DAS OPERAÇÕES DE CÂMBIO E COMÉRCIO EXTERIOR
(...)
9.7. CUSTODIA (...) (peça 177 – termo de referência e contrato, negritamos)

1551. Ou seja, o maior beneficiário da emissão da guia de pagamento apresentada na figura 92, o Estado do Rio de Janeiro, que recebeu 89% do valor total da guia, não compartilhou com a operação do DPVAT as despesas bancárias da arrecadação.

1552. E a instituição financeira foi beneficiada com a centralização das operações do Estado, que lhe conferiu o monopólio da arrecadação do DPVAT, garantindo a receita das tarifas bancárias pagas pela Seguradora Líder.

1553. Esse benefício pode ser estimado em R$ 7 milhões/ano, considerando a frota da UF (cerca de 6,7 milhões de veículos), receita de R$ 1,50/apólice e adimplência de 70%. Como o contrato tem vigência de cinco anos (cláusula décima sexta), o benefício total do banco pode ser estimado em R$ 35 milhões, sem contar o benefício do float oriundo da permanência dos recursos no banco entre a data de recebimento do pagamento e a data de transferência dos valores à Líder, ao FNS e ao Denatran.

144. Instituições financeiras podem ter sido duplamente remuneradas pelo recebimento de valores do IPVA e DPVAT no Paraná

1554. Essa sistemática de cobrança em conjunto do IPVA e do DPVAT ocorreu em todo País, mas outras unidades da federação não possuíam contratos para prestação de serviços de arrecadação com cláusula de gratuidade, conforme visto no Rio de Janeiro.

1555. Nos casos em que não havia gratuidade na arrecadação do IPVA/DPVAT, é possível que as instituições financeiras tenham sido duplamente remuneradas – pelo consórcio DPVAT e pela unidade da federação.

1556. Em 2016, o Estado do Paraná contratou o Banco do Brasil S/A para administrar com exclusividade determinadas operações financeiras do Estado, mas a arrecadação de receitas estaduais foi contratada sem exclusividade ou gratuidade.

1557. De acordo com esse contrato, diversas operações bancárias são isentas, pois o Banco pagou R$ 530 milhões pela exclusividade de determinados serviços. Mas, esse não é o caso da tarifa na arrecadação, cuja operação não foi contratada com exclusividade. A tarifa bancária de arrecadação prevista nesse contrato foi de R$ 1,63 por documento, valor próximo ao desembolsado pela Líder (peça 176):

CLAUSULA PRIMEIRA- DO OBJETO DO CONTRATO
O presente CONTRATO tem por objeto a prestação, pelo BANCO, dos serviços descritos abaixo, ao ESTADO:
I. EM CARÁTER DE EXCLUSIVIDADE:
(...)
II. SEM CARÁTER DE EXCLUSIVIDADE:
(...)
b) Recebimento de tributos (impostos, taxas e contribuições), de competência da Secretaria da Fazenda do Estado (SEFA), também compreendidos no ANEXO VIII;
(...)
c) Recebimento de multas, taxas e outras receitas de competência do DETRAN/PR, também compreendidos no ANEXO X;
(...)
CLAUSULA OITAVA - DA REMUNERAÇÃO AO BANCO PELOS SERVIÇOS PRESTADOS
Nenhuma importância será devida pelo ESTADO ao BANCO pela prestação direta dos serviços descritos na Cláusula Primeira, Inciso I, alíneas "a", "b", "c", "d", "g", "h", "j" e "k" e Inciso II, alíneas "a", "d",

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

*"e", e "f".PARAGRAFO PRIMEIRO - A remuneração do BANCO pela prestação dos serviços descritos na Cláusula Primeira, Inciso I, alíneas "e" e "i", e **Inciso II, alíneas "b" e "c",** será realizada de acordo com os valores discriminados no ANEXO I.*
(...)
CLAUSULA NONA - DA REMUNERAÇÃO AO ESTADO
Em razão termos ajustados no presente CONTRATO, o BANCO pagará ao ESTADO a importância total estimada de R$ 530.000.000,00 (Quinhentos e trinta milhões de reais), em moeda corrente nacional, mediante crédito em conta corrente, mantida no BANCO, a ser formalmente indicada pelo ESTADO,
(...)
ANEXO I
TABELA DE REMUNERAÇÃO AO BANCO PELOS SERVIÇOS PRESTADOS
(...)
II - ARRECADAÇÃO DE GUIA COMPENSÁVEL COM CÓDIGO DE BARRAS
(...)

Produtos/Serviços	*Descrição do tipo de cobrança*	*Tarifa*
1º) Recebimento de Guia com Código de Barras	*por documento recebido em qualquer canal de atendimento do Banco*	*R$ 1,63*
2º) Recebimento via protocolo on-line e RENAVAM	*por evento*	*R$ 1,63*

1558. *O anexo X desse contrato prevê um tratamento diferenciado dos recursos do DPVAT (peça 176, negritamos):*

ANEXO X -ARRECADAÇÃO, CENTRALIZAÇÃO E REPASSE DOS RECURSOS DO DETRAN/PR
(...)
2. DOS SERVIÇOS
2.1. O BANCO fica autorizado pelo ESTADO a atuar como agente arrecadador do DETRAN-PR, e, ao mesmo tempo, como agente centralizador dos recursos provenientes da arrecadação.
(...)
3.1.1.4. Enviar para o DETRAN-PR, diariamente, arquivos com a informação parcial e consolidada sobre a arrecadação realizada nas Agências Bancárias e Postos de Atendimento do BANCO, na forma e prazos abaixo:
(...)
*c) O BANCO deverá enviar diariamente o arquivo de "log" de todas as transações efetuadas. O arquivo de "log" deverá preceder o arquivo consolidado. O repasse financeiro será efetuado de acordo com as barras enviadas pelo DETRAN-PR. **Se a barra for específica do Consórcio Líder-DPVAT não constará no arquivo RCB001**.*
(...)
4.1. O BANCO na condição de agente centralizador arrecadação, sejam elas arrecadadas pelo BANCO ou arrecadadores, obriga-se:
I - Em relação a arrecadação própria do BANCO:
(...)
*c) Efetuar a prestação de contas, repasse e quitação da **arrecadação do Seguro Obrigatório - DPVAT**, conforme procedimentos e instrumento legal existente entre o BANCO e a Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT, conforme registros enviados no arquivo de distribuição;*
(...)
II - Em relação a arrecadação dos bancos credenciados:
(...)
*b) Efetuar a prestação de contas, repasse e quitação da **arrecadação do Seguro Obrigatório - DPVAT**, conforme procedimentos e instrumento legal existente entre o BANCO e a Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT, conforme registros enviados no arquivo de distribuição;*

1559. *De acordo com o excerto acima, os valores do DPVAT são segregados das demais receitas de arrecadação (ficam excluídos do arquivo RCB001), e o banco trata das receitas do DPVAT com a Seguradora Líder conforme acordo existente entre o banco e a seguradora.*

1560. *Ao que parece, o pagamento do valor pactuado com o Estado não exclui o pagamento da tarifa pela Líder. Ou seja, um mesmo boleto recebido pelo banco lhe dá direito a receber uma tarifa bancária paga pelo Paraná e outra tarifa bancária paga pela Líder.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1561. Vislumbra-se, portanto, risco de duplicidade de pagamento, pois tanto a Líder como o Estado do Paraná pagam pela emissão de um mesmo boleto de IPVA/DPVAT.

1562. Nesses cinco primeiros itens, foram identificados os seguintes fatos, que, em conjunto, parecem configurar indícios de falhas e irregularidades nas despesas com tarifas bancárias:

- *o valor gasto com tarifas bancárias na arrecadação correspondeu a cerca de 65% do lucro auferido pelas consorciadas no período de 2008 a 2019;*
- *o valor gasto com tarifas bancárias na arrecadação correspondeu a 17% das despesas gerais da operação do DPVAT;*
- *as despesas com tarifas bancárias na arrecadação somaram R$ 1,06 bilhão no período de 2008 a 2019 (média de R$ 88 milhões/ano);*
- *as tarifas bancárias na arrecadação do DPVAT são ao menos 20% superiores às tarifas pagas na arrecadação de Goiás, Distrito Federal e Rio Grande do Norte, que possuem arrecadações da mesma ordem de grandeza;*
- *cerca de 75% das tarifas bancárias na arrecadação são pagas a bancos vinculados a seguradoras consorciadas, perfazendo em total estimado de R$ 793 milhões de 2008 a 2019;*
- *somando despesas relacionadas a outras despesas bancárias, esse valor alcança um total estimado de R$ 856 milhões;*
- *analisando o contrato de prestação de serviços de arrecadação do Rio de Janeiro com o Banco Bradesco, identificou-se indício de que o Estado do Rio de Janeiro não compartilhou com a operação do DPVAT as despesas bancárias da arrecadação; e*
- *analisando o contrato de prestação de serviços de arrecadação do Paraná com o Banco do Brasil, identificou-se indício de duplicidade de pagamento, pois tanto a Líder como o Estado do Paraná se comprometeram a pagar pela emissão de um mesmo boleto de IPVA/DPVAT.*

1563. Também se identificou uma oportunidade para redução de despesas com tarifas bancárias com a utilização do sistema de pagamento instantâneo que vem sendo implementado pelo Bacen (PIX).

1564. Entendemos que a Susep e o Bacen devem fiscalizar esses pontos no âmbito da fiscalização proposta no achado 3.3, que tem por objeto a arrecadação do DPVAT.

145. Despesas com a administração das aplicações financeiras

1565. Até 2010, a própria Seguradora Líder administrava as aplicações financeiras do consórcio do DPVAT. Em 2011, a Líder terceirizou a administração desses recursos, segundo a estimativa de despesas de 2019 apresentada pela seguradora à Susep:

> *A partir de 2011 a carteira dos ativos garantidores, anteriormente constituída por carteira própria de títulos públicos federais, LFT's, evoluiu para uma carteira de fundos de investimentos, primeiramente de forma conservadora com gestão passiva, passando gradualmente para uma gestão ativa e com base na especialização dos mandatos e parâmetros da Política de Investimentos que gradualmente também foi aprimorando regras de meritocracia para as movimentações (aplicações e resgates) com base em premiação e penalidade por performance apuradas mensalmente com claros efeitos nos resultados das rentabilidades auferidas em relação à taxa CDI, conforme demonstra a evolução do gráfico acima.*
> *(...)*
> *Taxa de Administração da Carteira Garantidora das Provisões Técnicas*
> *As taxas de Administração são iguais entre os gestores, fixas e sem performance, estando, conforme estudo realizado pela consultoria externa, no menor patamar do segmento, a saber: na Carteira de Giro, que tem gestão passiva (100% indexada ao CDI) 0,08% a.a. e na Carteira Garantidora das Provisões Técnicas, que tem gestão ativa (conforme mandato igual para todos os gestores) 0,15% a.a. (estimativa da Líder, peça 2019)*
> *(...)*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

A custódia dos ativos é centralizada em uma única empresa, estando, também, conforme estudo da Consultoria Financeira no menor patamar de preço. Valor fixo de R$ 838.363 a.a. para até 15 fundos e até 5 carteiras. (peça 53).

1566. A estimativa informa que a carteira de giro tem gestão passiva (é indexada ao CDI) e custa ao consórcio 0,08% a.a. de seu valor, enquanto a carteira garantidora das provisões técnicas tem gestão ativa e custa ao consórcio 0,15% a.a. de seu valor. Ademais, de acordo com esse documento, a Líder paga R$ 838 mil por ano de taxa de custódia a uma empresa.

1567. Essa decisão criou despesas. A primeira questão que se coloca, portanto, é se essa nova despesa gerou benefícios para a operação do DPVAT.

1568. Quanto à rentabilidade das aplicações dos ativos garantidores, a Líder apresenta um gráfico com a evolução anual da rentabilidade. Esse gráfico, que é apresentado na figura 93, mostra rendimentos entre 90% e 105% da CDI nos anos de 2013 a 2018.

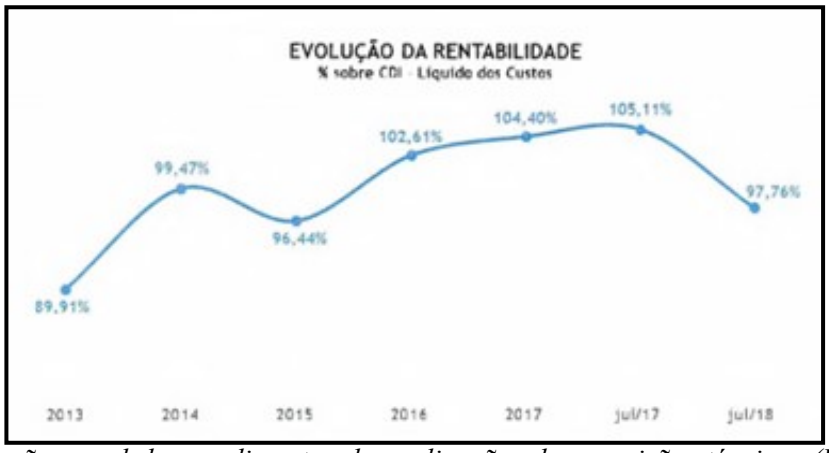


Figura 93. *Evolução anual dos rendimentos das aplicações das provisões técnicas (Fonte: Líder, peça 53)*

1569. Analisando as demonstrações de 2018 da Líder, verifica-se que a gestão das aplicações foi totalmente contratada junto a grupos econômicos acionistas do consórcio. As despesas com a gestão das aplicações foram de R$ 12 milhões e R$ 15 milhões em 2017 e 2018, respectivamente:

> *(iv) Referem-se às aplicações financeiras livres e títulos para cobertura das provisões técnicas cuja administração dos fundos é **realizada por empresas acionistas**. A taxa de administração cobrada pelas empresas é de 0,15% sobre o montante de ativos, representando o montante de R$ 15.006 em 31 de dezembro de 2018 (R$ 12.454 em 2017) registrado à contrapartida do resultado financeiro pela capitalização das Provisões Técnicas, uma das menores taxas praticadas pelo mercado conforme estudo da consultoria ADITUS. O valor da taxa é contabilizado diretamente na rentabilidade líquida dos fundos. (peça 43, negritamos)*

1570. Como se trata de negócios com partes relacionadas, cabe questionar como os recursos das aplicações são distribuídos entre os acionistas contratados, e se os acionistas contratados oferecem seus melhores produtos para a operação do DPVAT?

*1571. As aplicações dos recursos são classificadas em dois grupos: carteira de giro e carteira garantidora das provisões técnicas. De acordo com as demonstrações 2018, a carteira garantidora das provisões técnicas é constituída integralmente por títulos públicos federais, que são administrados por meio de **fundos de investimentos** exclusivos, tendo a Líder como cotista único. Essas demonstrações também informam que uma mesma taxa de administração (0,15% a.a.) é paga aos gestores, e os fundos operam com um único agente de custódia, que também é o agente de compliance (peça 43, negritamos):*

> *Todos os ativos garantidores das provisões técnicas do Seguro DPVAT são geridos por gestores terceirizados, que possuem o mesmo mandato de gestão e recebem a mesma taxa de administração de 0,15% a.a. sem taxa de performance, sendo todos os **ativos custodiados na mesma instituição**, que, **além da atividade de custódia, exerce o papel de agente de compliance** na verificação do enquadramento das aplicações. Os mandatos de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

gestão dos ativos garantidores das Provisões Técnicas do Seguro DPVAT e da Seguradora estão definidos na Política de Investimentos, aprovada pelo Conselho de Administração. Neste documento estão definidos, dentre outros, a forma de seleção de gestores, os limites de alocação por classes de ativos, os fatores de exposição a risco, a forma de controle de risco de mercado, a meta de rentabilidade, os critérios para alocação e movimentação de recursos com base em meritocracia. A performance e o risco de mercado dos fundos são analisados por consultoria financeira externa. Os fundos das provisões técnicas são todos fundos de investimento em renda fixa, constituídos ***integralmente por títulos públicos federais****, abertos,* ***exclusivos*** *e com cota de abertura, ou seja: recebem aplicações e resgates;* ***possuem apenas a Seguradora como cotista****; e o valor da cota é conhecido no início do dia, calculada pela variação do dia anterior dos papéis que compõe a carteira.*

1572. *Sobre a carteira de giro, as demonstrações afirmam que essas também são constituídas integralmente por títulos públicos federais em fundos que possuem a Líder como única cotista, mas esses fundos são* ***fundos de investimentos exclusivos em cotas*** *(FICs) de fundo de investimentos de renda fixa. As demonstrações não mencionam a taxa de administração cobrada por esses fundos:*

> *Os fundos de giro são todos* ***fundos de investimentos exclusivos em cotas*** *(FICs) de fundo de investimentos de renda fixa, abertos com cota de abertura, ou seja: os ativos elegíveis aos fundos são Cotas de Fundos de renda fixa, constituídos integralmente por títulos públicos federais; recebem aplicações e resgates;* ***possuem apenas a Seguradora como cotista****; e o valor da cota é conhecido no início do dia, calculada pela variação do dia anterior das cotas dos fundos que compõe a carteira. A Seguradora é a única e exclusiva legitimada a, em nome dos cotistas do Consórcio do Seguro DPVAT, solicitar resgate das cotas dos fundos das Provisões Técnicas e de Giro, e só pode fazê-lo nas hipóteses previstas na legislação e na regulamentação aplicável; (peça 43, negritamos)*

1573. *As demonstrações de 2017 informam quais os fundos de investimento e os FIC em que estavam aplicados os recursos da Líder, mas não detalham as aplicações do consórcio como um todo. As demonstrações de 2018 apresentam os valores aplicados de todo o consórcio, mas não nomeiam os fundos. Como os dados de 2017 são repetidos em 2018, e os valores da Líder representam um percentual dos valores do consórcio, é possível reunir as informações de ambas demonstrações em um único quadro, conforme mostra a tabela 68.*

Tabela 68. Aplicações do consórcio DPVAT em dezembro/2018 (valores em R$ mil).

Grupo	***Fundo/Administrador***	***Carteira de Giro***	***Carteira das Provisões Técnicas***
Banco do Brasil	*Banco do Brasil S.A. (FIC Banco do Brasil SLDPVAT)*	*48.909*	
	BB F do I RF dos Consórcios DPVAT	*-*	*2.692.707*
Bradesco	*Banco Bradesco S.A. (FIC Bradesco SLDPVAT)*	*47.642*	*-*
	Bradesco FI RF DPVAT	*-*	*1.744.891*
Caixa Econômica Federal	*Caixa FI RF- DPVAT*	*-*	*953.480*
Icatú	*Icatu Vanguarda FI RF DPVAT*	*-*	*465.957*
Itaú	*Banco Itaú S.A. (FIC Itaú SLDPVAT, Itaú BBA Federal Provision CP FICFI)*	*43.145*	*-*
	Porto Seguro FI RF, Itaú FI RF	*-*	*998.550*
MAPFRE	*Mapfre FI RF DPVAT*	*-*	*570.033*
Safra	*Safra FI RF DPVAT*	*-*	*1.134.125*
Santander	*Santander FI RF DPVAT*	*-*	*435.417*
Outros acionistas		*-*	
Total		***139.696***	***8.995.159***

Fonte: Líder (peça 43).

1574. *Quanto à rentabilidade das aplicações, as demonstrações de 2018 informam que as provisões técnicas renderam 104% e 102% da CDI, enquanto a carteira de giro rendeu 99% e 97% da CDI em 2017 e 2018, respectivamente.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1575. As aplicações, segundo as demonstrações de 2018, são constituídas de títulos públicos federais, operações compromissadas e instrumentos derivativos utilizados em estratégias de posicionamento e de proteção, não sendo permitida estratégia de alavancagem:

> *Gerenciamento do Risco de Mercado A Seguradora adota o modelo de gestão dos investimentos denominado discricionário, situação que caracteriza a gestão terceirizada dos recursos em fundos de investimentos exclusivos, delegando aos gestores externos as normas e objetivos a serem atingidos através de mandatos. As carteiras dos fundos de investimentos são constituídas por* ***títulos públicos federais, operações compromissadas e instrumentos derivativos*** *utilizados em estratégias de posicionamento e de proteção, não sendo permitida estratégia de alavancagem. (peça 43)*

1576. Utilizando uma ferramenta de análise dos resultados dos fundos disponível na Internet (https://maisretorno.com/comparacao-de-fundos), foram comparadas as performances de 8 fundos FI do DPVAT no período de 2016 a 2019 (FI RF ITAU foi excluído da análise por ter sido descontinuado em 2018).

1577. Dessa análise, pode-se concluir que os fundos não são homogêneos na rentabilidade. Um fundo (PORTO SEGURO FI RF DAS PROVISOES DO DPVAT) apresentou durante os 4 anos a melhor rentabilidade, enquanto outro fundo (MAPFRE FI RF DAS PROVISOES DO DPVAT) apresentou durante os quatro anos rentabilidade inferior ao CDI.

1578. As figuras 94 e 95 apresentam o mesmo gráfico, mas com quadros de legenda posicionados em diferentes momentos, para mostrar que os rendimentos acumulados de uns fundos foram superiores aos de outros durante todo período analisado.

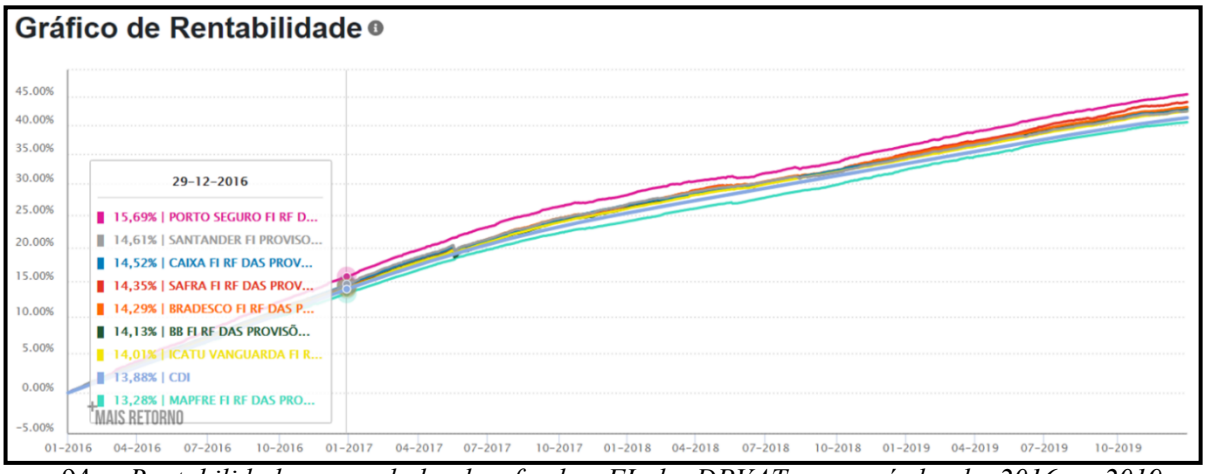


Figura 94. *Rentabilidade acumulada dos fundos FI do DPVAT no período de 2016 a 2019, destacando os valores no fim de 2016 (Fonte: https://maisretorno.com/comparacao-de-fundos).*

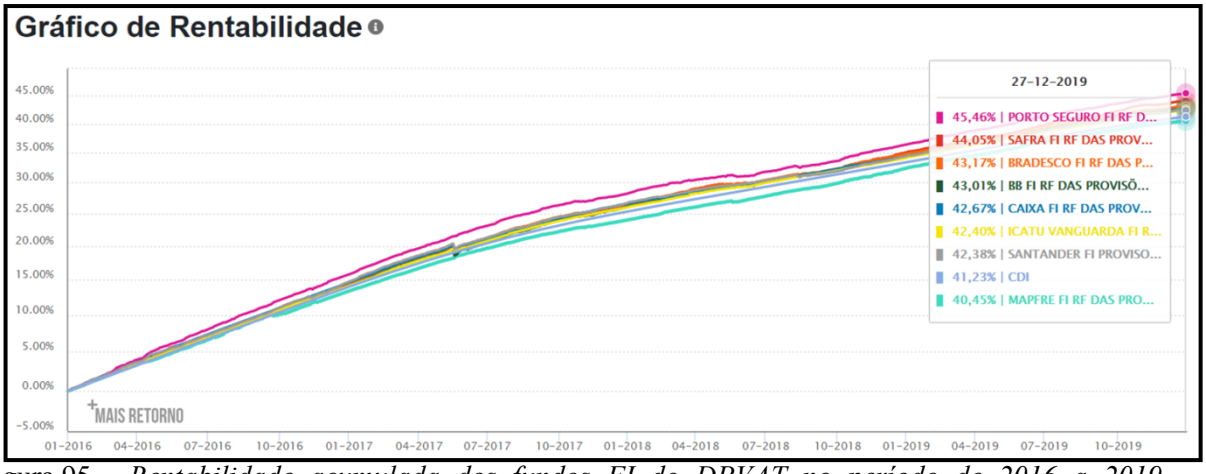


Figura 95. *Rentabilidade acumulada dos fundos FI do DPVAT no período de 2016 a 2019, destacando os valores no fim de 2019 (Fonte: https://maisretorno.com/comparacao-de-fundos).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1579. A análise da relação entre exposição risco e rentabilidade também resulta na constatação de heterogeneidade dos fundos FI do DPVAT. A figura 96 apresenta a rentabilidade, a volatilidade e o índice sharpe de cada fundo no período de 2016 a 2019.

1580. O índice sharpe unifica rentabilidade e grau de exposição a risco em um único valor, permitindo a comparação entre investimentos de diferentes graus de exposição a risco:

> *O Índice de Sharpe foi desenvolvido pelo prêmio Nobel, William. F. Sharpe. Por meio de seu índice, investidores e demais interessados podem reconhecer uma eventual vantagem entre fundos ou uma carteira de investimentos em relação a ativos livres de risco.*
> *A fórmula para encontrar o Índice de Sharpe é a seguinte:*
> *IS = (Rp – Rf)/OP,*
> *Onde:*
> *SR = Índice de Sharpe;*
> *Rp = Retorno do portfólio, ou do fundo em questão;*
> *Rf = Risk Free Ratio ou rendimento oferecido por investimentos sem risco. Por exemplo, Tesouro Selic que oferece rendimento próximo dos 6,5% ao ano;*
> *OP = Desvio padrão da performance do fundo ou a volatilidade que ele apresenta.*
> *Ao coletar esses três valores e os colocando na equação, o interessado terá em mãos o valor do Índice de Sharpe.*
> *Quanto maior for o valor, mais interessante e vantajoso o fundo tende a ser. Tecnicamente, o índice de Sharpe (ou Sharpe Ratio) deve ser realizado em comparação a outro fundo para conseguir extrair o máximo dos benefícios do seu cálculo. (Fonte: https://maisretorno.com/blog/termos/i/indice-de-sharpe)*

ATIVO	RETORNO (%)	VOL (A.A)	SHARPE	PATRIMÔNIO	%CDI
BB FI RF DPVAT	43,1104	0,5974	0,0331	R$ 2.866.542.548,67	104,2951
BRAD FI RF PROV TEC DOS CONS SEG DPVAT	43,2667	0,5513	0,0390	R$ 1.756.706.639,96	104,6732
CAIXA FI RF DAS PROV TEC CONS SEG	42,7497	0,4023	0,0392	R$ 689.394.427,92	103,4224
ICATU VANG FI RF PROV TEC CON SEG DPVAT	42,5022	0,3705	0,0352	R$ 315.136.874,72	102,8236
MAPFRE FI RF PROV TEC CONS SEG DPVAT	40,5439	0,4440	-0,0200	R$ 474.907.249,07	98,0861
P SEGURO FI RF PROV TEC CONS SEG DPVAT	45,5653	0,5052	0,0925	R$ 907.758.756,76	110,2340
SAFRA FI RF PROV TEC DOS CONS SEG DPVAT	44,1650	0,6095	0,0515	R$ 1.241.737.521,48	106,8463
SANT FI DAS PROV TEC DOS SEG DPVAT RF	42,4879	0,6118	0,0210	R$ 180.205.082,46	102,7892

Figura 96. *Índices dos fundos FI do DPVAT no período de 2016 a 2019 (Fonte: https://institucional.xpi.com.br/).*

1581. A figura 96 mostra que a menor rentabilidade de um dos fundos (MAPFRE FI RF DAS PROVISOES DO DPVAT) durante quatro anos não se deveu a seu conservadorismo, pois sua volatilidade foi superior às de outros dois fundos. Vale observar ainda que o índice sharpe desse ativo se mostrou negativo no período, ou seja, o ativo foi desnecessariamente exposto a risco.

1582. Outro fato que se observa é que o fundo de melhor performance (PORTO SEGURO FI RF DAS PROVISOES DO DPVAT) não é o que mais se expõe a risco, pois sua volatilidade foi inferior a outros quatro fundos apresentados nessa figura.

1583. Por fim, vale notar que o patrimônio aplicado em cada fundo não guarda relação com a rentabilidade ou a volatilidade dos investimentos. A figura 96 mostra que o fundo de maior valor (BB FI RF DPVAT) apresenta a terceira maior volatilidade e a quarta maior rentabilidade, enquanto o melhor fundo (com maior rentabilidade, maior índice de sharpe e volatilidade mediana, PORTO SEGURO FI RF DAS PROVISOES DO DPVAT) possui apenas um terço do valor do maior fundo.

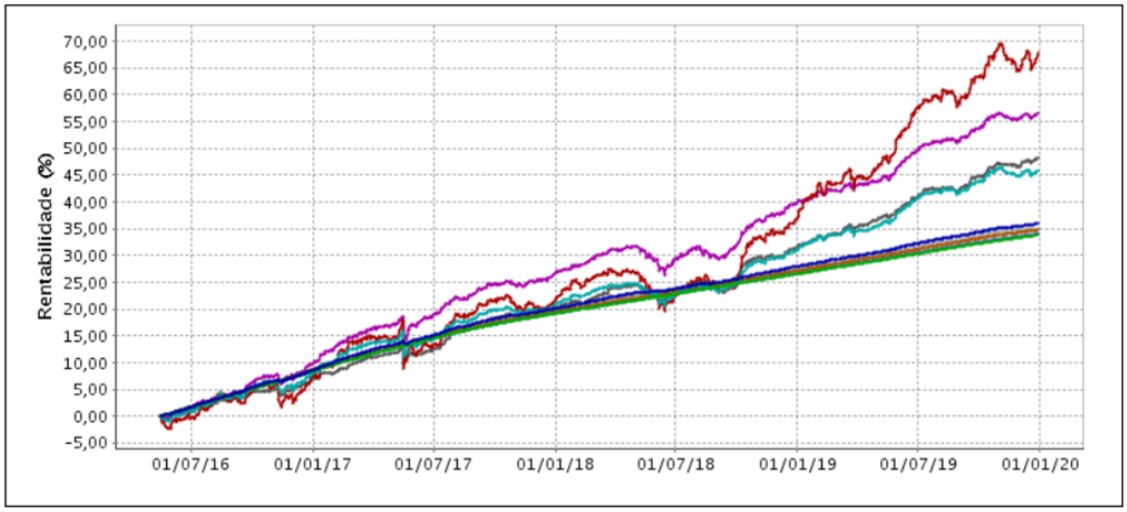
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1584. Comparando a rentabilidade dos fundos do DPVAT com outros fundos de renda fixa que aplicam em títulos do Tesouro, verifica-se que os fundos do DPVAT estão bastante aquém destes, conforme mostra a figura 97.

1585. O gráfico da figura 97 compara as rentabilidades de quatro fundos do DPVAT com outros cinco fundos de renda fixa administrados pelas mesmas instituições no período de 2016 a 2019. Os cinco fundos utilizados para comparação aplicam em títulos públicos, uns com foco em taxa de juros, outros com foco em índices de preços.

1586. Dos cinco fundos utilizados para comparação, observam-se quatro com rentabilidade muito superior (55% no período ou 12,6% a.a.) às dos fundos do DPVAT (35% no período ou 8,5% a.a.) e um com rentabilidade assemelhada (NOSSA CAIXA TESOURO RF, 8,5% a.a.).

Relatório no período de 16/05/2016 até 30/12/2019



	ATIVO	RETORNO (%)	VOL (A.A)	SHARPE	PATRIMÔNIO	%CDI	RESGATE (*)
	BRAD FI RF PROV TEC DOS CONS SEG DPVAT	35,9534	0,5518	0,0298	R$ 1.756.706.639,96	103,6820	D+0
	BRADESCO FIC FI RF REF DI SLDPVAT	33,8097	0,1840	-0,0612	R$ 50.764.214,37	97,5000	D+0
	BRADESCO FIC FI RF TIT. DO TESOURO	46,0310	3,6778	0,0384	R$ 854.272.349,70	132,7435	D+1
	BRADESCO INST FIC FI RF IMA B	67,8900	6,9586	0,0553	R$ 1.899.244.935,87	195,7803	D+1
	CAIXA FI MASTER PREFIXADO 50 RF LP	56,5424	3,5529	0,0739	R$ 2.696.014.951,65	163,0563	D+0
	NOSSA CAIXA TESOURO RF	34,7943	0,1956	0,0078	R$ 17.443.093.673,44	100,3393	D+0
	SANT FI DAS PROV TEC DOS SEG DPVAT RF	35,0007	0,5965	0,0070	R$ 180.205.082,46	100,9345	D+0
	SANT FIC FI IMA B 5 TIT PUBL RF	48,3345	2,8021	0,0601	R$ 1.270.154.308,32	139,3865	D+1
	SLDPVAT RF REFER DI FICFI	34,0533	0,1955	-0,0414	R$ 53.580.145,33	98,2024	D+0

Figura 97. *Comparação de quatro fundos do DPVAT com outros cinco fundos administrados pelas mesmas instituições no período de 2016 a 2019 (Fonte: https://maisretorno.com/comparacao-de-fundos).*

1587. A lâmina financeira do fundo CAIXA FIC OBJETIVO PRÉ RF LP divulgada pela Caixa Econômica Federal, mostra que os rendimentos desse fundo, cujo valor mínimo de aplicação é de R$ 50.000,00, foram de 165%, 145% e 155% da CDI em 2016, 2017 e 2018, respectivamente. Esses rendimentos já consideram todas as despesas do fundo (taxa de custódia, remuneração do agente de compliance etc.). Qualquer pessoa pode adquirir cotas desse fundo. Nos últimos 5 anos, esse fundo rendeu 80%, enquanto o CDI variou 44% (peça 180).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1588. Esse fundo da Caixa é composto de 84,33% de títulos públicos federais, 15,82% de operações compromissadas lastreadas em títulos públicos federais e 0,01% derivativos, sem permissão para alavancagem. Esse fundo não tem prazo de carência, e seu valor mínimo para retirada é de R$ 100,00 (peça 180).

1589. As características desse fundo, apresentadas na lâmina financeira da Caixa, sugerem que esse fundo poderia servir tanto para a carteira de giro como a carteira garantidora das provisões técnicas, com rentabilidade bastante superior às obtidas pela Líder nos últimos anos.

1590. Há, portanto, indícios de que os produtos escolhidos pelas consorciadas para aplicação dos recursos do DPVAT não são melhores que os ofertados ao público em geral.

1591. Assim como esse fundo da Caixa, é possível que existam outros títulos, inclusive de não acionistas do consórcio, que sirvam ao propósito do DPVAT e apresentem maior rendimento do que aqueles selecionados pelos gestores contratados pela Líder.

1592. Respondendo, então, às questões que foram colocadas, conclui-se que:

- *Os volumes de recursos disponibilizados a cada gestor não guardam relação com as rentabilidades ou com os graus de exposição dos fundos, configurando indício de que a Líder não busca maximizar seus lucros ao distribuir os valores entre as consorciadas;*
- *Há indícios de que os acionistas contratados não oferecem seus melhores produtos para maximizar os rendimentos das aplicações da operação do DPVAT;*
- *Existem fundos abertos ao público que oferecem rendimentos iguais ou superiores aos rendimentos das aplicações do DPVAT, donde se conclui que a decisão de terceirizar a gestão das aplicações financeiras foi antieconômica; e*
- *Há indícios de favorecimento indevido a partes relacionadas, pois a decisão de terceirizar a administração das aplicações gerou benefícios aos sócios contratados e despesas para a operação do DPVAT.*

1593. Por fim, cumpre tratar das despesas de custódia dos títulos. A Tabela de Preços - Balcão sem Garantia, divulgada pela B3 em 2020, informa que o custo de custódia de títulos do Tesouro é de 0,000408% a.m. (peça 181, p. 8).

1594. No caso do DPVAT, com aplicações da ordem de R$ 9 bilhões, esse percentual significaria R$ 36 mil mensais ou R$ 440 mil anuais, que representam pouco mais da metade dos R$ 838 mil anuais desembolsados pela Líder em taxas de custódia.

1595. Entendemos que a Susep deve avaliar a política de investimento das aplicações financeiras, inclusive as despesas incorridas, as rentabilidades alcançadas, o critério de seleção dos gestores e do agente de custódia, tendo em vista que: (a) até 2010, a própria Líder administrava as aplicações, sem incorrer em tais despesas com partes relacionadas; (b) os indícios de que os volumes de recursos disponibilizados a cada gestor não guardam relação com as rentabilidades ou com os graus de exposição dos fundos; (c) os indícios de que os acionistas contratados não oferecem seus melhores produtos para maximizar os rendimentos das aplicações da operação do DPVAT; (d) existem fundos abertos ao público que oferecem rendimentos iguais ou superiores aos rendimentos das aplicações do DPVAT; e (e) a tabela de preços da B3 de 2020 informa custos de custódia inferiores aos informados pela Líder na estimativa de 2019.

146. Objetos nos quais foi constatado

1596. Este achado se baseia, fundamentalmente, em dados colhidos nos seguintes documentos:

a) demonstrações financeiras da Líder (peças 33-44);

b) estimativas de despesas da Seguradora Líder (peças 45-54);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

c) *Ato COTEPE/ICMS 60/2005 (peça 161);*

d) *Contratos para prestação de serviços de arrecadação celebrado pelo Distrito Federal e pelos Estado de Goiás, e Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro e Paraná (peças 162-164;*

e) *Boletins de arrecadação dos Estados de Goiás, Distrito Federal e Rio Grande do Norte (peças 165-167, 176-177);*

f) *Informações do Bacen sobre o PIX (peças 168-169);*

g) *Notícias da mídia sobre o PIX (peças 173-174);*

h) *Tabelas de códigos da Febraban divulgadas por grandes bancos (peças 170-172);*

i) *Lâmina financeira do fundo CAIXA FIC OBJETIVO PRE RF LP (peça 180);*

j) *Tabela de Preços - Balcão sem Garantia, divulgada pela B3 em 2020 (peça 181);*

k) *Dados de rentabilidade e volatilidade de fundos disponíveis em ferramenta de análise dos resultados dos fundos disponível na Internet, no endereço https://maisretorno.com/comparacao-de-fundos.*

147. Critério de auditoria

1597. *O art. 43 da Resolução CNSP 332/2015 determina a observância aos princípios da eficiência, da razoabilidade, da publicidade e da impessoalidade.*

148. Evidências

1598. *Constituem evidências principais deste achado:*

d) *demonstrações financeiras da Líder (peças 33-44);*

e) *estimativas de despesas da Seguradora Líder (peças 45-54);*

f) *Ato COTEPE/ICMS 60/2005 (peça 161);*

g) *Contratos para prestação de serviços de arrecadação celebrado pelo Distrito Federal e pelos Estado de Goiás, e Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro e Paraná (peças 162-164;*

h) *Boletins de arrecadação dos Estados de Goiás, Distrito Federal e Rio Grande do Norte (peças 165-167, 176-177);*

i) *Informações do Bacen sobre o PIX (peças 168-169);*

j) *Notícias da mídia sobre o PIX (peças 173-174);*

k) *Tabelas de códigos da Febraban divulgadas por grandes bancos (peças 170-172);*

l) *Lâmina financeira do fundo CAIXA FIC OBJETIVO PRE RF LP (peça 180);*

m) *Tabela de Preços - Balcão sem Garantia, divulgada pela B3 em 2020 (peça 181); e*

n) *Dados de rentabilidade e volatilidade de fundos disponíveis em ferramenta de análise dos resultados dos fundos disponível na Internet, no endereço https://maisretorno.com/comparacao-de-fundos.*

149. Causas

1599. *Os indícios sugerem que a Seguradora Líder buscou favorecer bancos ligados a seguradoras consorciadas em detrimento dos rendimentos das aplicações. A falta de fiscalização das receitas financeiras pela Susep contribuiu.*

150. Efeitos reais e potenciais

1600. *Os rendimentos financeiros auferidos na operação não foram maximizados e bancos ligados a seguradoras consorciadas foram favorecidos (efeito real).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

151. Responsável: qualificação, conduta, nexo de causalidade e culpabilidade (a análise de culpabilidade não se aplica a pessoas jurídicas)

1601. Foram propostas fiscalizações a serem realizadas pela Susep e Bacen. Em se confirmando as irregularidades nessas fiscalizações, será possível identificar os responsáveis.

152. Esclarecimentos dos responsáveis

1602. Serão expostos adiante, quando da exposição da resposta enviada pela Susep em relação ao cumprimento da Resolução TCU 315/2020.

153. Conclusão da equipe de auditoria

Despesas bancárias excessivas com partes relacionadas

1603. As despesas com tarifas bancárias na arrecadação no período de 2008 a 2019 foram estimadas em R$ 1,06 bilhão. De 2008 a 2018, as consorciadas auferiram R$ 1,48 bilhão de margem de resultado (em 2019, os lucros ficaram retidos para pagar o TAC com o MPMG). Ou seja, o valor gasto com tarifas bancárias na arrecadação correspondeu a 65% do lucro auferido pelo consórcio desde 2008.

1604. Esse montante elevado de tarifas bancárias pagas na arrecadação, que sequer chega aos cofres da Seguradora Líder, sugere ineficiência administrativa na arrecadação.

1605. Comparando os valores registrados nas demonstrações anuais com os números de bilhetes processados anualmente, verifica-se que o valor médio das tarifas pagas de 2008 a 2019 foi de R$ 1,57/bilhete processado.

1606. Comparando as tarifas pagas na arrecadação com o total das despesas gerais, verifica-se 17% dos recursos destinados a despesas gerais são perdidos com tarifas na arrecadação, e apenas 83% dos valores podem ser aproveitados para operar o DPVAT.

1607. Nas demonstrações financeiras de 2019, a Seguradora Líder informa que a tarifa bancária ajustada com as instituições financeiras é de R$ 1,00 para recebimento via internet banking e R$ 1,76 para recebimentos via canal bancário.

1608. Comparando as tarifas bancárias pagas na arrecadação do DPVAT com tarifas pagas nas arrecadações estaduais, verificou-se que, mesmo dispondo de receita da mesma ordem de grandeza das receitas estaduais, o consórcio DPVAT paga tarifas mais caras que os Estados, apesar de o serviço de arrecadação ser prestado, principalmente, por empresas acionistas do consórcio.

1609. Dentre os casos analisados, o Rio Grande do Norte é a unidade da federação que paga tarifas mais elevadas na arrecadação. Ainda assim, os R$ 1,30/documento pagos por esse Estado são 18% inferiores aos R$ 1,57/bilhete pagos em média pelo consórcio no período de 2008 a 2019.

Maior parte das tarifas bancárias incidentes na arrecadação do DPVAT é paga a bancos comerciais vinculados a seguradoras consorciadas

1610. De acordo com o quadro-resumo das relações do consórcio com partes relacionadas apresentado nas demonstrações de 2018, foram desembolsados R$ 71 milhões com despesas bancárias no processo de arrecadação em 2018.

1611. Ou seja, cerca de 75% do total de R$ 95 milhões em despesas bancárias na arrecadação do consórcio DPVAT em 2018 foram realizadas com bancos vinculados às seguradoras consorciadas. Em 2017, o percentual foi de 77%.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1612. Em se extrapolando os 75% para o período de 2008 a 2019, pode-se estimar que, do R$ 1,06 bilhão de tarifas de arrecadação, cerca de R$ 793 milhões foram pagos a bancos que pertencem a grupos econômicos de quatro seguradoras consorciadas.

1613. Somando outras tarifas bancárias que são pagas na operação do DPVAT, concluiu-se que um total estimado de R$ 856 milhões foram desembolsados em tarifas bancárias pagas a bancos que pertencem a grupos econômicos de seguradoras consorciadas.

PIX pode reduzir despesas incorridas na arrecadação

1614. Recentemente, o Bacen lançou o SPI, um sistema de pagamentos instantâneos, que pode ser utilizado inclusive na arrecadação de tributos (nos bancos comerciais, o DPVAT é recebido como uma espécie de tributo).

1615. O PIX foi recebido com entusiasmo pelos comerciantes e prestadores de serviços, pois além de diminuir o prazo de recebimento dos pagamentos, terá custo mais baixo. Lojistas com pequenos volumes de vendas e que pagam até R$ 10,00/boleto, poderão utilizar o PIX com custo inferior a R$ 1,00.

1616. Em média, as despesas com tarifas bancárias na arrecadação representam 17% das despesas gerais da operação do DPVAT. Portanto, o PIX surge como oportunidade real de reduzir estas despesas.

Despesas bancárias não eram compartilhadas no Rio de Janeiro quando IPVA e DPVAT eram cobrados em conjunto

1617. Até 2018, o DPVAT era pago juntamente com o IPVA e as taxas de licenciamento anual e de emissão de CRLV no Rio de Janeiro, num mesmo boleto.

1618. A Líder pagava tarifa bancária a cada recebimento, mas o Estado do Rio de Janeiro não pagava, pois essa unidade da federação alienou sua folha de pagamento a uma instituição financeira em troca de gratuidade tarifária. Ou seja, o maior beneficiário da cobrança conjunta não contribuía com a despesa de arrecadação.

Instituições financeiras podem ter sido duplamente remuneradas pelo recebimento de valores do IPVA e DPVAT no Paraná

1619. Outras unidades da federação não possuíam contratos para prestação de serviços de arrecadação com cláusula de gratuidade.

1620. O Estado do Paraná, que recebeu R$ 530 milhões para alienar sua folha de pagamento, paga R$ 1,63/documento.

1621. As cláusulas do contrato de prestação de serviço de arrecadação do Paraná com o Banco do Brasil S/A sugerem que o pagamento do valor pactuado com o Estado não exclui o pagamento da tarifa pela Líder. Ou seja, um mesmo boleto recebido pelo banco lhe dá direito a receber uma tarifa bancária paga pelo Paraná e outra tarifa bancária paga pela Líder.

1622. Nesses cinco primeiros itens, foram identificados os seguintes fatos, que, em conjunto, parecem configurar indícios de falhas e irregularidades nas despesas com tarifas bancárias:

- *o valor gasto com tarifas bancárias na arrecadação correspondeu a cerca de 65% do lucro auferido pelas consorciadas no período de 2008 a 2019;*
- *o valor gasto com tarifas bancárias na arrecadação correspondeu a 17% das despesas gerais da operação do DPVAT;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

- *as despesas com tarifas bancárias na arrecadação somaram R$ 1,06 bilhão no período de 2008 a 2019 (média de R$ 88 milhões/ano);*
- *as tarifas bancárias na arrecadação do DPVAT são ao menos 20% superiores às tarifas pagas na arrecadação de Goiás, Distrito Federal e Rio Grande do Norte, que possuem arrecadações da mesma ordem de grandeza;*
- *cerca de 75% das tarifas bancárias na arrecadação são pagas a bancos vinculados a seguradoras consorciadas, perfazendo em total estimado de R$ 793 milhões de 2008 a 2019;*
- *somando despesas relacionadas a outras despesas bancárias, esse valor alcança um total estimado de R$ 856 milhões;*
- *analisando o contrato de prestação de serviços de arrecadação do Rio de Janeiro com o Banco Bradesco, identificou-se indício de que o Estado do Rio de Janeiro não compartilhou com a operação do DPVAT as despesas bancárias da arrecadação; e*
- *analisando o contrato de prestação de serviços de arrecadação do Paraná com o Banco do Brasil, identificou-se indício de duplicidade de pagamento, pois tanto a Líder como o Estado do Paraná se comprometeram a pagar pela emissão de um mesmo boleto de IPVA/DPVAT.*

1623. Também se identificou uma oportunidade para redução de despesas com tarifas bancárias com a utilização do sistema de pagamento instantâneo que vem sendo implementado pelo Bacen (PIX).

1624. Entendemos que a Susep e o Bacen devem fiscalizar esses pontos no âmbito da fiscalização proposta no achado 3.3, que tem por objeto a arrecadação do DPVAT.

Despesas com a administração das aplicações financeiras

1625. Até 2010, a própria Seguradora Líder administrava as aplicações das financeiras do consórcio do DPVAT. Em 2011, a Líder terceirizou a administração desses recursos, criando despesas vultosas com essa medida. Atualmente, a Líder desembolsa 0,15% a.a. do valor das provisões a título de taxa de gestão, além de R$ 838 mil anuais com a taxa de gestão, segundo a estimativa de despesas de 2019 apresentada pela seguradora à Susep.

1626. Em 2018, o consórcio desembolsou R$ 15 milhões em taxas de administração dos fundos contratados.

1627. A administração das provisões foi contratada junto a empresas ligadas a alguns acionistas, enquanto a custódia dos títulos foi contratada junto a um único agente. Não há informações sobre o método de seleção dos gestores e do agente de custódia.

1628. Utilizando ferramentas de análise dos resultados dos fundos que se encontram disponíveis na Internet, conclui-se que:

- *Os volumes de recursos disponibilizados a cada gestor não guardam relação com as rentabilidades ou com os graus de exposição dos fundos, configurando indício de que a Líder não busca maximizar seus lucros ao distribuir os valores entre as consorciadas;*
- *Há indícios de que os acionistas contratados não oferecem seus melhores produtos para maximizar os rendimentos das aplicações da operação do DPVAT;*
- *Existem fundos abertos ao público que oferecem rendimentos iguais ou superiores aos rendimentos das aplicações do DPVAT, donde se conclui que a decisão de terceirizar a gestão das aplicações financeiras foi antieconômica; e*
- *Há indícios de favorecimento indevido a partes relacionadas, pois a decisão de terceirizar a administração das aplicações gerou benefícios aos sócios contratados e despesas para a operação do DPVAT.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1629. Quanto às despesas de custódia dos títulos, a Tabela de Preços - Balcão sem Garantia, divulgada pela B3 em 2020, apresenta valor que representa pouco mais da metade dos R$ 838 mil anuais desembolsados pela Líder em taxas de custódia.

1630. Entendemos que a Susep deve avaliar a política de investimento das aplicações financeiras, inclusive as despesas incorridas, as rentabilidades alcançadas, o critério de seleção dos gestores e do agente de custódia, tendo em vista que: (a) até 2010, a própria Líder administrava as aplicações, sem incorrer em tais despesas com partes relacionadas; (b) os indícios de que os volumes de recursos disponibilizados a cada gestor não guardam relação com as rentabilidades ou com os graus de exposição dos fundos; (c) os indícios de que os acionistas contratados não oferecem seus melhores produtos para maximizar os rendimentos das aplicações da operação do DPVAT; (d) existem fundos abertos ao público que oferecem rendimentos iguais ou superiores aos rendimentos das aplicações do DPVAT; e (e) a tabela de preços da B3 de 2020 informa custos de custódia inferiores aos informados pela Líder na estimativa de 2019.

154. Proposta de encaminhamento

1631. Diante do exposto, entendemos oportuno propor que este Tribunal determine:

a) à Susep e ao Bacen que fiscalizem as despesas bancárias do DPVAT, tendo em vista os indícios de sobrepreço e de favorecimento a bancos vinculados a algumas consorciadas, bem como a oportunidade de redução de tais despesas com a utilização do PIX;

b) à Susep que avalie a política de investimento das aplicações financeiras, inclusive as despesas incorridas, as rentabilidades alcançadas, o critério de seleção dos gestores e do agente de custódia, tendo em vista que:

b.1) até 2010, a própria Líder administrava as aplicações, sem incorrer em despesas com terceiros para administração das aplicações financeiras;

b.2) os indícios de que os volumes de recursos disponibilizados a cada gestor não guardam relação com as rentabilidades ou com os graus de exposição dos fundos;

b.3) os indícios de que os acionistas contratados não oferecem seus melhores produtos para maximizar os rendimentos das aplicações da operação do DPVAT;

b.4) existem fundos abertos ao público que oferecem rendimentos iguais ou superiores aos rendimentos das aplicações do DPVAT; e

b.5) a tabela de preços da B3 de 2020 informa custos de custódia inferiores aos informados pela Líder na estimativa de 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

155. Despesas gerais acima dos valores autorizados pelo CNSP
156. Situação encontrada

157. Despesas gerais acima dos valores autorizados pelo CNSP

1632. No achado 3.7, identificou-se um excesso de R$ 1,97 bilhão na arrecadação a título de cobrança do custo do bilhete.

1633. Uma vez que os recursos de uma fonte entram no caixa da Seguradora Líder, esses se misturam a recursos de outras fontes. Assim, em princípio, não se poderia dizer como foram utilizados os recursos arrecadados em excesso com a cobrança do custo de emissão.

1634. No entanto, existem regras fixadas pelo CNSP determinando o que se deve fazer com os recursos de uma ou outra fonte. Se houve gastos de determinada natureza que excederam a disponibilidade da respectiva fonte, pode-se concluir que recursos de fonte diversa foram utilizados na realização desses gastos.

1635. As regras importantes para o deslinde da questão estão contidas nas resoluções do CNSP que estabelecem os valores das tarifas e os limites percentuais para a destinação dos recursos arrecadados com prêmios do DPVAT, bem como nas resoluções que determinam como devem ser contabilizados os recursos.

1636. A figura 98 mostra, a título de exemplo, como é definida a distribuição dos prêmios arrecadados no ano. A distribuição dos prêmios prevê seis destinações para os recursos: SUS; Denatran; Despesas Gerais; Margem de Resultado; Corretagem; e Prêmio puro + IBNR.

Art. 4º Os percentuais de repasse dos prêmios tarifários arrecadados, relativos às categorias 1, 2, 9 e 10, na forma da legislação vigente, ficam estabelecidos em:

Componentes	Percentuais (%)
SUS	45,0
DENATRAN	5,0
Despesas Gerais	3,4428%
Margem de Resultado	2,0
Corretagem	0,5
Prêmio puro + IBNR	44,0572%

Figura 98. *Trecho da Resolução CNSP 192/2018, exemplificando o formato da norma de distribuição dos prêmios arrecadados na operação do DPVAT (peça 56).*

1637. Os valores destinados pelo consórcio DPVAT ao SUS, Denatran, Margem de Resultado e Corretagem devem ser alocados em contas específicas das demonstrações financeiras: Fundo Nacional de Saúde – FNS, Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN, Resultado Operacional (ou Resultado do(s) Consórcio(s)) e Comissão de corretagem (ou Custo de Aquisição), respectivamente.

1638. Já os valores destinados a Prêmio puro + IBNR encontram-se nas contas Variação das provisões técnicas (ou Variação da IBNR) e Sinistros Ocorridos (ou Sinistros Avisados).

1639. Por fim, os valores destinados a Despesas Gerais são encontrados em três contas: Outras receitas e despesas operacionais, Despesas Administrativas e Despesas com tributos. A figura 99 mostra, a título de exemplo, a correlação entre trechos das demonstrações contábeis de 2014 e as parcelas de distribuição das receitas de prêmios do DPVAT.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

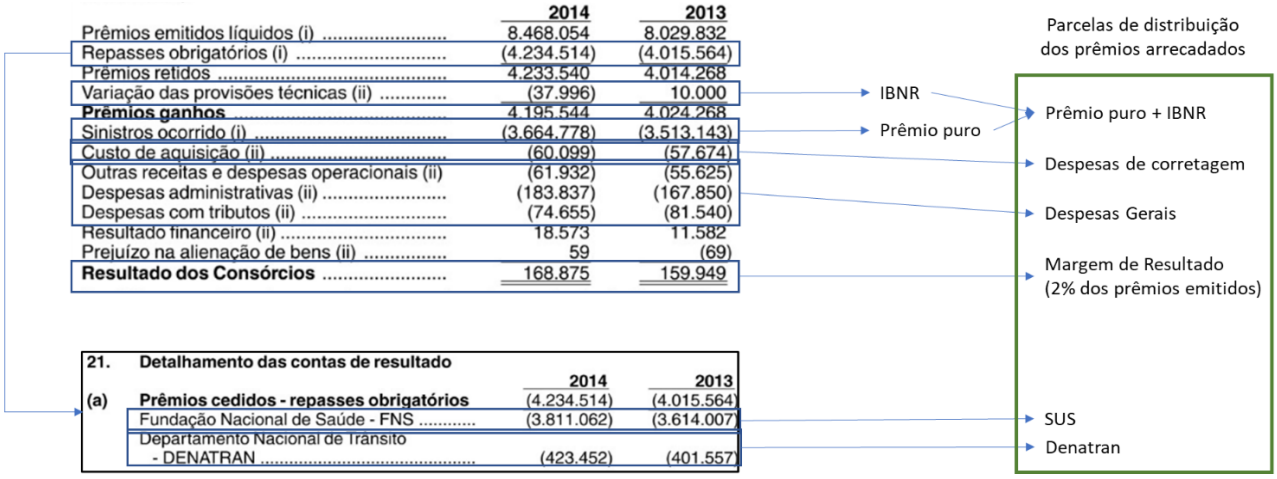


Figura 99. *Trechos das demonstrações de resultado de 2014 do consórcio DPVAT, indicando a correlação entre as rubricas contábeis e as parcelas de distribuição dos prêmios arrecadados na operação do DPVAT (peça 39).*

1640. A tabela 69 apresenta os percentuais de distribuição dos prêmios do DPVAT para as despesas gerais do consórcio DPVAT, bem como os correspondentes valores absolutos, considerando os prêmios emitidos nos anos de 2008 a 2019, para as categorias 1, 2, 8, 9 e 10 (que representam cerca de 99% da frota nacional).

Tabela 69. Despesas gerais autorizadas pelo CNSP no período de 2008 a 2019 (valores em R$ mil).

Ano	***% Despesas Gerais*** [1,2]	***Prêmios emitidos líquidos*** [3]	***Despesas Gerais autorizadas pelo CNSP*** [4]
2008	*6,41%*	*4.645.568*	*297.846*
2009	*3,44%*	*5.409.179*	*186.227*
2010	*3,44%*	*5.797.374*	*199.592*
2011	*3,68%*	*6.706.505*	*246.732*
2012	*3,68%*	*7.143.868*	*262.823*
2013	*3,41%*	*8.029.832*	*273.625*
2014	*3,92%*	*8.468.054*	*332.185*
2015	*3,92%*	*8.654.072*	*339.482*
2016	*4,75%*	*8.693.019*	*412.918*
2017	*5,35%*	*5.929.663*	*317.237*
2018	*6,90%*	*4.669.088*	*322.167*
2019	*11,87%*	*2.065.670*	*245.195*
Total [5]	***4,51%***	***76.211.892***	***3.436.029***

Observações: (1) a coluna "% Despesas Gerais" indica o percentual de despesas administrativas fixado pelo CNSP, seu total indica a média do período; (2) os percentuais indicados são para as categorias 1, 2, 8, 9 e 10; (3) a coluna "Prêmios emitidos líquidos" indica o valor apresentado nas demonstrações da Seguradora Líder; (4) a coluna "Despesas Gerais autorizadas pelo CNSP" corresponde ao produto das colunas anteriores; (5) o valor apresentado na coluna "% Despesas gerais" é a média do período; nas demais colunas, é a soma dos valores das colunas.

Fonte: Líder (peça 33-43, 182) e CNSP (peças 55-65).

1641. Essa tabela mostra que o CNSP autorizou que R$ 3,4 bilhões dos R$ 76,2 bilhões arrecadados de 2008 a 2019 fossem gastos com despesas gerais (média de 4,51% dos prêmios emitidos).

1642. As despesas gerais (despesas administrativas em sentido lato) do consórcio DPVAT são, como se disse, apresentadas em três rubricas nas demonstrações financeiras: "Outras receitas e despesas operacionais"; "Despesas Administrativas"; e "Despesas com tributos".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1643. A tabela 70 mostra as despesas gerais anuais do consórcio DPVAT no período de 2008 a 2019 de acordo com os saldos dessas três contas nas demonstrações da Seguradora Líder. Essa tabela mostra que o total de despesas gerais realizadas no período foi de R$ 6,1 bilhões.

Tabela 70. Despesas gerais realizadas pelo consórcio DPVAT no período de 2008 a 2019 (valores em R$ mil).

Ano	Outras receitas e desp. operacionais [1]	Despesas administrativas [2]	Despesas com tributos [3]	Total de despesas gerais
2008	66.342	191.333	43.706	301.381
2009	150.976	180.666	55.071	386.713
2010	171.143	190.273	50.890	412.306
2011	186.423	218.328	61.201	465.952
2012	265.012	123.262	71.865	460.139
2013	294.058	162.884	81.540	538.482
2014	304.728	178.125	74.655	557.508
2015	316.632	200.900	97.927	615.459
2016	328.224	203.118	135.754	667.096
2017	314.986	188.592	71.713	575.291
2018	323.990	261.601	61.058	646.649
2019	200.703	246.399	13.835	460.937
Total	**2.923.217**	**2.345.481**	**819.215**	**6.087.913**

Fonte: Líder (peça 33-43, 182).
Observações: (1) a coluna "Outras receitas e despesas operacionais" indica o valor da rubrica de mesma denominação na demonstração de resultados, descontado o valor da subconta "recuperação de custo com emissão de bilhetes", correspondente à receita auferida com a cobrança do custo de emissão; (2) a coluna "Despesas Administrativas" indica o valor da rubrica de mesma denominação na demonstração de resultados; (3) a coluna "Despesas com tributos" indica o valor da rubrica de mesma denominação na demonstração de resultados.

1644. Nesse total de despesas, incluem-se as despesas com formulários CRV e CRLV, que, a partir de 2009, deveriam ser suportados pelas receitas da cobrança pelo custo de emissão das apólices, e não com o valor correspondente ao percentual de despesas gerais definido pelo CNSP.

1645. Assim, para comparar as despesas gerais realizadas pelo consórcio DPVAT com as despesas gerais autorizadas pelo CNSP, há que se descontar as despesas com a impressão de formulários CRV e CRLV nos anos de 2009 a 2019.

1646. A tabela 71 apresenta uma comparação ano a ano das despesas gerais autorizadas pelo CNSP com as despesas gerais realizadas pela Seguradora Líder nos anos de 2008 e 2019. De acordo com a estimativa nessa tabela, o consórcio DPVAT realizou despesas gerais que superam o total autorizado pelo CNSP num montante de R$ 2,0 bilhões.

Tabela 71. Comparação entre as despesas gerais autorizadas pelo CNSP e as despesas gerais realizadas pela Seguradora Líder nos anos de 2008 e 2019 (valores em R$ mil).

Ano	Despesas gerais autorizadas pelo CNSP (A)[1]	Despesas gerais realizadas pelo consórcio DPVAT (B)[2]	Variação das despesas gerais em relação ao ano anterior	Despesa Estimada com emissão de formulários CRV e CRLV (C)[3]	Saldo de despesas gerais (D = A - B + C)
2.008	297.846	301.381	NA	0	-3.535
2.009	186.227	386.713	28%	34.627	-165.859
2.010	199.592	412.306	7%	44.835	-167.879
2.011	246.732	465.952	13%	51.316	-167.904
2.012	262.823	460.139	-1%	56.488	-140.828
2.013	273.625	538.482	17%	53.000	-211.857
2.014	332.185	557.508	4%	53.642	-171.681
2.015	339.482	615.459	10%	57.420	-218.557
2.016	412.918	667.096	8%	67.268	-186.910

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

2.017	*317.237*	*575.291*	*-14%*	*53.036*	*-205.018*
2.018	*322.167*	*646.649*	*12%*	*64.190*	*-261.839*
2.019	*245.195*	*460.937*	*-29%*	*77.953*	*-129.753*
Total	***3.436.029***	***6.087.913***	***NA***	***613.775***	***-2.031.620***

Observação: (1) ver tabela 69; (2) ver tabela 70; (3) em 2008, não se cobrava pelo custo de emissão de apólices, portanto, as despesas autorizadas pelo CNSP cobriam as despesas de impressão de formulários CRV e CRLV.

1647. A tabela 71 também mostra que o consórcio DPVAT apresentou déficit administrativo em todos os anos do período de 2008 a 2019.

1648. Outro fato que se observa na série histórica apresentada é o crescimento contínuo das despesas gerais entre 2008 e 2016. Nesse período, a variação do IPCA foi de 74,83% (Fonte: IBGE), mas as despesas gerais subiram 121% (17% a.a.), passando de R$ 301 milhões para R$ 667 milhões.

1649. Observa-se também uma volatilidade das despesas gerais nos últimos anos. Em 2016 e 2018, as despesas gerais subiram 8% e 12% em relação aos anos anteriores, respectivamente; em 2017 e 2019, caíram 14% e 29%, respectivamente. Em 2019, as despesas administrativas foram de R$ 460 milhões, ou seja, 31% menores que em 2016.

1650. Tanto o elevado crescimento até 2016 como a volatilidade das despesas gerais após 2016 não parecem naturais, pois as demonstrações financeiras mostram que a maior parte das despesas gerais é constituída por despesas fixas, como despesas com pessoal, localização, funcionamento, publicidade, propaganda etc.

1651. As irregularidades apontadas neste relatório, nos relatórios da Susep e na auditoria forense da KPMG sugerem que o crescimento contínuo das despesas administrativas entre 2008 e 2016 refletem a despreocupação que havia com os gastos da operação do DPVAT, pois o modelo atual assegura recomposição atuarial por meio da imposição de acréscimos nas tarifas do seguro, conforme de fato ocorreu nesse período. E quanto maiores as despesas, maior a pressão pela elevação das tarifas, acarretando maiores lucros para as consorciadas.

1652. Já a volatilidade das despesas administrativas nos últimos anos são consequências da Operação Tempo de Despertar e das reduções tarifárias nos últimos anos. Esses fatores forçaram o fim do esbanjamento de recursos que vinha ocorrendo. E, na busca por se adequarem as despesas administrativas à nova realidade, contratos antieconômicos foram cancelados ou revistos.

1653. Os cancelamentos de contratos antieconômicos (alguns citados neste relatório, tais como o de processamento de dados, o de remessas postais de cobrança do IPVA, o de centralização da prestação de contas, o de pagamento a maior aos Sincor) justificam as quedas nas despesas administrativas nos anos de 2017 e 2019.

1654. Quanto ao aumento das despesas em 2018, é possível que boa parte se deva ao distrato com a Megadata, com pagamento de multa milionária e a manutenção de dois contratos simultâneos para processamento dos mesmos dados (ver achado 3.3).

158. Desvio de recursos de IBNR e rendimentos financeiros das aplicações para o pagamento de despesas gerais em excesso

1655. Verificou-se, de um lado, um excesso de despesas administrativas que somam R$ 2,03 bilhões e, de outro, um excesso de arrecadação com a cobrança a título de custo de emissão num total de R$ 1,96 bilhão.

1656. É razoável supor, portanto, que o excesso de arrecadação com a cobrança a título de custo de emissão de apólices foi utilizado principalmente para realização de despesas administrativas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

em valores superiores àqueles autorizados pelo CNSP. Afinal, os recursos para o pagamento de excessos de despesas deviam sair de algum lugar.

1657. *Essa hipótese é confirmada nas estimativas de despesas administrativas apresentadas pela Líder anualmente à Susep. A figura 100 apresenta um excerto da estimativa da Líder para despesas administrativas apresentado em 2015 à Susep. Esse excerto mostra que a Líder incluía no custo do bilhete não só a impressão dos formulários, mas também as despesas administrativas com cobrança bancária, as despesas de processamento de dados e as despesas com arrecadação. E, mesmo incluindo despesas não relacionadas à emissão dos bilhetes, previa e realizava superávits anuais com a cobrança do custo do bilhete.*

RECEITA ESTIMADA COM CUSTO DO BILHETE -TOTAL			
CUSTOS BASE - PROJETADOS (*)	**ANO 2014**	**ANO 2015**	**ANO 2016**
Despesas com Cobrança Bancária	R$ 95.955.842	R$ 103.274.243	R$ 103.887.081
Bilhetes DPVAT - CRV/CRLV	R$ 54.183.721	R$ 58.000.000	R$ 67.947.000
Processamento de Dados	R$ 68.843.909	R$ 73.187.192	R$ 73.306.490
Despesas com Arrecadação	R$ 18.285.072	R$ 21.347.905	R$ 23.347.905
TOTAL CUSTO DO BILHETE	**R$ 237.268.544**	**R$ 255.809.340**	**R$ 268.488.475**
QUANTIDADE DE PAGAMENTOS PROCESSADOS DO ANO	**61.276.070**	**62.959.387**	**62.961.867**
VALOR DO CUSTO DO BILHETE (COBRADO)	**4,15**	**4,15**	**4,29**
VALOR MÉDIO DO CUSTO DO BILHETE (APURADO)	**3,88**	**4,07**	**4,26**
RECEITA DO CUSTO DO BILHETE	**R$ 242.796.159**	**R$ 258.252.914**	**R$ 268.639.542**
TOTAL DA RECEITA - CUSTO DO BILHETE	**R$ 5.527.615**	**R$ 2.443.575**	**R$ 151.067**

(*) Custos variáveis com a quantidade de bilhetes

Figura 100. *Excerto da estimativa da Líder para despesas administrativas apresentado em 2015 à Susep (peça 51).*

1658. *A tabela 72 compara ano a ano o excesso de arrecadação a título de custo de apólice com o excesso de despesas gerais no período de 2009 a 2019.*

Tabela 72. Comparação das estimativas de excesso de arrecadação a título de custo de apólice com o excesso de despesas gerais no período de 2009 a 2019 (valores em R$ mil).

Ano	***Excesso de cobrança pelo custo da apólice [1] (A)***	***Déficit de despesas gerais [2] (B)***	***Saldo após consumo do excesso de cobrança (A-B)***
2.008	*0*	*3.535*	*-3.535*
2.009	*122.126*	*165.859*	*-43.733*
2.010	*139.120*	*167.879*	*-28.759*
2.011	*155.605*	*167.904*	*-12.299*
2.012	*166.567*	*140.828*	*Saldo positivo*
2.013	*185.433*	*211.857*	*-26.424*
2.014	*189.154*	*171.681*	*Saldo positivo*
2.015	*193.657*	*218.557*	*-24.900*
2.016	*190.009*	*186.910*	*Saldo positivo*
2.017	*209.597*	*205.018*	*Saldo positivo*
2.018	*204.856*	*260.292*	*-55.436*
2.019	*206.523*	*129.753*	*Saldo positivo*
Total	***1.962.647***	***2.030.073***	***-195.086***

Observações: (1) ver tabela 65; (2) ver tabela 71.
Fonte: Seguradora Líder (peça 33-43, 182).

1659. *A tabela 72 mostra que as contas administrativas da Líder estavam relativamente equilibradas em 2008, com um pequeno déficit de R$ 3,5 milhões. Mas, a partir de 2009, as*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

despesas administrativas passaram a ter déficits relevantes e frequentes, mesmo com a utilização do excesso de arrecadação do custo de bilhete.

1660. Essa tabela mostra que o resultado administrativo foi positivo apenas nos anos de 2012, 2014, 2016 e 2017. Nos demais anos, a Seguradora Líder teve que buscar recursos de outras fontes para suportar as despesas administrativas.

1661. A mesma tabela aponta déficits administrativos nos anos 2008 a 2011, 2013, 2015 e 2018. Ao todo, os déficits administrativos nesses anos somaram R$ 195 milhões, apesar do consumo de todo excesso de arrecadação da cobrança de custo de bilhete.

1662. Para cobrir esses déficits administrativos, foi necessário buscar outra fonte de recursos.

1663. A tabela 73 mostra uma comparação entre as despesas autorizadas e realizadas de Prêmio puro + IBNR.

Tabela 73. Despesas autorizadas e realizadas de Prêmio puro + IBNR no período de 2008 a 2019 (valores em R$ mil)

Ano	Percentual destinado a Prêmio puro + IBNR (A)	Prêmios emitidos líquidos (B)	Valor Autorizado para Prêmio puro + IBNR (C = A x B)	Sinistros Retidos/ Ocorridos (D)	Saldo de Prêmio puro + IBNR (E = C + D)
2008	39,24%	4.645.568	1.822.912	- 1.810.768	12.144
2009	44,06%	5.409.179	2.383.133	- 2.365.954	17.179
2010	44,06%	5.797.374	2.554.161	- 2.536.321	17.840
2011	43,82%	6.706.505	2.938.858	- 2.914.407	24.451
2012	43,82%	7.143.868	3.130.514	- 3.104.538	25.976
2013	44,09%	8.029.832	3.540.546	- 3.513.143	27.403
2014	43,58%	8.468.054	3.690.141	- 3.664.778	25.363
2015	43,58%	8.654.072	3.771.202	- 3.745.670	25.532
				Subtotal 2008-2015	**175.888**
2016	42,55%	8.693.019	3.698.880	- 3.698.880	0
2017	42,06%	5.929.663	2.494.016	- 2.494.016	0
				Subtotal 2016-2017	**0**
2018	40,50%	4.669.088	1.890.981	- 1.980.248	-89.267
2019	36,12%	2.065.670	746.120	- 762.237	-16.116
				Subtotal 2017-2018	**-105.384**
Média/Total*	**42,86%**	**76.211.892**	**32.661.462**	**- 32.590.961**	**70.504**

1664. Fonte: CNSP (peças 55-65) e demonstrações da Seguradora Líder (peças 33-44,182).

*1665. *Observação: na primeira coluna, indica a média ponderada pelos prêmios emitidos em cada ano; nas demais, indica o total.*

1666. Essa tabela mostra que, até 2015, os valores destinados pelo CNSP a Prêmio puro + IBNR superavam as despesas incorridas com indenizações e as variações de IBNR (que se encontram na conta Sinistros Ocorridos/Retidos), gerando saldos positivos que somaram R$ 175 milhões até esse ano.

1667. Em 2016 e 2017, todo valor destinado pelo CNSP a Prêmio puro + IBNR foi integralmente consumido nas contas de sinistros ocorridos. A coincidência dos valores sugere manipulação contábil, condizente com as divergências e inconsistências identificadas nas demonstrações da Líder (achado 3.1).

1668. Em 2017 e 2018, foi necessário aporte de R$ 105 milhões oriundos de outras fontes para cobrir os sinistros ocorridos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1669. Analisando as demonstrações de 2017 e 2018, verifica-se que os recursos que faltaram para Prêmio puro e IBNR em 2017 e 2018 vieram de ressarcimentos de sinistros (depósitos judiciais recolhidos).

1670. Quanto às sobras de Prêmio puro e IBNR até 2015, as demonstrações da Líder indicam que essas sobras foram utilizadas para cobrir despesas administrativas em excesso.

1671. A tabela 74 mostra uma comparação anual dos déficits administrativos (após o consumo de todo excesso de arrecadação com a cobrança do custo de apólice) com as "sobras" de Prêmio puro + IBNR.

Tabela 74. Comparação dos déficits administrativos (após o consumo de todo excesso de arrecadação com a cobrança do custo de apólice) com as sobras de Despesas gerais e Prêmio puro + IBNR no período de 2008 a 2019 (valores em R$ mil)

Ano	Déficits de despesas gerais, após consumo de toda receita de custo de apólice [1]	Sobras de Prêmio puro + IBNR [2]	Saldo a descoberto após consumo das Sobras de Prêmio puro + IBNR [3]
2008	-3.535	12.144	0
2009	-43.733	17.179	-26.554
2010	-28.759	17.840	-10.919
2011	-12.299	24.451	0
2012	Saldo positivo	25.976	0
2013	-26.424	27.403	0
2014	Saldo positivo	25.363	0
2015	-24.900	25.532	0
2016	Saldo positivo	0	0
2017	Saldo positivo	0	0
2018	-55.436	Saldo negativo	-55.435
2019	Saldo positivo	Saldo negativo	0
Total	**-195.086**	**175.888**	**-92.908**

1672. Observações: (1) ver tabela 72; (2) ver tabela 73; (3) indica valor da despesa administrativa que não poderia ser suportado mesmo com a utilização de toda receita de custo de apólice e de todo saldo de prêmio puro + IBNR; valor zero significa desnecessidade de aporte de recursos de outras fontes além do custo de apólice e prêmio puro + IBNR.

1673. A tabela 74 mostra que, nos anos de 2009, 2010 e 2018, os déficits de despesas gerais não puderam ser cobertos pelos superávits de Prêmio puro + IBNR e da arrecadação com a cobrança do custo de bilhete.

1674. Nesses anos, os déficits administrativos foram cobertos por outra fonte.

1675. Entre os percentuais definidos pelo CNSP para distribuição da totalidade de prêmios, restaram margem de resultado, repasses obrigatórios ao SUS e Denatran e corretagem.

1676. No entanto, esses percentuais, segundo as demonstrações da Líder, foram executados em praticamente 100%, ou seja, não geraram saldos positivos minimamente relevantes.

1677. Sendo assim, os recursos só poderiam advir do consumo da PDA ou dos rendimentos das aplicações financeiras (as variações de PSL e IBNR já foram computadas no saldo de prêmio puro + IBNR).

1678. Em 2009 e 2010, as variações de PDA foram positivas, donde se conclui que não foram utilizados recursos dessas fontes para cobrir os R$ 27 milhões e R$ 11 milhões de déficit administrativo nesses anos.

1679. Em 2018, a variação de PDA foi negativa em R$ 9,4 milhões, ou seja, só poderia cobrir 17% do saldo a descoberto no ano (R$ 55 milhões).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1680. Conclui-se, portanto, que os últimos recursos necessários para suportar os excessos de despesas administrativas foram retirados dos rendimentos das aplicações financeiras.

1681. Vale lembrar que essas receitas financeiras não são apresentadas nas demonstrações da Líder, mas são rendas anuais elevadas, conforme mostrado no achado 3.1.

1682. A tabela 75 mostra que os rendimentos financeiros das provisões técnicas do consórcio DPVAT variaram entre R$ 166 milhões e R$ 924 milhões anuais, ou seja, poderiam cobrir todos os déficits administrativos identificados – de forma quase imperceptível.

Tabela 75. Rendimentos financeiros das provisões técnicas do consórcio DPVAT (valores em R$ mil).

Ano	***Rendimentos financeiros das aplicações [1]***	***Saldo a descoberto após consumo das Sobras de Prêmio puro + IBNR [2]***
2008	*166.352*	*0*
2009	*173.593*	*-26.554*
2010	*227.744*	*-10.919*
2011	*320.359*	*0*
2012	*298.161*	*0*
2013	*293.088*	*0*
2014	*483.607*	*0*
2015	*622.303*	*0*
2016	*924.884*	*0*
2017	*873.828*	*0*
2018	*600.361*	*-55.435*
2019	*N.D.*	*0*
Total	***4.984.280***	***-92.908***

Observação: (1) ver tabela 26; (2) ver tabela 74.

1683. Em resumo, a Seguradora Líder, de 2008 a 2019 executou despesas gerais em valores superiores aos percentuais fixados pelo CNSP. E, a partir de 2009, quando o custo de emissão passou a ser cobrado, todos os R$ 2,6 bilhões arrecadados com a cobrança de custo de apólice entre 2009 e 2019 foram desembolsados para cobrir, primeiro, as despesas com impressão de formulários CRV e CRLV e, com as "sobras", sustentar o excesso de despesas gerais, restando ainda um déficit de R$ 195 milhões nos anos 2008-2011, 2013, 2015 e 2018.

1684. Em quatro anos em que a receita de custo de apólice não foi suficiente para cobrir totalmente o déficit de despesas gerais, o consórcio utilizou saldos do percentual destinado a Prêmio puro + IBNR (2008, 2011, 2013 e 2015).

1685. E houve três anos (2009, 2010 e 2018), em que os déficits de despesas gerais ficaram a descoberto, mesmo utilizando as "sobras" de receita de emissão e do percentual de Prêmio puro + IBNR. Conclui-se que, nesses anos, os recursos dos rendimentos financeiros das provisões foram utilizados para cobrir os déficits administrativos.

1686. Uma coisa é utilizar sobras das receitas cobradas a título de custo de emissão de apólices para cobrir déficits com despesas gerais; outra coisa é utilizar recursos destinados a Prêmio puro + IBNR ou oriundos de rendimentos das aplicações financeiras para cobrir despesas gerais não autorizadas.

1687. As receitas auferidas a título de custo de emissão de apólices foram aprovadas pela Susep e pelo CNSP com base em memórias de cálculo que incluíam itens de despesas gerais.

1688. Seria um contrassenso punir a Seguradora Líder, pois a Autarquia supervisora teve conhecimento prévio e posterior dos fatos, por meio das estimativas de despesas e demonstrações financeiras, e não se opôs às condutas da seguradora.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1689. Naturalmente, em se comprovando a existência de acordo entre a administração da Líder e os diretores da Susep com a finalidade de burlar as leis, esse entendimento deve ser revisto.

1690. Esse entendimento também deve ser revisto caso se identifique processo em que os técnicos da Susep apontaram que os recursos arrecadados a título de custo de emissão de apólices não poderiam custear todas despesas indicadas na memória de cálculo apresentada pela Líder. Mas esta equipe de fiscalização não encontrou tal evidência.

1691. A questão de se utilizar recursos destinados a Prêmio puro + IBNR ou oriundos de rendimentos das aplicações financeiras para cobrir excessos de despesas gerais demanda outro tratamento, pois em nenhum momento a Líder pediu autorização para utilizar parte da parcela de Prêmio puro + IBNR ou dos rendimentos das aplicações financeiras para cobrir excessos de despesas gerais.

1692. Portanto, a Susep deve apurar essa irregularidade e adotar as medidas administrativas e judiciais cabíveis para devolver às provisões técnicas os valores que lhe foram debitados para cobrir despesas gerais em excesso.

1693. Finalizando este item, não há normas claras especificando como ou se podem ser utilizados os recursos de um percentual de distribuição definido pelo CNSP em outra finalidade quando esses não são totalmente consumidos no fim a que originalmente a se destinam.

1694. A nosso ver, deveria existir uma norma que obrigasse a Líder a pleitear a revisão dos percentuais quando os relatórios gerenciais apontarem para a insuficiência de algum percentual definido pelo CNSP, pois não compete à Líder definir a destinação dos recursos do DPVAT. E o cumprimento dos percentuais definidos pelo CNSP deveria ser periodicamente fiscalizado pela Susep.

159. Aumento desproporcional das despesas com impressão de formulários em 2019

1695. Segundo as demonstrações da Líder (peças 33-44, 182), de 2018 para 2019, as despesas com formulários CRV/CRLV aumentaram 21% e atingiram a cifra de R$ 78 milhões.

1696. Esse fato merece ser avaliado pela Susep, pois não é aderente à taxa de inflação (3,75% - IBGE), nem ao crescimento da frota (1,6%, peça 115) e nem ao aumento no número de bilhetes processados no período (5,1%, peça 182).

160. Redução tarifária deveria ter incidido no valor cobrado a título de custo do bilhete

1697. Nos anos de 2017 a 2019, a tarifa do DPVAT sofreu três reduções relevantes seguintes até atingir valores simbólicos. A razão apresentada para essas reduções foi verdadeira: havia excesso de IBNR, e esse excesso deveria ser consumido nos anos seguintes com as reduções de tarifas.

1698. Ocorre, no entanto, que o correto teria sido reduzir primeiramente o valor cobrado a título de custo do bilhete, que era excessivo.

1699. Como reduziram o valor do prêmio, os percentuais destinados a despesas gerais também diminuíram. Nesses anos, pode-se dizer que o consórcio sequer teve opção de respeitar os percentuais estabelecidos pelo CNSP. Na verdade, foram obrigados a utilizar os excessos de arrecadação do custo de apólices sob pena de paralisar a operação do DPVAT.

1700. Prova disso é que em 2019, o CNSP destinou apenas R$ 245 milhões a despesas gerais, praticamente o mesmo valor destinado em 2008, se levarmos em conta que os R$ 297 milhões autorizados em 2008 também cobriam as despesas de impressão de formulários. (Vale lembrar que, além de ter havido inflação, a frota dobrou nesse período.)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1701. Por muitos anos, no passado, cobrou-se taxa para cobrir o custo de emissão de apólices. Até 1973, o valor cobrado era fixado pela Fenaseg. Em 1974, o CNSP decidiu avocar a competência para aprovar as tabelas de cobrança elaboradas pela Fenaseg. Em 1980, o próprio Conselho passou a divulgar a "tabela de custo de apólice, fatura e endosso". Já com valores irrisórios, a cobrança do custo de apólice foi extinta em 1986, para ser retomada definitivamente com valor excessivo em 2009.

1702. A partir de 2012, foi extinta a cobrança de custo de apólice para os todos os seguros, exceto DPVAT. Isso ocorreu porque os estudos realizados por um grupo de trabalho da Susep concluíram que o fim da inflação e o uso massivo de tecnologia na comercialização dos seguros tornaram injustificada essa cobrança. Com isso, as despesas com a emissão de apólices perderam relevância econômica e podiam ser incorporadas às despesas administrativas, sem prejuízo para as seguradoras (ver Anexo 2).

1703. Se o CRLV em papel não tivesse sido extinto, o valor cobrado a título de custo de emissão de apólice deveria ser ajustado ao verdadeiro custo incorrido pelo consórcio com a impressão dos formulários.

1704. Para compensar a diminuição da receita do custo de apólice, os prêmios deveriam ter sido ajustados de modo a gerar o dobro da receita da diminuída da receita do custo de apólice, pois metade dos prêmios destina-se a repasses obrigatórios.

1705. Em 2019, por exemplo, foram arrecadados R$ 284 milhões a título de custo de bilhete e gastos R$ 78 milhões com a impressão de formulários (27% da receita), gerando um excedente de R$ 206 milhões.

1706. Então, para alcançar os mesmos resultados do ano, ajustando as tarifas à lei, o custo do bilhete deveria ser sido reduzido de R$ 4,15/apólice para R$ 1,14/apólice, e a receita de prêmios deveria aumentar em R$ 412 milhões (dobro de R$ 206 milhões).

1707. Sendo assim, o total arrecadado de prêmios deveria aumentar de R$ 2.066 milhões para R$ 2.478 milhões, o que significa que a receita de prêmios deveria aumentar 20%.

1708. Assim, aplicando-se um reajuste linear de 20% nos prêmios, o prêmio da categoria 1 subiria de R$ 12,00 para R$ 14,39, enquanto o prêmio para categoria 9 subiria de R$ 80,11 para R$ 96,09.

1709. Somando os novos custos do bilhete e dos prêmios, as tarifas do DPVAT para as categorias 1 e 9 seriam de R$ 15,53 e R$ 97,22, respectivamente.

1710. Com isso, a tarifa da categoria 1 seria alguns centavos menor do que os R$ 16,21 cobrados em 2019, e a tarifa da categoria 9 seria R$ 17,11 mais cara do que os R$ 80,11 cobrados em 2019.

1711. Naturalmente, os resultados mostram que o reajuste não poderia ser linear, pois, desse modo, a categoria 9 arcou com todo custo do ajuste tarifário às leis. Mas, esses números mostram que a adequação das tarifas do DPVAT não seria tão penosa aos proprietários de veículos.

1712. Vale lembrar que os proprietários de automóveis e motocicletas, em anos pretéritos (2013-2016), chegaram a suportar prêmios de R$ 105,65 e R$ 292,01, respectivamente.

1713. Fica, portanto, registrado, que foi equivocada a decisão de reduzir os prêmios do DPVAT em 2019 sem ajustar o valor cobrado a título de custo de emissão de apólices, afinal os proprietários de veículos não seriam tão prejudicados, e as leis 6.194/1974 e 8.212/1991 seriam plenamente cumpridas. E o mesmo raciocínio é válido para as duas reduções anteriores de tarifas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1714. No entanto, esse assunto deve ser olvidado, caso a proposta de se extinguir a cobrança do custo do bilhete, apresentada no achado 3.7 (fim da cobrança do custo do bilhete), seja acatada.

1715. Quanto ao papel desempenhado pelos dirigentes da Susep e pelos conselheiros da CNSP, fixando tarifas de acordo com estimativas de despesas da Líder, e em afronta às Leis 6.194/1974, 8.212/1990 e 9.503/1997, nos anos de 2009 a 2019, há que se considerar que as condutas ocorridas nos primeiros anos já não são alcançadas pela pretensão punitiva do Estado.

1716. E as condutas posteriores possuem o atenuante de os agentes terem repetido uma falha técnica de análise das estimativas de despesas, cujo padrão equivocado foi estabelecido nos anos 2008/2009.

1717. Essa presunção de que as irregularidades em anos mais recentes deveu-se apenas à repetição sistemática de modelo errado deve ser afastada no caso de se evidenciar que os técnicos da Susep apontaram os erros, e os diretores da Susep e/ou os conselheiros do CNSP ignoraram tais apontamentos. Mas, não foram encontradas tais evidências por esta equipe de fiscalização.

161. Objetos nos quais foi constatado

1718. Este achado se baseia, fundamentalmente, em dados colhidos nos seguintes documentos:

a) demonstrações financeiras da Líder (peças 33-44, 182);

b) estimativas de despesas da Seguradora Líder (peças 45-54); e

c) resoluções do CNSP (peça 55-65).

162. Critério de auditoria

1719. A realização de despesas gerais acima dos percentuais de prêmios fixados pelo CNSP e o emprego de recursos em finalidade distinta daquelas definidas pelo CNSP caracterizam descumprimento do art. 12, caput, da Lei 6.194/1974 c/c os arts. 18 e 49 da Resolução CNSP 332/2015.

163. Evidências

1720. Constituem evidências principais deste achado:

a) demonstrações financeiras da Líder (peças 33-44);

b) estimativas de despesas da Seguradora Líder (peças 45-54); e

c) resoluções do CNSP (peça 55-65).

164. Causas

1721. Uma coisa é utilizar sobras das receitas cobradas a título de custo de emissão de apólices para cobrir déficits com despesas gerais; outra coisa é utilizar recursos destinados a Prêmio puro + IBNR ou oriundos de rendimentos das aplicações financeiras para cobrir despesas gerais não autorizadas.

1722. A utilização indevida de recursos arrecadados a título de custo de emissão de apólice para cobertura de despesas gerais acima do teto estabelecido pelo CNSP deve-se a atos irregulares cometidos pela Seguradora Líder, com autorização da Susep e do CNSP.

1723. A utilização indevida de recursos destinados à parcela Prêmio puro + IBNR ou oriundos de rendimentos das aplicações financeiras das provisões foi realizada sem conhecimento da Susep. Deve-se, portanto, a atos irregulares cometidos pela Seguradora Líder.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

165. Efeitos reais e potenciais

1724. O excesso de despesas gerais constitui descumprimento de normas do DPVAT fixadas pelo CNSP, onera indevidamente os proprietários de veículos e configura desvio de recursos públicos. (efeito real)

166. Responsável: qualificação, conduta, nexo de causalidade e culpabilidade (a análise de culpabilidade não se aplica a pessoas jurídicas)

1725. Uma coisa é utilizar sobras das receitas cobradas a título de custo de emissão de apólices para cobrir déficits com despesas gerais; outra coisa é utilizar recursos destinados a Prêmio puro + IBNR ou oriundos de rendimentos das aplicações financeiras para cobrir despesas gerais não autorizadas.

1726. As receitas auferidas a título de custo de emissão de apólices foram aprovadas pela Susep e pelo CNSP com base em memórias de cálculo que incluíam itens de despesas gerais.

1727. Seria um contrassenso punir a Seguradora Líder, pois a Autarquia supervisora teve conhecimento prévio e posterior dos fatos, por meio das estimativas de despesas e demonstrações financeiras, e não se opôs às condutas da seguradora.

1728. Naturalmente, em se comprovando a existência de acordo entre a administração da Líder e os diretores da Susep com a finalidade de burlar as leis, esse entendimento deve ser revisto.

1729. Esse entendimento também deve ser revisto caso se identifique processo em que os técnicos da Susep apontaram que os recursos arrecadados a título de custo de emissão de apólices não poderiam custear todas despesas indicadas na memória de cálculo apresentada pela Líder. Mas esta equipe de fiscalização não encontrou tal evidência.

1730. A questão de se utilizar recursos destinados a Prêmio puro + IBNR ou oriundos de rendimentos das aplicações financeiras para cobrir excessos de despesas gerais demanda outro tratamento, pois em nenhum momento a Líder pediu autorização à Susep/CNSP para utilizar parte da parcela de Prêmio puro + IBNR ou dos rendimentos das aplicações financeiras para cobrir excessos de despesas gerais. Tampouco, até onde é de conhecimento desta equipe, a Susep teve conhecimento desse desvio de recursos.

1731. Portanto, a Susep deve apurar essa irregularidade e adotar as medidas administrativas e judiciais cabíveis para devolver às provisões técnicas os valores que lhe foram debitados para cobrir despesas gerais em excesso.

167. Conclusão da equipe de auditoria

1732. O CNSP autorizou que R$ 3,4 bilhões dos R$ 76 bilhões de prêmios arrecadados de 2008 a 2019 fossem gastos com despesas gerais.

1733. Somando-se as "Outras receitas e despesas operacionais", as "Despesas Administrativas"; e as "Despesas com tributos" apresentadas nas demonstrações da Líder, verifica-se que o consórcio gastou R$ 6,1 bilhões em despesas gerais nesse período.

1734. Expurgado das despesas gerais os R$ 614 milhões de despesas com a impressão de formulários, que deveriam ser custeados pela receita de custo de bilhete, conclui-se que o consórcio DPVAT gastou R$ 2,0 bilhões em despesas gerais além do que o CNSP autorizou.

1735. Uma série de testes foi realizada com o intuito de identificar a origem dos recursos utilizados para o pagamento do excesso de despesas gerais. Analisando a evolução anual dos saldos de recursos destinados pelo CNSP para cada grupo de despesas, juntamente com o excesso da arrecadação a título de custo do bilhete, constatou-se que:

- *O excesso de arrecadação com a cobrança do custo do bilhete foi suficiente para cobrir os excessos de despesas gerais nos anos 2012, 2014, 2016, 2017 e 2019;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

- *As sobras de recursos destinados a prêmio puro + IBNR eram suficientes para cobrir os excessos de despesas gerais nos anos 2008, 2011, 2013 e 2015; e*
- *Nos anos 2009, 2010 e 2018, foi necessário utilizar recursos dos rendimentos financeiros das aplicações das provisões técnicas para cobrir os excessos de despesas gerais.*

1736. O cumprimento dos percentuais definidos pelo CNSP deveria ser periodicamente fiscalizado pela Susep. É recomendável, portanto, que a Susep inclua essa prática em seu planejamento de fiscalização da operação do DPVAT.

1737. Um efeito negativo das irregularidades aqui mencionadas foi a perda de arrecadação do SUS e Denatran, que foi tema do achado 3.7, quando de tratou do excesso de receitas a título de custo da apólice.

1738. O foco deste achado é no excesso de despesas gerais e nos recursos utilizados para realizar tais excessos.

1739. Tanto a realização de despesas gerais acima dos percentuais de prêmios fixados pelo CNSP como o emprego de recursos em finalidade distinta daquela definida pelo CNSP caracterizam descumprimento do art. 12, caput, da Lei 6.194/1974 c/c os arts. 18 e 49 da Resolução CNSP 332/2015.

1740. Quanto à responsabilidade pelas irregularidades apontadas neste achado, vale pontuar, desde logo, que não foram identificados indícios de enriquecimento sem causa dos agentes relacionados diretamente com os fatos aqui descritos.

1741. O principal efeito negativo das irregularidades aqui descritas foi a perda de arrecadação do SUS e Denatran, que foi tema do achado 3.7, quando de tratou do excesso de receitas a título de custo da apólice.

1742. O foco deste achado é o excesso de despesas gerais e os recursos utilizados para realizar tais excessos.

1743. Segundo as demonstrações da Líder, as despesas com formulários CRV/CRLV aumentaram 21% de 2018 para 2019 e atingiram a cifra de R$ 78 milhões.

1744. Esse fato merece ser avaliado pela Susep, pois não é aderente à taxa de inflação, nem ao crescimento da frota no período e nem ao número de bilhetes processados no período.

1745. Nos anos de 2017 a 2019, a tarifa do DPVAT sofreu três reduções relevantes seguidas, até atingir valores simbólicos.

1746. A razão apresentada para essas reduções foi verdadeira: havia excesso de IBNR, e esse excesso deveria ser consumido nos anos seguintes com as reduções de tarifas.

1747. Ocorre, no entanto, que o correto teria sido reduzir primeiramente o valor o cobrado a título de custo do bilhete, que era excessivo, pois afrontava o art. 12, §3º, da Lei 6.194/1974, o art. 27, parágrafo único, da Lei 8.212/1990 e o art. 78, parágrafo único, da Lei 9.503/1997.

1748. No caso de 2019, por exemplo, o custo do bilhete deveria ser sido reduzido de R$ 4,15/apólice para R$ 1,14/apólice, e, caso se optasse por um reajuste linear, o prêmio da categoria 1, por exemplo, deveria ter sido majorado de R$ 12,00 para R$ 14,39, a fim de manter o resultado da operação sem afrontar as leis mencionadas. De modo análogo, o prêmio da categoria 9 deveria ter sido majorado de R$ 80,11 para R$ 96,09.

1749. Essa falha resultou em um prejuízo total de R$ 206 milhões para o SUS e o Denatran, mas favoreceu os proprietários de veículos no mesmo montante.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1750. Com base no fato de que foi extinto o CRLV em papel, consignou-se, no achado 3.7, proposta no sentido de a Susep se abster de aprovar estimativas de receita de custo de bilhete tendo em vista que: o CRLV em papel foi extinto; o CRV é documento desvinculado da operação do DPVAT; e as tarifas bancárias não podem ser repassadas aos sacados.

1751. Não existirão, portanto, despesas do DPVAT com emissão e cobrança do seguro a partir de 2020. Por isso, não são apresentadas propostas de ajuste no custo do bilhete neste relatório.

168. Proposta de encaminhamento

1752. Diante do exposto, entendemos oportuno propor que este Tribunal:

a) determine à Susep que:

a.1) apure os montantes desviados da parcela de Prêmio puro + IBNR e dos rendimentos das aplicações financeiras para cobrir despesas gerais em excesso, adotando as medidas administrativas e judiciais cabíveis para devolver às provisões técnicas os valores que lhe foram debitados para cobrir as despesas realizadas sem autorização;

a.2) verifique a adequação das despesas com formulários no ano 2019 tendo em vista que essas aumentaram 21% em relação ao ano anterior, o que não é aderente à taxa de inflação nem ao crescimento da frota no período ou ao número de bilhetes processados no ano; e

b) recomendar à Susep que fiscalize periodicamente o cumprimento das normas de distribuição dos recursos do DPVAT estabelecidas pelo CNSP; e

c) encaminhar cópia deste relatório ao Ministério da Economia; ao CNSP; à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro e ao Departamento de Polícia Federal no Rio de Janeiro, para as providências que entenderem cabíveis.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

169. Potenciais conflitos de interesse na Seguradora Líder, na Susep e no CRSNSP, inclusive com vínculos políticos

170. Situação encontrada

1753. Em 9/8/2017, a KPMG apresentou à Seguradora Líder seu relatório de auditoria forense, em quatro volumes e mais de mil páginas. O sumário executivo do relatório ocupa mais de cem páginas, e o restante do documento apresenta detalhamento dos resultados, documentos e o extratos de procedimentos de auditoria (SEI 15414.635029/2017-79, peças 140-150).

1754. A investigação da KPMG abrangeu o período de 1º/1/2008 a 21/9/2016. Os procedimentos realizados envolveram, entre outros, entrevistas com 25 colaboradores da Líder, análise e cruzamento de dados disponibilizados pelos sistemas informatizados da seguradora, testes de transações contábeis e financeiras, coleta e análise de informações contidas em Hard Drives e Smartphones de 63 funcionários da empresa, seleção e análise de documentos por meio de 362 palavras-chaves e análise de antecedentes de 49 alvos, incluindo funcionários, fornecedores e empresas consorciadas (peça 140, p. 71).

1755. As diversas irregularidades identificadas pela KPMG foram apresentadas em 10 categorias: (1) potenciais conflitos de interesse; (2) Operação Tempo de Despertar e à CPI do DPVAT; (3) ciência da Seguradora Líder acerca de erros nos sistemas contábeis e de sinistros; (4) direcionamento das informações passadas aos auditores; (5) interferências externas nas decisões da Administração; (6) pagamentos e relacionamentos com pessoas politicamente expostas; (7) falhas nos controles internos; (8) falhas de governança; (9) ausência de evidências de serviços prestados; e (10) subcontratações de escritórios de advocacia (peça 140, pp. 102-104).

1756. O jornal Folha de São Paulo teve acesso ao relatório da KPMG e, em 14/4/2020, publicou matéria sobre esse documento sigiloso, sob o título: "Auditoria no DPVAT aponta R$ 1 bilhão em gastos atípicos: KPMG indica possíveis irregularidades na prestação de contas" (peça 184).

1757. A KPMG analisou quase 500 mil documentos extraídos de computadores ou celulares de funcionários e dirigentes e os classificou em Hot, Key, Relevant, Not relevant, conforme a relevância.

1758. A grande maioria (425 mil) foi considerada irrelevante (Not relevant) e menos de 2% (6,4 mil) foram considerados ilegíveis (Unreadable). Ao fim, foram identificados 100 documentos muito relevantes (Hot ou Key) e 390 relevantes (Relevant) – peça 140, p. 100.

1759. Os documentos foram, então, classificados por assunto: Assuntos Jurídicos (39 documentos); Potencial Conflito de Interesses (78 documentos); Doações (11 documentos); Contabilidade e Órgãos Reguladores (54 documentos); Operação Tempo de Despertar (185 documentos); Relacionamento com Agentes Públicos (67 documentos); Sinistros com Dados Fictícios (19 documentos); Inconsistências em Sistemas e ou Bases de Dados (19 documentos); Possíveis Irregularidades em Processos (12 documentos) - peça 140, p. 101.

1760. A KPMG selecionou mil transações contábeis para exame da documentação comprobatória. A Seguradora Líder não apresentou comprovantes de pagamento para 342 transações, sendo 282 transações contábeis e 60 pagamentos. Os valores das transações não comprovadas totalizam R$ 156 milhões (peça 143, p. 208).

1761. O objeto desta fiscalização é abrangente, mas a análise de todas irregularidades apontadas pela KPMG não foi incluída no escopo deste trabalho. Para tratar todas irregularidades apontadas pela KPMG, seriam necessárias centenas de procedimentos complementares e acesso aos sistemas e aos documentos comprobatórios da Líder.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1762. Os itens adiante ilustram algumas irregularidades apontadas pela KPMG. Esses pontos foram selecionados porque sugerem possíveis conflitos de interesses de membros de alto escalão da Líder, ou porque sugerem o favorecimento de pessoas politicamente expostas com recursos da operação do DPVAT.

171. Possível conflito de interesse no CRSNSP

1763. A irregularidade denominada "Orientação de advogado da Seguradora Líder aos sócios de uma empresa sobre alteração e composição societária das empresas para atender às Resoluções de Órgão Regulador (SUSEP)" contém evidências de que, em agosto/2013, a pedido do ex-Presidente da Líder, um advogado contratado para prestar consultoria à Seguradora Líder orientou sócios de uma empresa sobre como burlar a norma do CNSP (Resolução CNSP 273/2012) que veda participação de cônjuges e parentes de conselheiros e diretores de seguradoras consorciadas em empresas que contratam com a Seguradora Líder (peça 140, p. 111).

1764. Também em agosto/2013, o escritório do advogado tratou de uma doação de R$ 250 mil realizado pela administração da Líder em valor superior ao aprovado pelo conselho de administração (peça 140, p. 189).

1765. Em agosto/2012, o advogado orientou os dirigentes da Líder a encontrar um modo de ocultar algumas doações que não seriam aprovadas pela fiscalização da Susep (peça 143, 207).

1766. Em julho/2013, o advogado foi nomeado para a função de membro titular do CRSNSP, por indicação da Fenaseg (peça 144, p. 92).

1767. Em busca no sistema informatizado no TCU, identificamos que o advogado (ex-membro do CRSNSP) foi servidor da Susep (1997-1999) e exerceu o cargo de Procurador do Município do Rio de Janeiro de 1991 até, ao menos, 2018 – recebendo R$ 45 mil/mês (não há registro de desligamento deste cargo e os dados do RAIS de 2019/2020 ainda não foram incorporados aos bancos de dados).

1768. As bases de dados do TCU informam também que o advogado (ex-membro do CRSNSP) possui dois escritórios de advocacia (participações de 94% e 50%), uma empresa de consultoria em seguros (80% de participação), uma holding de instituições não-financeiras domiciliada no exterior (99% de participação) e um restaurante (33% de participação), além de ser conselheiro do Bradespar.

1769. Em tese, essas participações societárias podem configurar a situação de conflito de interesses prevista no art. 5º, inciso II, da Lei 12.813/2013:

> *Art. 5º Configura conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal:*
> *(...)*
> *II - exercer atividade que implique a prestação de serviços ou a manutenção de relação de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe*

1770. No passado, o advogado foi sócio de: um comércio atacadista de medicamentos domiciliado no exterior (99% de participação, de 2001-2003); uma agência de viagens (50% de participação, em 2006); outra holding de instituições não-financeiras domiciliada no exterior (99% de participação, de 2002-2007); uma empresa de perícia e avaliação de seguros (80% de participação, de 2009-2010); uma empresa de equipamentos e serviços de petróleo (15% de participação, de 2009-2011); uma empresa de desenvolvimento de programas de computador sob encomenda (20% de participação, de 2009-2011); e uma administradora de fundos (1% de participação, de 2009-2018); além de ter sido conselheiro de uma empresa de telecomunicações (de 2002 a 2008).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1771. De todas empresas mencionadas, o advogado (ex-membro do CRSNSP) foi ou é representante legal de três, além de outras oito empresas que é representante legal sem participação acionária.

1772. Em tese, ao menos uma dessas participações/representações societárias pode configurar situação de conflito de interesses prevista no art. 5º da Lei 12.813/2013.

1773. Em busca no site do Ministério da Fazenda, verificou-se que o advogado (ex-membro do CRSNSP) relatou diversos processos no CRSNSP de 2014 a 2019, inclusive da Seguradora Líder, de 25/7/2013, na 181ª sessão, até sua última participação em sessões, que ocorreu na 258ª sessão, ocorrida em 29/4/2019 (peça 185).

1774. No último monitoramento realizado na Susep (TC 034.130/2017-9), identificou-se indício de ineficácia no julgamento de processos sancionadores da Seguradora Líder na Susep e no CRSNSP, caracterizado tanto pela morosidade nos julgamentos como pela elevada frequência de julgamentos favoráveis à Líder (relatório do Acórdão TCU 1.801/2019-Plenário):

> *Examinando a documentação encaminhada posteriormente pela Susep, encontram-se referências a dezenove processos sancionadores com vínculos a fiscalizações realizadas nos anos de 2011 a 2018. De acordo com essa tabela, oito dos dezenove processos sancionadores ainda se encontram pendentes de julgamento em 1ª instância. São processos vinculados a fiscalizações realizadas nos anos de 2012 (1), 2013 (4), 2015 (1), 2017 (1) e 2018 (1).*
> *Dos onze processos apreciados em 1ª instância, seis concluíram pela insubsistência da irregularidade. Dos cinco restantes, quatro foram julgados parcialmente subsistentes e um foi julgado subsistente. Desses cinco processos com julgamento em desfavor da Seguradora Líder, dois tiveram recurso provido, retirando uma das penas impostas num caso e toda a pena imposta no outro caso, enquanto os outros três aguardam julgamento de recurso no Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados (CRSNSP).*

1775. Entendemos que os fatos aqui narrados configuram potencial risco de conflito de interesses, especialmente pelo fato de o advogado (ex-membro do CRSNSP) ser sócio de dois escritórios de advocacia e de uma empresa de consultoria em seguros durante o período em que esteve no CRSNSP. Mensagens eletrônicas de 2014 a 2016 comprovam que ele não se absteve de cuidar dos assuntos da Líder, inclusive junto ao TCU, enquanto ocupava o cargo no CRSNSP (peça 143, p. 105, 129-130, 186, 256).

1776. Considerando o fato de que o advogado nomeado para o CRSNSP orientou empresa sobre como contornar normas do CNSP que buscam evitar possíveis conflitos de interesse; orientou os dirigentes da Líder a encontrar um modo de ocultar algumas doações que não seriam aprovadas pela fiscalização da Susep; e tratou de uma doação da Líder em valor superior ao aprovado pelo conselho de administração; entendemos que os processos da Líder que chegavam ao CRSNSP podiam não ser julgados com isenção.

1777. No último monitoramento (TC 034.130/2017-9), a SecexEstataisRJ foi encarregada de identificar as principais causas da intempestividade no julgamento de processos sancionadores da Susep no próximo monitoramento:

> *9.3. determinar à SecexEstataisRJ que, no próximo monitoramento a ser realizado na Susep:*
> *9.3.1. verifique se há tempestividade no julgamento de processos sancionadores e, caso negativo, identifique as principais causas da intempestividade; (Acórdão TCU 1.801/2019-Plenário)*

1778. Entendemos que esse futuro monitoramento deve incluir procedimentos no sentido de verificar se o CRSNSP adotou medidas favoráveis à Líder em desconformidade com a lei no período em que o advogado integrou esse conselho.

1779. Também entendemos oportuno que se verifique, no próximo monitoramento, a existência de situações que configuravam conflito de interesses dos membros do CRSNSP no período de 2008 a 2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

172. Favorecimento ilícito de membros da alta administração da Seguradora Líder

1780. O relatório da KPMG informa a identificação 78 documentos que podem configurar potenciais conflitos de interesses de membros da alta administração da Seguradora Líder (peça 140, p. 101).

1781. Duas empresas ligadas a um ex-Conselheiro da Líder foram contratadas pela Seguradora Líder e receberam pagamentos que somam R$ 67 milhões no período de 2010 a 2016, além dos R$ 42 milhões pagos à consorciada de que ex-Conselheiro é presidente (peça 140, pp. 106-109).

1782. Uma empresa ligada ao ex-Presidente da Líder recebeu R$ 3,6 milhões de uma empresa que foi sócia da Megadata (ver achado 3.3), além de R$ 468 mil de empresas ligadas ao ex-Conselheiro da Líder entre 2013 e 2015 (peça 140, pp. 106-109).

1783. Em dezembro/2009, um sindicato, presidido por um ex-conselheiro da Líder, recebeu R$ 300 mil de doação da Líder para reformar um galpão de armazenamento de veículos acidentados do DNIT. A prestação de contas incompleta só foi apresentada em 2017, a pedido da KPMG. As notas fiscais foram emitidas por uma empresa com endereço em um apartamento no Rio de Janeiro (peça 143, pp. 182-187). Em busca na base de dados do TCU, verificou-se que esse endereço é o mesmo do sócio administrador, falecido em 2011, sem registro no RAIS. O outro sócio, ainda de acordo com as bases do TCU, mora na baixada fluminense, foi servente de pedreiro e está inscrito no cadastro único do MDS.

1784. Identificou-se, também, pagamento de R$ 67 mil para a esposa de um diretor da Líder para aquisição de um veículo, com o objetivo de atender à política de benefícios aos Diretores, que incluía, à época, a disponibilização de um veículo no valor máximo de R$ 80.000,00. A vendedora, entretanto, permaneceu utilizando o veículo após a aquisição (peça 143, p. 203-206).

173. Negócios da Líder favorecendo pessoas politicamente expostas

1785. O relatório da KPMG revela evidências de negócios da Líder com ocupantes de altos cargos da administração federal ou que favoreceram direta ou indiretamente pessoas politicamente expostas. O relatório informa a identificação de 67 documentos que tratam de relacionamentos da Líder com agentes públicos (peça 140, p. 101)

1786. Em maio/2015, uma Deputada Federal encaminhou ao ex-Presidente da Líder a indicação de um escritório de advocacia no Ceará. O valor total pago pela Líder a uma empresa ligada a esse escritório somou R$ 10,5 milhões entre 2015 e 2017 (peça 140, pp. 160-161).

1787. Em setembro/2014, um empresário, a pedido de um Deputado Federal licenciado, ex-Superintendente Nacional da CEF, então Chefe de Gabinete da Presidência da CEF, solicitou ao Presidente da Seguradora Líder o cadastramento de uma clínica de perícias médicas (peça 140, p. 114).

1788. Em julho/2013, um mês após se licenciar do cargo de Procurador Federal, um ex-Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e ex-Chefe de Gabinete de Ministro do Supremo Tribunal Federal, foi contratado pela Líder para defesa do ex-Presidente da Líder. Os pagamentos da Líder a seu escritório somaram R$ 3 milhões entre 2012 e 2016 (observe-se que ele lucrou com serviços de advocacia inclusive enquanto possuía vínculo com a União). Seu sócio foi envolvido na Operação Pavlova da Polícia Federal, em 2015, com suspeitas de ser operador de propinas do então Superintendente da Susep (peça 140, pp. 149-152).

1789. Em março/2012, a pedido de uma frente parlamentar, coordenada por um Deputado Federal, organizada em torno de uma ONG, o ex-Presidente da Líder aprovou a aquisição de 300 camisetas para uma reunião em Brasília e cogitou a possibilidade de custear dois jornalistas e um web designer para manutenção do site da ONG (peça 140, p. 157-160).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1790. Em novembro/2011, A Seguradora Líder realizou doação de R$ 200 mil para uma entidade privada que patrocinava um seminário do qual participariam 11 ministros do STF e STJ, 1 ex-Ministro, 52 desembargadores e 21 juízes. Dois ministros do STF fariam palestras no evento. O dirigente dessa entidade foi diretor da Susep (peça 143, pp. 152, 179-181).

1791. Em junho/2008, uma empresa recebeu R$ 500.000,00 da Seguradora Líder a título de doação. Os comprovantes relativos à prestação de contas não foram apresentados à Líder. A Presidente da empresa foi presa na operação PATMOS, na 41ª fase da Operação Lava Jato em maio/2017, acusada de ter pedido dinheiro a um empresário, em nome do irmão, que era governador estadual. A Presidente foi citada como a operadora financeira de seu irmão (peça 143, p. 169).

1792. Em maio/2008, um sindicato, administrado por um tesoureiro regional de um partido político, recebeu patrocínio de R$ 700 mil da Seguradora Líder e não prestou contas (peça 140, p. 166, peça 143, p. 171). Em 2012, o escritório de um Ministro do STF recebeu RS 100.000,00 de honorários advocatícios da Seguradora Líder para atuar na ADIN 4823, ajuizada por esse sindicato. A cláusula de êxito era de R$ 400 mil (peça 143, p. 175). Vale registrar que o Ministro absteve-se de votar no julgamento da ADIN (peça 143, p. 152). No banco de dados do TCU, consta que esse sindicato está inadimplente num convênio de R$ 1,58 milhões firmado em 2010 com o Ministério do Trabalho. Além disso, há registro de dois processos de cobrança executiva e de uma tomada de contas especial desse sindicato.

1793. Uma empresa de turismo recebeu pagamentos no valor total de R$ 18 milhões da Seguradora Líder entre os anos 2008 e 2016. A KPMG analisou 22 pagamentos para esse fornecedor, que totalizam R$ 1,9 milhão. Oito pagamentos incluíram benefícios para agentes públicos, inclusive após o ano 2014, quando já estava em vigor a Lei n° 12.846/2013 (peça 140, pp. 169-176). No banco de dados do TCU, consta que essa empresa fez doação eleitoral a um ex-Presidente da Susep em 2010.

174. Tentativa de frustrar a Operação Tempo de Despertar e a auditoria da KPMG

1794. O relatório da KPMG informa que a administração da Líder buscou de diferentes formas ocultar as irregularidades na operação do DPVAT.

1795. Por e-mail, o então Presidente da Seguradora Líder informou a um diretor da companhia que assinaria o contrato com a KPMG, mas, a pedido de um membro do Conselho de Administração, a empresa do irmão do conselheiro seria excluída da lista das empresas que seriam investigadas pela KPMG (peça 140, p. 117).

1796. No item denominado "Operação Tempo de Despertar e à CPI do DPVAT", encontram-se indícios de que os dirigentes da Seguradora Líder gastaram recursos e empregaram meios não ortodoxos para frustrar a Operação Tempo de Despertar.

1797. Identificou-se e-mail por meio do qual uma advogada compartilha com um diretor da Seguradora Líder "uma informação 'oficiosa mas, de muita credibilidade' de que não haveria denúncia em seus nomes. Adicionalmente, sinaliza que eles continuariam fazendo o trabalho como têm feito 'junto ao judiciário' e que não deveriam se 'ligar na pilha do MP de Montes Claros', pois iria 'chegar a hora de pedir a devida reparação'." O Presidente encaminhou esse e-mail, para conhecimento, ao ex-Presidente do Conselho da Seguradora Líder (peça 140, p. 122).

1798. Para proteger os diretores da Seguradora Líder nos processos originados da Operação Tempo de Despertar, o Presidente da Seguradora Líder combinou honorários com um procurador do Estado de Minas Gerais que poderiam alcançar R$ 3,8 milhões em caso de êxito (peça 140, p. 123).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1799. Atendendo a pedido do gerente da Líder, uma funcionária, com anuência de um diretor, acrescentou parágrafos redigidos pelo gerente à minuta da ata do Comitê de Combate à Fraude. O gerente justificou o pedido nos seguintes termos: "O motivo é que fomos convocados para uma reunião do Grupo de Trabalho do MP em MOC [Montes Claros/MG] e o [nome do diretor jurídico] precisa apresentar uma satisfação e as providências adotadas". Por e-mail, a funcionária revelou preocupação com a irregularidade cometida: "veja por favor o texto que o [nome do gerente jurídico] enviou. Acho que alguns participantes estranharão, mas acho que não temos como recusar" (peça 140, pp. 124-125).

175. Tentativa de obstruir a CPI do DPVAT

1800. Num e-mail para um diretor da Confederação Nacional das Seguradoras, o então Presidente da Seguradora Líder revelou que atuava junto a parlamentares evitar a instauração da CPI do DPVAT (peça 140, p. 124)

1801. Analisando conversas de WhatsApp, identificaram-se comunicações que sugerem que a Seguradora Líder contou com apoio pessoal de três parlamentares para inibir e/ou encerrar a CPI do DPVAT.

1802. Numa conversa, um Deputado, comunica a um diretor da Líder que uma parlamentar requereu o convite aos membros do Conselho de Administração da Seguradora Líder e que "esse indicativo não é favorável", sugerindo ao diretor que buscasse meios de evitar a aprovação do requerimento (peça 140, pp. 130-131).

1803. Noutra conversa, outro Deputado diz que acabou de pousar e que iria "direto" para a sala de reunião do PSDB, chegando lá em 20 minutos. Nas duas horas e meia seguintes, por meio de uma sequência de mensagens curtas, essa pessoa anunciou que o PSDB decidira pelo encerramento da CPI do DPVAT: "To aqui"; "Na sala do PSDB"; "Posição fechada do PSDB contra a prorrogação"; "Fechando com [nome de um deputado do PSDB/BA]"; e "Fechado" (peça 140, pp. 132-133).

1804. Numa terceira conversa, um Senador revela a um advogado que o "tema já está alinhado com o PSB" e que a CPI do DPVAT não seria prorrogada. Informa também que, se o caso chegasse ao plenário, o partido seria contra. O escritório do advogado recebeu pagamentos da Líder no valor total de R$ 359 mil em 2009; de R$ 226 mil em 2010; de R$ 1,51 milhões em 2014; de R$ 10,0 milhões em 2015; de R$ 13,4 milhões em 2016; e de R$ 3,79 milhões em 2017. Um dos sócios do escritório era vice-presidente do diretório nacional de um partido (peça 140, pp. 135-137).

176. Suspeita de conflito de interesses na administração anterior da Susep

1805. A denúncia tratada nos autos do TC 010.729/2018-6 aponta possíveis irregularidades ocorridas na Susep em decorrência de possíveis conflitos de interesses dos membros do Conselho Diretor da Susep e membro do Conselho Nacional de Seguros Privado (CNSP), na qualidade de Superintendente da Susep, em decisões, relativas às despesas administrativas que compõem os custos do seguro DPVAT, que beneficiariam os Sincors e a Funenseg.

1806. Cumpre registrar, desde logo, que o sigilo do denunciante pode ser levantado, haja vista que cópia da denúncia foi encaminhada pelo próprio denunciante aos denunciados, conforme relatado à equipe em reunião técnica realizada na Susep com a presença de técnicos e diretores da Superintendência. Ademais, a denúncia foi amplamente divulgada na mídia, como exemplifica a seguinte notícia publicada em 14/3/2018 (peça 186, p. 7):

> *Denúncias contra direção da Susep vão parar no TCU*
> *A Susep está em ponto de ebulição. No último dia 7 de março, o SindSusep, que representa os funcionários do órgão regulador, enviou ao Tribunal de Contas da União documento no qual levanta suspeições em relação*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

ao Conselho Diretor da autarquia e apontam para "decisões controversas, que apresentam indícios de irregularidades". O paper põe foco, principalmente, sobre supostos interesses da direção da Susep relacionados à cobrança do DPVAT, tendo como pano de fundo a tomada da autarquia pelos corretores de seguros.

São temas que latejam no sistema circulatório da Superintendência – ver RR edições de 7 de novembro de 2017 e de 7 de fevereiro deste ano. Estudo da área técnica da Susep recomendou a redução de 0,4% para 0,3% da comissão paga aos corretores em cima da receita do DPVAT, que movimenta cerca de R$ 10 bilhões por ano. A diretoria do órgão regulador não só ignorou o parecer técnico como há discussões para o aumento da taxa ao patamar de 1%.

O comando da entidade é acusado pelos próprios funcionários de agir em benefício dos corretores. O superintendente da Susep, Joaquim Mendanha, é apontado como acionista da Mais Genoma Gerenciadora de Riscos, que tem como um de seus sócios Henderson de Paula Rodrigues, vice-presidente financeiro do Sindicato dos Corretores de Goiás (Sincor-GO). O próprio Mendanha foi presidente do Sindicato de Corretores de Goiás (Sincor-GO). As relações não param por aí. O diretor de administração da Susep, Paulo dos Santos, foi presidente do Instituto Brasileiro de Autorregulação do Mercado de Corretagem de Seguros (Ibracor). Por sua vez, o diretor de Organização do Sistema, Marcelo Camacho Rocha, é filho do atual presidente do Ibracor, Gumercindo Rocha Filho.

1807. *Os vínculos da alta administração que ensejavam a suspeita de conflito de interesses levantada na denúncia são apresentados na tabela 76.*

Tabela 76. Conflito de interesses mencionados na denúncia.

Pessoa	***Vínculo***	***Evidências apresentadas***
Superintendente no período de 28/7/2016 a 27/2/2019, Sr. Joaquim Mendanha de Ataídes, CPF 369.920.621-15	*Até o momento de sua posse, ocupou o cargo de presidente do SINCOR de Goiás*	*Notícias obtidas em sites: http://relatorioreservado.com.br/assunto/susep/, notícia de 07/02/2018, http://www.revistaapolice.com.br/2016/07/joaquim-mendanha-pode-assumir-susep/, notícia de 20/07/2016 Informações coletadas em sites: http://www.sicoobcredseguro.com.br, http://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaJuridica/CNPJ/cnpjreva/ http://sincorgo.com.br/ https://www.consultasocio.com/q/sa/ Documento (Estatuto social) obtido em site: http://www.sicoobcredseguro.com.br/wp-content/uploads/2017/06/Estatuto-Social-2017_VIGENTE.pdf*
	Exerceu a presidência da Susep em concomitância com o cargo de Vice-Presidente da Sicoobcredseguro - Cooperativa de Crédito	
	Exerceu a presidência da Susep em concomitância com a situação de sócio da empresa Maisgenoma Gerenciadora de Riscos S/S LTDA, que possui como sócio Henderson de Paula Rodrigues, que é vice-Presidente Financeiro do SINCOR de Goiás	
	Exerceu a presidência da Susep em concomitância com a situação de sócio da empresa Maisgenoma Gerenciadora de Riscos S/S LTDA, que possui como sócio Henderson de Paula Rodrigues, que é sócio de algumas corretoras de seguros	
Diretor de Administração no período de 27/10/2016 a 29/3/2019, Sr. Paulo dos Santos	*ex-Assessor de Ensino Superior da Escola Nacional de Seguros (Funenseg)*	*Notícias obtidas em sites: http://acontece.funenseg.org.br/acontece/interna.php?edicao=340&interna=1, http://revistaapolice.com.br/ http://www.revistaapolice.com.br/2016/10/paulo-dos-santos-diretor-susep/, http://www.revistaapolice.com.br/2014/05/paulo-dos-santos-e-o-novo-presidente-ibracor/, http://www.revistaseguradorbrasil.com.br/paulo-dos-santos-e-eleito-presidente-do-ibracor/*
	ex-Presidente do Instituto Brasileiro de autorregulação do Mercado de Corretagem de Seguros (Ibracor)	
Diretor de Organização do Sistema de Seguros Privados no período de	*filho do atual presidente do Ibracor*	*Notícias dos sites: http://ibracor.org.br/composicao,*
	ex-assessor jurídico da Fenacor	

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1/11/2016 a 29/3/2019, Sr. Marcelo Augusto Camacho Rocha	*ex-suplente do Conselho Fiscal da Funenseg*	*http://www-antigo.mpmg.mp.br/portal/public/noticia/index/id/44179, https://issuu.com/sincorgo/docs/sincor93 .*

Fonte: TC 010.729/2018-6, peça 1.
Observações: (1) o denunciante informa que esses diretores foram indicados pelo partido Solidariedade, por meio do Deputado Federal Lucas Vergílio que é filho de Armando Vergílio, corretor de seguros, ex-Superintendente da Susep, ex-Deputado Federal, atual Presidente da Fenacor e Presidente do Conselho da Funenseg; (2) o Diretor de Fiscalização, Sr. Ícaro Demarchi Araújo Leite, não é apresentado na tabela; segundo o denunciante, foi indicado para o cargo pelo PTB, por meio do deputado Jovair Arantes, e, quando foi interventor na APLUB Previdência e APLUB Capitalização, apresentou planos de recuperação que seriam inviáveis para recuperar a empresa segundo avaliação dos técnicos da Susep; (3) o denunciante informa que os associados fundadores mantenedores do Ibracor são a Fenacor e os Sincors, enquanto a Fenacor é uma das mantenedoras da Funenseg, e os dirigentes da Fenacor fazem parte da administração da Funenseg.

1808. As irregularidades narradas na denúncia são apresentadas, de forma resumida, na tabela 77.

Tabela 77. Irregularidades narradas na denúncia

Irregularidade	***Ato ou processo impugnado***	***Agentes mencionados***	***Evidências apresentadas***
*Permitir que a Seguradora Líder continuasse repassando recursos aos **Sincors** indevidamente, apesar de o Acórdão TCU 2.609/2016-Plenário ter recomendado a revisão desses repasses e os técnicos da Susep terem se posicionado novamente contra os repasses*	*Termo de Julgamento SECON 7/2018*	*Superintendente, Diretor de Administração, Diretor de Organização do Sistema de Seguros Privados*	*Ação Civil Pública n° 2001.61.00.032279-3; Resolução CNSP 112/2004; Processos 15414.004460/2009-69, 15414.001236/2012-11, 15414.003248/2013-61, 15414.003409/2014-05, 15414.001098/2015-12 15414.602744/2016-44, 15414.609951/2016-20, 15414.625004/2017-67; Termos de Julgamento SECON 32/2012, 209/2015, 10/2016, 47/2017, 7/2018; Ofício PRESI-008/2017; Despacho SUSEP/DICON/GT 6640 nº 8/2017; Despacho SUSEP/DISOL/CGFIP/CFIP1 169; e Minuta de Voto de 31/01/2018 (processo 15414.601825/2018-99).*
*Permitir que a Seguradora Líder continuasse repassando recursos à **Funenseg** indevidamente a título de corretagem*	*Termo de Julgamento SECON 141/2017*		*Processos 15414.001610/2016-10, 15414.612591/2016-43, 15414.632080/2017-29; Minuta de Voto de 29/11/2017 (processo 15414.607858/2017-61); e E-mail de 30/11/2017 do DISOL (processo 15414.607858/2017-61).*
*Não disponibilizar ao corpo técnico o relatório da **KPMG** para análise, apesar de a iniciativa de obtenção do relatório ter partido dos técnicos da Susep*	*Processo 15414,635029/2017-79*	*Superintendente*	*Processos 15414.625004/2017-67 e 15414.635029/2017-79.*
*Criar uma **Comissão Especial** com a finalidade de analisar as propostas apresentadas pelos grupos de trabalho*	*Portaria Susep 7.070/2018*		*Portaria Susep 7.070/2018.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Irregularidade	*Ato ou processo impugnado*	*Agentes mencionados*	*Evidências apresentadas*
responsáveis pela revisão tarifária do DPVAT de 2015 e 2016 e pelas fiscalizações realizadas nesse tema			

Fonte: TC 010.729/2018-6, peça 1.

1809. A análise dessa denúncia cinge-se a duas questões: existência de atos administrativos contrários à Lei; e ocupação de cargos de autarquia em situações contrárias à Lei (conflito de interesses).

1810. Bastaria que que uma das questões se confirmasse para que a denúncia fosse considerada procedente em parte, mas entendemos que ambas questões se confirmam.

1811. Das quatro irregularidades apontadas na denúncia; duas já foram confirmadas, sendo objeto de acórdãos do TCU com decisão transitada em julgado (repasses aos Sincors e Funenseg); uma foi apontada no achado 3.5 (morosidade na apuração das irregularidades identificadas pela KPMG); e outra é relativamente nova (criação de comissão para avaliar atos da Líder com a participação de representantes de entidades favorecidas pelos repasses irregulares da Líder).

1812. A questão dos Sincors foi mencionada no achado 3.4. Conforme registrado nesse achado, essa questão foi enfrentada na fiscalização da Susep em 2014 (TC 030.283/2012-4), quando se verificou que a Seguradora Líder mantinha acordos de repasses de recursos aos Sincors que eram impugnados pelos técnicos da Susep, mas sobre os quais a alta da administração da Autarquia não se posicionava. Nessa oportunidade, equipe analisou o caso do Sincor-RJ e confirmou a irregularidade.

1813. No monitoramento do Acórdão TCU 2.609/2016 – Plenário (TC 034.130/2017-9), analisando a questão novamente, o Tribunal acatou proposta da equipe no sentido de recomendar à Susep que identificasse as despesas administrativas irregulares desde 2008 e, observados o contraditório e a ampla defesa, procedesse à glosa desses valores da margem de resultado do consórcio do Seguro DPVAT (item 9.2.4 do Acórdão 1.801/2019-Plenário). Finalmente, indo ao encontro do Acórdão 1.801/2019-Plenário, a estimativa de despesas da Seguradora para 2019 (peça 53) apresenta a informação de que as despesas de recepção com os Sincor foram igualadas às demais, exceto Correios.

1814. A questão da Funenseg já foi tratada pelo TCU e também parece resolvida, conforme registrado no achado 3.2. Em resumo, uma ação civil pública de 2001 demonstrou serem incabíveis tais repasses, e o CNSP acatou a decisão alterando uma de suas resoluções em 2004. Mas, a Seguradora Líder firmou um convênio e manteve os repasses. Os técnicos da Susep, então, impugnaram reiteradamente os repasses; mas o Conselho Diretor, quando decidiu, em 2015, em vez de determinar o fim dos repasses, optou por escalonar o corte de repasses, diminuindo 0,1% anualmente os repasses, que eram de 0,5% dos prêmios arrecadados do DPVAT. No momento do segundo corte, em 2016, em desacordo com os técnicos da Susep, o Conselho Diretor decidiu postergar os cortes seguintes, mantendo os repasses em 0,4% até que se avaliasse o pleito de "última hora" apresentado pela Funenseg, em vez de reduzir para 0,3% como havia sido estabelecido anteriormente. A análise foi realizada pelos técnicos da Susep, e se confirmou a necessidade do corte; mas, o representante da Susep levou voto ao CNSP propondo que a questão fosse levada para estudo numa comissão mista, com a participação de representantes do mercado. Esse voto do representante da Susep, no entanto, foi vencido, prevalecendo a proposta do representante do Ministério da Fazenda de reduzir a taxa de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

corretagem para 0,01%, com base em estudos comparativos de outros seguros não obrigatórios que são contratados sem interveniência de corretores.

1815. *Na fiscalização de 2014 (TC 030.283/2012-4), essa questão foi analisada em conjunto com outras despesas administrativas irregulares que vinham se repetindo na operação do DPVAT:*

> *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:*
> *(...)*
> *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/N° 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 (hum 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.*
> *(...)*
> *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 nº 112 de 10 de outubro de 2004 retirou totalmente os repasses fixos aos SINCORs e que a Resolução CNSP nº 192 de 16 de dezembro de 2008 retirou totalmente o repasse fixo à FUNENSEG.*
> *(...)*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

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.

1816. *No último monitoramento (TC 034.130/2017-9), a questão voltou a ser tratada, mas de forma mais breve, também em conjunto com outras despesas administrativas irregulares:*

2.1.3.2. Situação que levou à proposição da deliberação:
No achado 3.5 da auditoria que deu origem ao Acórdão TCU 2.609/2016-P, a equipe descreveu uma série de despesas irregulares que foram apuradas nas fiscalizações anuais realizadas pela Susep, mas que não foram glosadas da margem de resultado da Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT. Essas despesas irregulares somavam R$ 440.644.615,00 em valores históricos.
A tabela 1 apresenta os totais de despesas administrativas irregulares apurados pela Susep entre 2008 e o primeiro semestre de 2012, discriminadas por tipo de irregularidade.
Tabela 1. Despesas administrativas irregulares do período de 2008 a 2012 (1º semestre).

Despesa Irregular	*Valor Histórico (R$)*
Repasses aos Detran	*Os recursos são repassados a título de custo do compartilhamento dos bancos de dados dos veículos que cada Detran possui, mas existe um convênio da Seguradora Líder com o Denatran que garante esse compartilhamento de dados. 271.998.197,00*
Repasses à Fenacor (mantenedora da Funenseg) e aos Sincor	*A Resolução CNSP 192/2003 extinguiu os repasses de recursos do DPVAT para a Funenseg, os Sincor e a Susep, que estavam previstas na Resolução CNSP 35/2000, mas* ***a Seguradora Líder continuou os repasses à Fundação*** *e ao Sindicato por meio de convênios com a Fenacor e os Sincor. 164.622.904,00*
Doações	*A Seguradora Líder não pode realizar gastos desvinculados da operação do DPVAT sem autorização do CNSP 2.611.768,00*
Patrocínio de Eventos	*A Seguradora Líder não pode realizar gastos desvinculados da operação do DPVAT sem autorização do CNSP 430.799,00*
Consultoria para atender a interesse privado dos acionistas	*A Seguradora Líder não pode realizar gastos desvinculados da operação do DPVAT sem autorização do CNSP 935.000,00*
Outros	*A Seguradora Líder não pode realizar gastos desvinculados da operação do DPVAT sem autorização do CNSP 45.947,00*
Total	*440.644.615,00*

1817. *Ao fim do processo, a questão recebeu o mesmo tratamento dado aos repasses aos Sincors:*

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:
(...)
9.2. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar à Superintendência de Seguros Privados, com vistas ao aprimoramento da supervisão e da fiscalização que exerce sobre a gestão do seguro DPVAT, que:
(...)
9.2.4. identifique as despesas administrativas consideradas irregulares nas fiscalizações realizadas pela Susep na Seguradora Líder desde 2008 e, observados o contraditório e a ampla defesa, proceda à glosa desses valores da margem de resultado do consórcio do Seguro DPVAT, tendo em vista que despesas desvinculadas da operação do Seguro DPVAT e realizadas sem amparo legal devem ser custeadas por recursos próprios das seguradoras consorciadas do Seguro DPVAT; (Acórdão TCU 1.801/2019-Plenário)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1818. O fim dos repasses à Funenseg foi tratado em um item no achado 3.2. Conforme registrado nesse item, em 16/9/2019, por meio da Carta-Circular Susep 2/2019 (peça 113), a Susep manifestou-se definitivamente sobre o tema da taxa corretagem em seguros contratados sem interveniência de corretores, distinguindo os contratos de seguros que se aperfeiçoam pela aceitação de proposta dos contratos de seguro contratados por meio de bilhete. No primeiro caso, a importância habitualmente cobrada a título de comissão deve ser transferida ao Fundo de Desenvolvimento Educacional do Seguro; no segundo, não há obrigatoriedade de recolhimento dessa importância. Com base nesse entendimento, decidiu-se pelo fim da distribuição de recursos para a Funenseg no julgamento da tarifa do DPVAT para 2020 (peça 73).

1819. A questão da criação da comissão pela Portaria Susep 7.070/2018, mencionada na denúncia, é quase nova, pois, no último monitoramento, o Tribunal reconheceu evidente conflito de interesse em outra comissão com a participação de representante da Líder, que foi criada para regular as atividades da Líder (Comissão Permanente do DPVAT).

1820. O TCU recomendou, então, à Susep que reavaliasse a permanência da Seguradora Líder como membro da Comissão Permanente do DPVAT, tendo em vista que essa companhia seria a destinatária das normas propostas por essa comissão:

> *A equipe encaminhou uma matriz de achados à Susep para comentários do gestor (peça 34). O Diretor de Solvência informou por despacho (peça 45) que foi aprovada pela Diretoria uma circular criando uma Comissão Permanente do DPVAT, que serão realizados treinamentos de pessoal ao longo do ano e que poderá haver remanejamento de pessoal na Diretoria (peça 45):*
> *'Com relação aos itens da DISOL, passo a tecer os seguintes comentários:*
> *(...)*
> *Paralelamente foi submetido ao Colegiado e aprovada (0401038) a edição de circular para constituição da Comissão Permanente do DPVAT, com o objetivo de aprimorar as operações e as normas relativas ao Seguro DPVAT, propondo alterações, interpretações e/ou orientações a elas relacionadas (15414.637541/2018-31).*
> *(...)*
> *Quanto à comissão permanente mencionada pelo Diretor, essa foi instituída pela Circular 580/2018. Essa Circular prevê a existência de uma comissão mista, formada por representantes da Susep, da Seguradora Líder e, eventualmente, de especialistas, com o objetivo de aprimorar as operações e as normas relativas ao Seguro DPVAT:*
> *'Art. 1º Fica instituída a Comissão Permanente do DPVAT, com o objetivo de aprimorar as operações e as normas relativas ao Seguro DPVAT, propondo alterações, interpretações e/ou orientações a elas relacionadas.*
> *(...)*
> *§ 2º A comissão será composta por representantes da Susep e da Seguradora Líder, podendo incluir outros membros, em caráter provisório ou permanente, na forma estabelecida pela Susep.*
> *§ 3º Poderão ser convidados pela Susep ou pela Seguradora Líder especialistas em determinado assunto, para discussões específicas, observadas as disposições estabelecidas em seu Regimento Interno.'*
> *Em se tratando de procedimento de glosa de despesa de despesa irregular proposta pela Seguradora Líder, não fica claro em que medida a constituição de uma comissão com representantes da Seguradora Líder pode contribuir para a eficácia da fiscalização dessa empresa. Ao contrário, vislumbra-se o risco de a Seguradora Líder tornar-se fiscalizadora de si mesma, eis que vai participar de uma comissão que propõe normas, orientações e interpretações normativas dirigidas a ela mesma.*
> *(...)*
> *2.1.2.6. Conclusão:*
> *Entende-se que o TCU deve considerar que a recomendação 9.1.2 foi atendida e fazer nova recomendação no sentido de que a Susep reavalie sua estrutura administrativa e busque meios de assegurar que a unidade atualmente encarregada do cálculo do DPVAT tenha garantia de dispor de pessoal qualificado e treinado para o cumprimento dessa tarefa.*
> *Ademais, verificou-se que foi criada uma comissão com representantes da Susep e da Seguradora Líder, com o objetivo de aprimorar as operações e as normas relativas ao Seguro DPVAT, propondo alterações, interpretações e/ou orientações das normas. A maioria das normas relativas à operação do DPVAT são normas individuais destinadas unicamente ao consórcio DPVAT. Tais normas autorizam, por exemplo, que o consórcio faça repasse de determinado percentual à Escola Nacional de Seguros, ou que o consórcio*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

desembolse determinado montante com despesas administrativas. Sendo assim, parece-nos evidente o conflito de interesses na participação da Seguradora Líder na comissão.
Reforça esse entendimento a proposta apresentada pela Seguradora Líder, CNSeg e Fenseg para alteração do modelo DPVAT (ver item 2.3.2.3). Nessa oportunidade, as proponentes sugerem que sejam autorizadas diversas despesas com entidades privadas do setor de seguros. Fica claro que o interesse maior não é a eficácia da operação do DPVAT, mas sim aumentar os próprios ganhos, direta ou indiretamente. (TC 034.130/2017-9)

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:
(...)
9.2. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar à Superintendência de Seguros Privados, com vistas ao aprimoramento da supervisão e da fiscalização que exerce sobre a gestão do seguro DPVAT, que:
(...)
9.2.3. reavalie a permanência da Seguradora Líder como membro da Comissão Permanente do DPVAT, instituída pela Circular 580/2018, ante o possível conflito de interesses; (Acórdão TCU 1.801/2019-Plenário)

1821. De modo análogo ao caso da Comissão Permanente do DPVAT, o Presidente da Susep criou, por meio da Portaria Susep 7.070/2018, uma comissão mista com a finalidade de reexaminar as irregularidades identificadas nos relatórios de fiscalização de 2015 e 2016:

Art. 1º Constituir Comissão Especial instituída com a finalidade de analisar as propostas apresentadas pelos grupos de trabalho responsáveis pela revisão tarifária do DPVAT de 2015 e 2016 e pelas fiscalizações realizadas nesse tema.
Art. 2º A Comissão Especial será composta pelo Superintendente da SUSEP e por um representante de cada um dos seguintes órgãos e entidades:
I - Diretoria de Organização do Sistema de Seguros Privados - DIORG;
II - Diretoria de Supervisão de Conduta - DICON;
III - Diretoria de Supervisão de Solvência - DISOL;
IV - Procuradoria Federal junto à SUSEP;
V - Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda - SPE;
VI - Secretaria Nacional do Consumidor - SENACON;
VII - Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização - CNSeg;
VIII - Federação Nacional de Seguros Gerais - Fenseg;
IX - Federação Nacional dos Corretores de Seguros Privados e de Resseguros, de Capitalização, de Previdência Privada, das Empresas Corretoras de Seguros e de Resseguros - Fenacor;
X - Escola Nacional de Seguros - Funenseg;
XI - Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT; e
XII - INSPER - Instituto de Ensino e Pesquisa (peça 241).

1822. No entanto, essa portaria é ainda mais irregular que a Circular 580/2018, pois representante da Funenseg e da Fenacor também compõem a comissão especial. Sendo assim, com a Portaria Susep 7.070/2018, além do repassador, os beneficiários dos repasses ilegais poderiam avaliar condutas na operação do DPVAT.

1823. Verifica-se, na composição da comissão, que, além da Líder, quatro das instituições incluídas da comissão (CNSeg, FenSeg, Funenseg e Fenacor) e alguns de seus representantes presentes nas reuniões da comissão (ver atas – peças 242-245) foram citados inúmeras vezes nas irregularidades apresentadas no relatório da KPMG (peças 140-150).

1824. Vale lembrar que as irregularidades apontadas pela KPMG encontravam-se pendentes de análise na Susep. Assim, a constituição da comissão mista forçaria a aproximação entre técnicos da Autarquia e as pessoas envolvidas nas irregularidades e poderia comprometer a imparcialidade na análise técnica do relatório da KPMG na Susep.

1825. Por fim, duas curiosidades da Portaria Susep 7.070/2018 merecem menção: esse ato inclui, entre os membros da comissão especial, dois representantes de órgãos federais de Brasília e um representante de uma instituição particular de ensino.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1826. Quanto aos representantes de órgãos federais de Brasília, vale dizer que o fato de uma portaria de uma autarquia designar membros de órgãos que não lhe são subordinados, inclusive órgão vinculado a outro ministério, parece afrontar o princípio da hierarquia e extrapolar o limite de competência do Presidente da Susep.

1827. Quanto ao representante de uma instituição particular de ensino, é difícil imaginar por que motivo uma instituição privada, totalmente fora do ramo de seguro, teria sido incluída na comissão especial que iria tratar de falhas na operação do DPVAT identificadas em fiscalizações da Susep.

1828. A questão da morosidade da alta administração no tratamento dispensado ao relatório da KPMG foi tratada no achado 3.5, onde se concluiu que o atraso na adoção de providências foi decorrente da demora na disponibilização do relatório da KPMG para análise pelos técnicos da Susep e da demora na tomada de decisão do Superintendente da Susep no sentido de adotar a proposta técnica, que foi unânime, de instaurar o PAR.

1829. Durante 199 dias, o relatório recebido pelo superintendente da Susep deixou de ser compartilhado com o corpo técnico da Autarquia, permanecendo "engavetado", sem qualquer justificativa.

1830. Essa não formalização de processo para apurar as irregularidades pode caracterizar, a nosso ver, prevaricação, pois houve omissão dolosa do dever de movimentar a Autarquia no sentido de apurar as irregularidades.

1831. Dos 199 dias de inércia da Autarquia, seis dias foram gastos pelo superintendente até a decisão protelatória de quedar a Susep inerte até o recebimento do relatório definitivo, 127 dias foram consumidos pelo superintendente até a disponibilização do relatório para diretores das unidades técnicas, e 66 dias foram consumidos pelos diretores até a concessão de permissão de acesso aos técnicos da Autarquia.

1832. Ou seja, a alta administração da Susep de 2017/2018, principalmente o Superintendente, com apoio de seu gabinete, podem ser responsabilizados por agir deliberadamente no sentido de inibir ações de controle da Susep, possivelmente com o intuito de proteger interesse dos administradores afastados da Seguradora Líder e determinadas pessoas politicamente expostas, cujas condutas supostamente irregulares encontravam-se descritas no relatório da KPMG.

1833. Portanto, todos fatos narrados na denúncia são corroborados por achados desta fiscalização ou de fiscalizações anteriores.

1834. Cumpre, então, tratar dos indícios de conflitos de interesse, elementos que podem agravar a situação dos responsáveis indicados na denúncia. Os parâmetros para determinação da existência de conflito de interesses estão definidos na Lei 12.813/2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal.

1835. De acordo com essa lei, os ocupantes da alta administração da Susep estão sujeitos a suas normas:

> *Art. 2º Submetem-se ao regime desta Lei os ocupantes dos seguintes cargos e empregos:*
> *(...)*
> *III - de presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalentes, de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista;*

1836. Essa lei define conflito de interesses como um tipo de situação, e não exige a realização de um ato administrativo para sua configuração:

> *Art. 3º Para os fins desta Lei, considera-se:*
> *I - conflito de interesses: a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1837. Essa lei também estabelece independência entre a situação de conflito de interesses e os resultados que dela poderiam advir:

> *Art. 4º*
> *(...)*
> *§ 2º A ocorrência de conflito de interesses independe da existência de lesão ao patrimônio público, bem como do recebimento de qualquer vantagem ou ganho pelo agente público ou por terceiro.*

1838. Em seguida, a lei enumera os casos que configuram conflitos de interesses no exercício do cargo público. Dos casos enumerados pela lei, mais de um parecem se adequar aos fatos narrados na denúncia e são destacados no excerto abaixo transcrito:

> *Art. 5º Configura conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal:*
> *I - divulgar ou fazer uso de informação privilegiada, em proveito próprio ou de terceiro, obtida em razão das atividades exercidas;*
> *II - exercer atividade que implique a prestação de serviços ou a manutenção de relação de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha **interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe**;*
> *III - exercer, direta ou indiretamente, atividade que em razão da sua natureza seja incompatível com as atribuições do cargo ou emprego, considerando-se como tal, inclusive, a atividade desenvolvida em áreas ou matérias correlatas;*
> *IV - atuar, ainda que informalmente, como procurador, consultor, assessor ou intermediário de interesses privados nos órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;*
> *V - praticar **ato em benefício de interesse de pessoa jurídica de que participe o agente público, seu cônjuge, companheiro ou parentes**, consanguíneos ou afins, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, e que possa ser por ele beneficiada ou influir em seus atos de gestão;*
> *VI - receber presente de quem tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe fora dos limites e condições estabelecidos em regulamento; e*
> *VII - **prestar serviços, ainda que eventuais, a empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pelo ente ao qual o agente público está vinculado**.*
> *Parágrafo único. As situações que configuram conflito de interesses estabelecidas neste artigo aplicam-se aos ocupantes dos cargos ou empregos mencionados no art. 2º ainda que em gozo de licença ou em período de afastamento.*
>
> *Art. 6º Configura conflito de interesses após o exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal:*
> *I - a qualquer tempo, divulgar ou fazer uso de informação privilegiada obtida em razão das atividades exercidas; e*
> *II - no período de 6 (seis) meses, contado da data da dispensa, exoneração, destituição, demissão ou aposentadoria, salvo quando expressamente autorizado, conforme o caso, pela Comissão de Ética Pública ou pela Controladoria-Geral da União:*
> *a) prestar, direta ou indiretamente, qualquer tipo de serviço a pessoa física ou jurídica com quem tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo ou emprego;*
> *b) aceitar cargo de administrador ou conselheiro ou estabelecer vínculo profissional com pessoa física ou jurídica que desempenhe atividade relacionada à área de competência do cargo ou emprego ocupado;*
> *c) celebrar com órgãos ou entidades do Poder Executivo federal contratos de serviço, consultoria, assessoramento ou atividades similares, vinculados, ainda que indiretamente, ao órgão ou entidade em que tenha ocupado o cargo ou emprego; ou*
> *d) intervir, direta ou indiretamente, em favor de interesse privado perante órgão ou entidade em que haja ocupado cargo ou emprego ou com o qual tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo ou emprego.*

1839. E a lei configura como ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública as situações definidas no dispositivo transcrito acima:

> *Art. 12. O agente público que praticar os atos previstos nos arts. 5º e 6º desta Lei incorre em improbidade administrativa, na forma do art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando não caracterizada qualquer das condutas descritas nos arts. 9º e 10 daquela Lei. (Lei 12.813/2013)*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: (Lei 8.429/1992)

1840. Para verificar a existência das situações de conflitos de interesse narradas na denúncia, foram analisadas as evidências apresentadas pelo denunciante e consultadas as bases de dados do TCU.

1841. Com relação às informações disponíveis na Internet apresentadas na denúncia, de fato os documentos lá se encontram.

1842. Para verificar se as informações disponíveis na Internet são confiáveis, consultaram-se as bases de dados do TCU. A tabela 78 apresenta os resultados desse teste de auditoria.

Tabela 78. Teste de confirmação nas bases do TCU de vínculos que configuram conflito de interesses na ocupação do cargo de Superintendente da Susep

Pessoa	Vínculo apontado na denúncia	Confirmação nas bases do TCU
Superintendente no período de 28/7/2016 a 27/2/2019, Sr. Joaquim Mendanha de Ataídes, CPF 369.920.621-15	Até o momento de sua posse, o Superintendente ocupou o cargo de presidente do SINCOR de Goiás	Presidente do Sincor/GO de 01/03/2007 a 16/05/2016 (CNPJ)
	O Superintendente exerceu a presidência da Susep em concomitância com o cargo de Vice-Presidente da SICOOBCREDSEGURO - Cooperativa de Crédito	Diretor de 01/06/2010 a 10/03/2011 (CNPJ) – vínculo de vice-presidente não confirmado nas bases do TCU -
	Exerceu a presidência da Susep em concomitância com a situação de sócio da empresa MAISGENOMA GERENCIADORA DE RISCOS S/S LTDA	Sócio com 18,40% desde 15/1/2008 (CNPJ)
	Exerceu a presidência da Susep em concomitância com a situação de sócio da empresa MAISGENOMA GERENCIADORA DE RISCOS S/S LTDA, que possui como sócio Henderson de Paula Rodrigues, que é sócio de algumas corretoras de seguros e é vice-Presidente Financeiro do SINCOR de Goiás	Sincor/GO – Presidente entre 16/05/2016 e 06/09/2019 (CNPJ) - vínculo de vice-presidente não confirmado nas bases do TCU Maisgenoma Gerenciadora de Riscos – Sócio com 18,40% desde 15/01/2008 (CNPJ)
		Administração Domingues e Rodrigues Corretora de Seguros LTDA – Sócio a partir de 04/10/2017 (CNPJ) Catalana Corretora de Seguros LTDA – Sócio administrador desde 20/05/2016 (CNPJ) Corasbeg - Corretora de Seguros LTDA – Sócio desde 14/03/2002 (CNPJ)
Diretor de Administração no período de 27/10/2016 a 29/3/2019, Sr. Paulo dos Santos, CPF 757.618.908-87	ex-Assessor de Ensino Superior da Escola Nacional de Seguros (Funenseg)	Professor de 01/08/2012 a 01/02/2013 (RAIS) Secretário Executivo e/ou Diretor de 01/11/2011 a 16/12/2016 (RAIS/GFIP)
	ex-Presidente do Instituto Brasileiro de autorregulação do Mercado de Corretagem de Seguros (Ibracor)	Presidente de 19/11/2014 a 13/02/2017 (CNPJ)
Diretor de Organização do Sistema de Seguros Privados no período de 1/11/2016 a 29/3/2019, Sr. Marcelo Augusto	filho do atual presidente do Ibracor	Gumercindo Rocha Filho, pai do Diretor, foi Presidente do Ibracor de 13/02/2017 a 11/03/2020 (CNPJ/CPF)
	ex-assessor jurídico da Fenacor	Vínculo empregatício com Fenacor, como advogado de empresa entre 2009 e 24/01/2017 (RAIS/GFIP)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Pessoa	*Vínculo apontado na denúncia*	*Confirmação nas bases do TCU*
Camacho Rocha, CPF 023.545.687-03	*ex-suplente do Conselho Fiscal da Funenseg*	*Vínculo não confirmado*

Fontes: TC 010.729/2018-6, peça 1; TCU (sistema DGI).

1843. Essa tabela mostra que apenas dois vínculos não puderam ser confirmados pelas bases do TCU: (1) que o sócio do Superintendente Henderson de Paula Rodrigues ocupou o cargo de Vice-Presidente do SINCOR-GO; e (2) que o Diretor de Organização do Sistema de Seguros Privados foi suplente do Conselho Fiscal da Funenseg.

1844. De resto, restou comprovada a relação do Sr. Joaquim Mendanha de Ataídes, ex-Superintendente, com o SINCOR-GO e sua relação societária com Henderson de Paula Rodrigues, que deteve sociedade em três empresas do ramo de seguros enquanto seu sócio era Superintendente da Susep.

1845. Também se comprovou vínculo do Sr. Paulo dos Santos, ex-Diretor de Administração com a Funenseg e o Ibracor, cabendo destacar que o vínculo com o Ibracor se estendeu ao longo do período em que ele ocupou a diretoria da Susep.

1846. E o Diretor de Organização do Sistema de Seguros Privados, Sr. Marcelo Augusto Camacho Rocha, de fato é filho de um ex-Presidente do Ibracor e manteve vínculo empregatício com a Fenacor antes de ocupar a Diretoria da Susep.

1847. Além de buscar a confirmação dos vínculos narrados na denúncia, buscaram-se informações complementares nas bases do TCU e na Internet (peças 186-202).

1848. Nas bases do TCU, verificou-se que, após deixar a Susep, o Sr. Joaquim Mendanha de Ataídes firmou sociedade com o Sr. Marcelo Augusto Camacho Rocha na empresa Camacho & Mendanha Consultoria e Assessoria LTDA (em 7/1/2020) e assumiu a presidência do Ibracor, que fora presidida pelo pai do sócio (11/3/2020).

1849. Na Internet, no site do Sincor/GO, verificou-se que a Sra. Mariza Pereira Domingues – CPF 825.012.031-00 era vista como cônjuge de Joaquim Mendanha de Ataídes em 16/10/2015 (peça 202).

1850. Em pesquisa nas bases do TCU, verificou-se que, ao se deixar duas empresas de corretagem às vésperas de ocupar a presidência da Susep, o Sr. Joaquim Mendanha de Ataídes transferiu suas cotas dessas empresas para a cônjuge (empresas Brasicor Corretora E Administradora de Seguros LTDA, em 11/8/2016, e G8 Corretora e Administradora de Seguros LTDA, em 25/07/2016).

1851. Também se verificou que a companheira, professora do ensino fundamental e médio, firmou sociedade em duas outras corretoras após Joaquim Mendanha de Ataídes tornar-se Superintendente (NG8 Corretora e Administradora de Seguros LTDA, em entre 29/7/2016 e 4/10/2016 – tendo Henderson de Paula Rodrigues como sócio, e Administração Domingues e Rodrigues Corretora de Seguros LTDA, a partir de 4/7/2017).

1852. Ademais, constatou-se que Joaquim Mendanha de Ataídes foi responsável pelo comitê financeiro único do PMN/GO em 2010 (CNPJ), confirmando vínculos políticos mencionados na denúncia.

1853. Por fim, vale destacar que, conforme noticiado na denúncia, Sincors, Fenacor, Ibracor, Funenseg podem ser considerados um único grupo de interesse, que possuem finalidades semelhantes e compartilham dirigentes, de acordo com os dados constantes da base de CNPJ.

1854. Conclui-se, portanto, que a denúncia é procedente tanto no que se refere às quatro irregulares apontadas (repasses aos Sincors e Funenseg, criação de comissão mista para avaliar condutas da Líder e morosidade na apuração do relatório da KPMG) como no que se refere à

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

existência de potenciais conflitos de interesse de dois membros da alta administração da Susep nos anos de 2016 a 2018: Srs. Joaquim Mendanha de Ataídes e Paulo dos Santos.

1855. Quanto ao Sr. Marcelo Augusto Camacho Rocha, cuja situação de conflito de interesses também restou caracterizada, cumpre registrar que ele se absteve de votar nas decisões que tratavam de assuntos da Líder.

177. Outras decisões que podem caracterizar situações de conflitos de interesses ou atos de improbidade administrativa

1856. As decisões mencionadas na denúncia que é objeto do TC 010.729/2018-6 parecem ser um subconjunto de decisões que podem caracterizar situações de conflitos de interesses ou atos de improbidade administrativa.

1857. O anexo 6 apresenta um quadro montado para a identificação de decisões da Diretoria que poderiam configurar situações de conflitos de interesse ou atos de improbidade administrativa dos diretores da Susep.

1858. Nesse quadro, foram incluídas 42 decisões ou registros de atas da Diretoria que tratam de assuntos relacionados ao DPVAT no período de agosto/2016 e dezembro/2018.

1859. Dos 42 itens analisados, foram identificadas 14 decisões que podem caracterizar situações de conflitos de interesses ou atos de improbidade administrativa dos diretores da Susep. Essas decisões são apresentadas na tabela 79.

Tabela 79. Decisões que podem caracterizar situações de conflitos de interesses ou atos de improbidade administrativa dos diretores da Susep.

Data	Peça	Assunto	Decisão
9/12/2016	236	Prêmios tarifários do Seguro DPVAT	SEI 15414.001610/2016-10 Decidiu aprovar minuta de alteração da Resolução CNSP 332/2015
15/12/2016	204	Relatório de fiscalização de 2016	SEI 15414.602744/2016-44 Decidiu, por unanimidade, aprovar as seguintes propostas: i. manutenção dos valores relativos ao custo do bilhete; ii. encaminhar à PFSusep para aprofundamento da análise das OUTRAS DESPESAS OPERACIONAIS – CONVÊNIOS DETRANs, de modo a subsidiar ulterior posicionamento do Conselho Diretor; iii. determinar que a Seguradora Líder deixe de incorrer com despesas com gratificações para seus administradores; iv. determinar que a Seguradora Líder adote as medidas necessárias para o encerramento do convênio com o Observatório Nacional de Segurança Viária (ONSV); e v. determinar que a Seguradora Líder proceda a reavaliação da metodologia de cálculo de pagamento aos SINCORs, levando em consideração a metodologia de renumeração das Seguradoras Consorciadas que recepcionam sinistros e que essa despesa seja alocada da Despesa Administrativa para Despesa de Sinistros.
12/1/2017	206	Relatório de fiscalização de 2013	SEI 15414.003248/2013-61 (SEI 15414.001804/2013-64) Decidiu acolher o entendimento de que faz parte do objeto institucional da Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT S.A. o dispêndio relativo a políticas públicas de segurança e educação de trânsito, tendo em vista que estas despesas contribuem para a diminuição de acidentes de trânsito e, por conseguinte, reduzem a sinistralidade da Seguradora Líder, se baseando, também, no entendimento de que as sociedades

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Data	Peça	Assunto	Decisão
			seguradoras congêneres têm dispêndios similares com o mesmo objetivo, qual seja, a diminuição da sinistralidade.
12/1/2017	*206*	*Relatório de fiscalização de 2014*	*SEI 15414.003409/2014-05* *Tomou ciência do tema abordado, com proposta de preliminarmente a qualquer deliberação deste Conselho, que seja emitido ofício à Seguradora Líder, para que esta esclareça se o referido contrato de patrocínio ainda está em vigor, bem como se o seu objeto permanece o mesmo.*
19/1/2017	*207*	*Pedido de reconsideração – Anulação do Termo de Julgamento Eletrônico nº 10/2016*	*SEI 15414.602744/2016-44* *Decidiu imprimir efeito suspensivo àquela decisão, proferida em 15 de dezembro de 2016, para que seja efetuada a análise dos argumentos de mérito apresentados pela parte recorrente, tendo em vista o direito ao contraditório e à ampla defesa.*
19/1/2017	*207*	*Proposta de alteração do Termo de Julgamento relativo a repasses aos Sincors*	*SEI 15414.612542/2016-19* *Decidiu, por unanimidade, autorizar a Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT S.A. a retomada do pagamento da 3ª parcela prevista no contrato firmado entre a Seguradora Líder DPVAT e os Sincors, pela recepção dos documentos de avisos de sinistros das vítimas ou beneficiários do Seguro DPVAT, face a implementação do novo modelo de regulação de sinistros pela Seguradora Líder DPVAT, conforme por ela relatado, o que impede a ocorrência de duplo pagamento. Indica, ainda, o Conselho Diretor, que este item seja incluído para verificação na próxima fiscalização a ser realizada na Seguradora Líder DPVAT.*
9/3/2017	*208*	*Alteração de dispositivos da Resolução CNSP nº 332/2015*	*SEI 15414.603010/2017-63* *Decidiu aprovar a minuta de Resolução CNSP que altera dispositivos da Resolução CNSP 332/2015, acatando o pleito apresentado pela Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT, considerando a razoabilidade dos argumentos apresentados, que justificam o aumento no percentual da dotação destinado às Despesas Administrativas (DA) de 5,35% para 6,30%. Este aumento será compensado com a redução do percentual da dotação destinada ao IBNR, de 42,06% para 41,11%. Com essas alterações, espera-se que a dotação para suportar o dispêndio previsto com Despesas Administrativas pela Seguradora Líder para o exercício de 2017 seja suficiente, além de possibilitar a manutenção do saldo da Provisão de Despesas Administrativas (PDA) no final do exercício de 2017 em montante equivalente ao saldo inicial, após a transferência de 50% para a Provisão de IBNR, de R$ 29,3 milhões.*
4/5/2017	*210*	*Grupo Técnico DPVAT "sobra" do IBNR e comissão de corretagem nas categorias 3 e 4.*	*SEI 15414.603639/2017-11* *Decidiu adotar como posicionamento da Susep a respeito do destino:* *1 - que o saldo excedente da provisão IBNR seja utilizado para manutenção dos valores dos prêmios e atualização dos valores das indenizações do seguro DPVAT, já que parte do saldo da provisão IBNR foi revertida na revisão tarifária de 2016, que resultou numa redução linear de 37% dos prêmios em todas as categorias do seguro DPVAT a partir de janeiro de 2017, dependendo do comportamento dos sinistros durante este exercício; e* *2 - a manutenção do percentual de 8% (oito por cento) para a comissão de corretagem dos corretores indicados que prestem assistência às vítimas e beneficiários dos acidentes envolvendo cada segurado das categorias 3 e 4 do seguro DPVAT.*
23/5/2017	*203*	*GT 6640/2016*	*SEI 15414.602744/2016-44* *Decidiu:* *(1) cancelamento da recomendação do item (iii) do Termo de Julgamento Eletrônico SUSEP/SUPERINTENDENTE/GABIN/SECON Nº 10/2016*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Data	Peça	Assunto	Decisão
			(0053106) e determinação para que a CGFIP analise com maior profundidade o trabalho do Comitê de Política de Remuneração para verificar se a definição das metas e da remuneração dos executivos, dos conselheiros de administração e fiscal e dos membros do comitê de auditoria observa as boas práticas recomendadas pelo Guia de Boas Práticas (2015) e do Guia de Orientação para Planejamento de Sucessão, Avaliação e Remuneração de Conselho de Administração e Diretor-Presidente (2011), ambos do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, em especial as relacionadas ao não relacionamento da remuneração a metas de curto prazo e à transparência para divulgação da remuneração; *(2) ratificação do item (iv) do Termo de Julgamento Eletrônico SUSEP/SUPERINTENDENTE/ GABIN/SECON Nº 10/2016 (0053106), com a determinação de que a Seguradora Líder adote as medidas necessárias para o encerramento do convênio com o Observatório Nacional de Segurança Viária (ONSV), o que não impede a formalização de novo contrato de patrocínio que observe estritamente o disposto na Resolução CNSP nº 332, de 9 de dezembro de 2015, e não incorra nos mesmos problemas apontados pela fiscalização da SUSEP;* *(3) cancelamento da decisão constante do Termo de Julgamento de 28 de maio de 2012, às fls. 226 do Processo SUSEP nº 15414.001236/2012-11, a partir de 31 de dezembro de 2017, e ratificação do item (v) do Termo de Julgamento Eletrônico SUSEP/SUPERINTENDENTE/GABIN/SECON Nº 10/2016 (0053106), com a determinação de que a Seguradora Líder proceda, até 31 de dezembro de 2017, a reavaliação da metodologia de cálculo de pagamento aos SINCOR's, levando em consideração o disposto na Resolução CNSP nº 332, de 2015, uma vez que a partir de 1º de janeiro de 2018 a remuneração dos SINCOR's deverá observar esta nova metodologia. Em relação à proposta para que essa despesa seja classificada como Despesa de Sinistros, proponho que esta medida seja sobrestada até que a Comissão Contábil conclua o estudo previsto no plano de ação da SUSEP para atendimento da recomendação 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) do Acórdão AC-2609-40/16-P (ver Processo SEI 15414.609951/2016-20); e* *(4) encaminhamento à PF-Susep para atendimento do item (ii) do Termo de Julgamento Eletrônico SUSEP/SUPERINTENDENTE/GABIN/SECON Nº 10/2016 (0053106).*
3/10/2017	*216*	*Ciência do Relatório GT DPVAT - Constituição de GT para análise das propostas apresentadas pelo GT responsável da revisão tarifária de 2015 e 2016 e pela fiscalização – Resposta à questão 1.9 do Relatório Final do GT*	*SEI 15414.603818/2017-41* *Tomou ciência, do Relatório de Grupo de Trabalho SUSEP/DICON/GT - Portaria 6640/2017 e das medidas adotadas até o momento em relação aos fatos apontados pelo grupo de trabalho e* *Decidiu constituir grupo de trabalho composto por representantes da Susep, do mercado, da academia e de entidades de defesa do consumidor, com a finalidade de analisar as propostas apresentadas pelos grupos de trabalho responsáveis pela revisão tarifária de 2015 e 2016 e pela fiscalização.*
7/12/2017	*217*	*Alteração de dispositivos da*	*SEI 15414.607858/2017-61* *Decidiu aprovar a minuta de Resolução CNSP, que altera a Resolução CNSP 332/2015*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Data	Peça	Assunto	Decisão
		Resolução CNSP nº 332/2015	
6/2/2018	*219*	*Prorrogação de prazo*	*SEI 15414.601825/2018-99* *Decidiu deferir o pleito apresentado pela Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT, adaptando o pedido ao cronograma abaixo:* *a) Até 22/02/2018 - Realização de Reunião entre SUSEP, Seguradora Líder e FENACOR com o intuito de apresentar os problemas e as discussões inerentes à reavaliação;* *b) De 22/02/2018 até 20/03/2018 - Apresentação de proposta de reavaliação firmada pela Seguradora Líder;* *c) De 22/02/2018 até 20/03/2018 - Realização de visitas in loco de sedes dos SINCOR's que realizam o serviço aqui em comento pela SUSEP;* *d) De 20/03/2018 até 20/04/2018 - Confecção e apresentação de Relatório Final ao Conselho Diretor da SUSEP;* *e) De 20/04/2018 até 01/05/2018 - Apresentação à Seguradora Líder, em reunião com a presença da FENACOR, do Relatório Final proposto pela Autarquia;* *f) De 01/05/2018 até 15/05/2018 - Abertura de prazo para manifestação da Seguradora Líder e da FENACOR sobre o Relatório Final apresentado pela SUSEP no período anterior;* *g) De 15/05/2018 até 01/06/2018 - Análise e manifestação final da área técnica da SUSEP quanto ao apresentado no item anterior, e* *h) De 01/06/2018 até 15/06/2018 - Ciência e manifestação final do Colegiado da SUSEP sobre o Relatório Final e a reavaliação apresentada pela Seguradora Líder.* *Decidiu, ainda, informar à Seguradora Líder que a partir de 1/7/2018 irá viger a nova metodologia.*
3/8/2018	*227*	*Constituição de grupo de trabalho com o objetivo de elaborar proposta de tarifação do Seguro DPVAT.*	*SEI 15414.616523/2018-15* *Decidiu, por unanimidade, aprovar a constituição de Grupo de Trabalho para elaborar proposta de tarifação*
7/12/2018	*235*	*Minuta de Resolução que altera dispositivos da Resolução CNSP 332/2015*	*SEI 15414.637541/2018-31* *Decidiu aprovar a minuta de Resolução CNSP que dispõe sobre o DPVAT, mantendo a tarifa conforme orientação do GT do DPVAT, e aprovar, condicionada à manifestação da PF-Susep, a minuta de Circular que Institui a Comissão Permanente do Seguro DPVAT*

Observação: todas decisões foram por unanimidade, mas alguns diretores se declararam impedidos.

1860. Os motivos das suspeitas de configuração de conflito de interesses ou de atos de improbidade administrativa dos diretores da Susep são apresentados na tabela 80.

Tabela 80. Motivos das suspeitas de configuração de conflito de interesses ou de atos de improbidade administrativa dos diretores da Susep.

Data	Peça	Assunto	Motivo
3/8/2018	*227*	*Constituição de grupo de trabalho com o objetivo de elaborar proposta de tarifação do Seguro DPVAT.*	*A Portaria aprovada nomeou um dos diretores como coordenador do GT, criando interferência na conclusão do relatório sobre o cálculo atuarial do DPVAT (ver achado 3.2)*
9/3/2017	*208*	*Alteração de dispositivos da Resolução CNSP nº 332/2015*	*Não foi encontrada decisão do CNSP autorizando o aumento das Despesas Administrativas (DA) de 5,35% para 6,30%, conforme a minuta aprovada. Essa decisão permitiria a continuidade das despesas*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

			gerais excessivas - com consumo do excesso de provisões (ver achado 3.9)
7/12/2018	*235*	*Minuta de Resolução que altera dispositivos da Resolução CNSP 332/2015*	
3/10/2017	*216*	*Ciência do Relatório GT DPVAT - Constituição de GT para análise das propostas apresentadas pelo GT responsável da revisão tarifária de 2015 e 2016 e pela fiscalização – Resposta à questão 1.9 do Relatório Final do GT*	
6/2/2018	*219*	*Prorrogação de prazo*	*Decisões que permitiram a continuidade das despesas irregulares apontadas em inúmeros relatórios de fiscalização e postergaram a recuperação de recursos desembolsados irregularmente (ver achados 3.2, 3.3, 3.4 e item 3.10.1.3)*
9/12/2016	*236*	*Prêmios tarifários do Seguro DPVAT*	
12/1/2017	*206*	*Relatório de fiscalização de 2013*	
4/5/2017	*210*	*Grupo Técnico DPVAT "sobra" do IBNR e comissão de corretagem nas categorias 3 e 4.*	
7/12/2017	*217*	*Alteração de dispositivos da Resolução CNSP nº 332/2015*	
12/1/2017		*Relatório de fiscalização de 2014*	
15/12/2016	*204*	*Relatório de fiscalização de 2016*	
19/1/2017	*207*	*Pedido de reconsideração – Anulação do Termo de Julgamento Eletrônico nº 10/2016*	
23/5/2017	*203*	*GT 6640/2016*	
19/1/2017	*207*	*Proposta de alteração do Termo de Julgamento relativo a repasses aos SINCOR's*	

1861. A tabela 80 agrupa as decisões em três categorias: (1) uma decisão que causou interferência na conclusão do relatório sobre o cálculo atuarial do DPVAT (achado 3.2); (2) uma decisão que permitiria a continuidade das despesas gerais excessivas - com consumo do excesso de provisões (achado 3.9); e (3) doze decisões que permitiram a continuidade das despesas irregulares apontadas em inúmeros relatórios de fiscalização e postergaram a recuperação de recursos desembolsados irregularmente (ver achados 3.2, 3.3, 3.4 e item 3.10.1.3).

1862. Vale registrar que algumas decisões da categoria 3 referem-se a patrocínio de uma ONG citada no relatório da KPMG, como sendo vinculada a um Deputado Federal (peça 140, p. 157-160, peça 144, pp. 94, 98-99, 131). E outras decisões referem-se a decisões acerca dos Sincor, da Fenaseg, da Fenacor e do Funenseg, que também são mencionados em irregularidades pela KPMG Federal (peça 140, p. 196, peça 144, p. 70, 89, 92-94, 96, 106, 113, 119-120, 122-123, 131, 143, 152, 204, 208, 214-215, 223, 229, 263, 267, 270, peça 145, p. 70-71, 85, 145).

1863. Os responsáveis por essas decisões, assim como os favorecidos por essas decisões, são apresentados na tabela 81.

Tabela 81. Responsáveis pelas decisões que podem caracterizar situações de conflitos de interesses ou atos de improbidade administrativa dos diretores da Susep.

Data	***Peça***	***Assunto***	***Favorecidos***	***Responsáveis***
9/12/2016	*236*	*Prêmios tarifários do Seguro DPVAT*	*Seguradora Líder; Funenseg.*	*Joaquim Mendanha de Ataídes, Superintendente; Carlos Alberto de Paula, Diretor de Organização do Sistema de Seguros Privados; Cássio Cabral Kelly, Diretor de Supervisão de Solvência; Helena Mulim Venceslau, Diretora de Supervisão de Conduta; Paulo dos Santos, Diretor de Administração.*
15/12/2016	*204*	*Relatório de fiscalização de 2016*	*Seguradora Líder; ONSV; Sincor.*	*Paulo dos Santos, Superintendente Substituto; Carlos Alberto de Paula, Diretor de Organização do Sistema de Seguros Privados;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

				Cássio Cabral Kelly, Diretor de Supervisão de Solvência; *Helena Mulim Venceslau, Diretora de Supervisão de Conduta.*
12/1/2017	*206*	*Relatório de fiscalização de 2013*	*Seguradora Líder; Funenseg.*	*Joaquim Mendanha de Ataídes, Superintendente;* *Cássio Cabral Kelly, Diretor de Supervisão de Solvência;* *Helena Mulim Venceslau, Diretora de Supervisão de Conduta.*
12/1/2017		*Relatório de fiscalização de 2014*	*Seguradora Líder; ONSV.*	*Joaquim Mendanha de Ataídes, Superintendente;* *Cássio Cabral Kelly, Diretor de Supervisão de Solvência;* *Helena Mulim Venceslau, Diretora de Supervisão de Conduta;* *Paulo dos Santos, Diretor de Administração.*
19/1/2017	*207*	*Pedido de reconsideração – Anulação do Termo de Julgamento Eletrônico nº 10/2016*	*Seguradora Líder; ONSV; Sincor.*	*Joaquim Mendanha de Ataídes, Superintendente;* *Carlos Alberto de Paula, Diretor de Organização do sistema de Seguros Privados;* *Cássio Cabral Kelly, Diretor de Supervisão de Solvência;* *Helena Mulim Venceslau, Diretora de Supervisão de Conduta;* *Paulo dos Santos, Diretor de Administração.*
19/1/2017	*207*	*Proposta de alteração do Termo de Julgamento relativo a repasses aos SINCOR's*	*Seguradora Líder; Sincor.*	*Joaquim Mendanha de Ataídes, Superintendente;* *Carlos Alberto de Paula, Diretor de Organização do sistema de Seguros Privados;* *Cássio Cabral Kelly, Diretor de Supervisão de Solvência;* *Helena Mulim Venceslau, Diretora de Supervisão de Conduta;* *Paulo dos Santos, Diretor de Administração.*
9/3/2017	*208*	*Alteração de dispositivos da Resolução CNSP nº 332/2015*	*Seguradora Líder.*	*Joaquim Mendanha de Ataídes, Superintendente;* *Carlos Alberto de Paula, Diretor de Organização do Sistema de Seguros Privados;* *Cássio Cabral Kelly, Diretor de Supervisão de Solvência;* *Helena Mulim Venceslau, Diretora de Supervisão de Conduta;* *Paulo dos Santos, Diretor de Administração.*
4/5/2017	*210*	*Grupo Técnico DPVAT "sobra" do IBNR e comissão de corretagem nas categorias 3 e 4.*	*Seguradora Líder; Funenseg.*	*Joaquim Mendanha de Ataídes, Superintendente;* *Carlos Alberto de Paula, Diretor de Organização do Sistema de Seguros Privados;* *Cássio Cabral Kelly, Diretor de Supervisão de Solvência;* *Paulo dos Santos, Diretor de Administração.*
23/5/2017	*203*	*GT 6640/2016*	*Seguradora Líder; ONSV; Sincor.*	*Joaquim Mendanha de Ataídes, Superintendente;* *Carlos Alberto de Paula, Diretoria de Supervisão de Conduta;* *Cássio Cabral Kelly, Diretor de Supervisão de Solvência;* *Paulo dos Santos, Diretor de Administração.*
3/10/2017	*216*	*Ciência do Relatório GT DPVAT - Constituição de GT para análise das propostas apresentadas pelo GT responsável da*	*Seguradora Líder; Fenacor; Detrans; Funenseg; Sincor; ONSV.*	*Joaquim Mendanha de Ataídes, Superintendente;* *Carlos Alberto de Paula, Diretor de Supervisão de Conduta;* *Cássio Cabral Kelly, Diretor de Supervisão de Solvência;* *Paulo dos Santos, Diretor de Administração.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

		revisão tarifária de 2015 e 2016 e pela fiscalização – Resposta à questão 1.9 do Relatório Final do GT		
7/12/2017	*217*	*Alteração de dispositivos da Resolução CNSP nº 332/2015*	*Seguradora Líder; Funenseg.*	*Joaquim Mendanha de Ataídes, Superintendente; Carlos Alberto de Paula, Diretor de Supervisão de Conduta; Ícaro Demarchi Araújo Leite, Diretor de Supervisão de Solvência.*
6/2/2018	*219*	*Prorrogação de prazo*	*Seguradora Líder; Fenacor; Detrans; Funenseg; Sincor; ONSV.*	*Joaquim Mendanha de Ataídes Superintendente, Carlos Alberto de Paula, Diretor de Supervisão de Conduta; Ícaro Demarchi Araújo Leite, Diretor de Supervisão de Solvência; Paulo dos Santos, Diretor de Administração.*
3/8/2018	*227*	*Constituição de grupo de trabalho com o objetivo de elaborar proposta de tarifação do Seguro DPVAT.*	*Os próprios membros da Susep com conflitos de interesse.*	*Joaquim Mendanha de Ataídes Superintendente; Carlos Alberto de Paula, Diretor de Supervisão de Conduta; Ícaro Dermachi Araújo Leite, Diretor de Supervisão de Solvência; Marcelo Augusto Camacho Rocha, Diretor de Organização do Sistema de Seguros Privados; Paulo dos Santos, Diretor de Administração.*
7/12/2018	*235*	*Minuta de Resolução que altera dispositivos da Resolução CNSP 332/2015*	*Seguradora Líder.*	*Joaquim Mendanha de Ataídes, Superintendente; Carlos Alberto de Paula, Diretor de Supervisão de Conduta; Ícaro Demarchi Araújo Leite, Diretor de Supervisão de Solvência; Paulo dos Santos, Diretor de Administração.*

1864. No item anterior, concluiu-se que a denúncia apresentada pelos servidores da Susep é procedente tanto no que se refere às quatro irregularidades apontadas: decisões relativas aos repasses aos Sincors e Funenseg; criação de comissão mista para avaliar condutas da Líder; e morosidade na apuração do relatório da KPMG.

1865. Concluiu-se, também, pela existência de potenciais conflitos de interesse de três membros da alta administração da Susep nos anos de 2016 a 2018: Joaquim Mendanha de Ataídes, CPF 369.920.621-15, Marcelo Augusto Camacho Rocha, CPF 023.545.687-03, e Paulo dos Santos, CPF 757.618.908-87.

1866. Neste item, foram identificadas outras decisões favoráveis à Líder nos anos de 2016 a 2018. Dessas decisões, participaram, além dos responsáveis mencionados acima, os Srs. Ícaro Demarchi Araújo Leite, CPF 311.299.118-45, Carlos Alberto de Paula, CPF 125.528.988-07, Cássio Cabral Kelly, CPF 810.148.057-91, e Helena Mulim Venceslau, CPF 657.979.301-53.

1867. Entendemos que os sete responsáveis devem ser chamados em um processo apartado para justificarem suas condutas.

178. Objetos nos quais o achado foi constatado

1868. Este achado se baseia, fundamentalmente, em dados colhidos nos seguintes documentos:

a) Denúncia objeto do TC 010.729/2018-6;

b) Fiscalização do TCU de 2014 – TC 030.283/2012-4;

c) Monitoramento de 2018 – TC 034.130/2017-9;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

d) Processo SEI 15414.635029/2017-79, peças 140-150;

e) Atas do CRSNSP (peça 185);

f) Processo SEI 15414.637541/2018-31 - Julgamento CNSP tarifa 2019, peça 95;

g) Reunião Líder-Susep - tarifa 2019, peça 90;

h) Processo SEI 15414.603818/2017-41 - Resumo GT 6640, peça 112;

i) Fiscalização realizada pela Susep em 2019, peça 80;

j) Carta-Circular Susep 2/2019, peça 113;

k) Voto 3 - revisão tarifária de 2020, peça 73;

l) Processo SEI 15414.616357/2019-38, peças 151-153;

m) Deliberação Susep 220/2019, peça 94; e

n) Decisões da Diretoria no período de agosto/2016 a dezembro/2018 (peças 203-240).

179. Critérios

1869. Adotou-se como critério de auditoria, entre outros, os preceitos contidos na Constituição Federal, art. 37, caput, e na Lei 12.813/2013, arts. 2º a 5º e 12.

180. Evidências

1870. Constituem evidências principais deste achado os seguintes documentos:

a) Denúncia objeto do TC 010.729/2018-6;

b) Fiscalização do TCU de 2014 – TC 030.283/2012-4;

c) Monitoramento de 2018 – TC 034.130/2017-9;

d) Processo SEI 15414.635029/2017-79, peças 140-150;

e) Atas do CRSNSP (peça 185);

f) Processo SEI 15414.637541/2018-31 - Julgamento CNSP tarifa 2019, peça 95;

g) Reunião Líder-Susep - tarifa 2019, peça 90;

h) Processo SEI 15414.603818/2017-41 - Resumo GT 6640, peça 112;

i) Fiscalização realizada pela Susep em 2019, peça 80;

j) Carta-Circular Susep 2/2019, peça 113;

k) Voto 3 - revisão tarifária de 2020, peça 73;

l) Processo SEI 15414.616357/2019-38, peças 151-153;

m) Deliberação Susep 220/2019, peça 94; e

n) Decisões da Diretoria no período de agosto/2016 a dezembro/2018 (peças 203-240).

1871. Constituem evidências complementares deste achado:

o) Dados colhidos nas bases de dados do TCU;

p) Estatuto Sicoob, peças 188-191;

q) Informações divulgadas pelo Ibracor, peças 195-201; e

r) Notícias divulgadas na mídia, peças 186-187, 192-194, 202.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

181. Causas da ocorrência do achado

1872. Fragilidades no processo de seleção dos ocupantes dos cargos da alta administração da Susep.

182. Efeitos/Consequências do achado

1873. A ocupação de cargos públicos em conflito com interesses privados dá azo a má gestão administrativa ou fraude (potencial).

183. Responsável: qualificação, conduta, nexo de causalidade e culpabilidade (a análise de culpabilidade não se aplica a pessoas jurídicas)

1874. Foram identificados os seguintes responsáveis: Joaquim Mendanha de Ataídes, CPF 369.920.621-15, Marcelo Augusto Camacho Rocha, CPF 023.545.687-03, Paulo dos Santos, CPF 757.618.908-87, Ícaro Demarchi Araújo Leite, CPF 311.299.118-45, Carlos Alberto de Paula, CPF 125.528.988-07, Cássio Cabral Kelly, CPF 810.148.057-91, e Helena Mulim Venceslau, CPF 657.979.301-53.

1875. Esses responsáveis adotaram decisões favoráveis à Líder em desconformidade com a lei e/ou encontraram-se em situações de conflito de interesses definidas na Lei 12.813/2013, arts. 2º a 5º e 12.

184. Conclusão da equipe de auditoria

1876. Em agosto/2013, a pedido do ex-Presidente da Líder, um advogado contratado para prestar consultoria à Seguradora Líder orientou sócios de uma empresa sobre como burlar a norma do CNSP que veda participação de cônjuges e parentes de conselheiros e diretores de seguradoras consorciadas em empresas que contratam com a Seguradora Líder. No mesmo mês, o escritório do advogado tratou de uma doação de R$ 250 mil realizado pela administração da Líder em valor superior ao aprovado pelo conselho de administração. Em agosto/2012, o advogado orientou os dirigentes da Líder a encontrar um modo de ocultar algumas doações que não seriam pela fiscalização.

1877. Em julho/2013, o advogado foi nomeado para a função de membro titular do CRSNSP, por indicação da Fenaseg. O advogado (ex-membro do CRSNSP) relatou diversos processos no CRSNSP de 2014 a 2019, inclusive da Seguradora Líder.

1878. Entendemos que, no próximo monitoramento na Susep, deve-se incluir procedimentos no sentido de verificar: (1) se há indícios de que o CRSNSP adotou medidas favoráveis à Líder em desconformidade com a lei entre 2013 e 2019; e (2) a existência de situações que configuravam conflito de interesses dos membros do CRSNSP no período de 2008 a 2019.

1879. O relatório da KPMG informa que os membros da alta administração da Seguradora Líder utilizaram recursos da operação do DPVAT para satisfazer interesses próprios ou de terceiros. De acordo com esse relatório, os dirigentes da Líder beneficiaram-se, direta ou indiretamente, de pagamentos da Líder que somam mais de R$ 70 milhões.

1880. Além disso, consta do relatório da KPMG que uma empresa de um irmão de um conselheiro da Líder foi excluída da lista das empresas que seriam investigadas pela KPMG.

1881. O relatório da KPMG também revela evidências de negócios da Líder com ocupantes de altos cargos da administração federal ou que favoreceram direta ou indiretamente algumas pessoas politicamente expostas.

1882. A KPMG revelou que a Líder realizou contratos advocatícios milionários para defesa de seus dirigentes nos processos oriundos da Operação Tempo de Despertar.

1883. Entendemos oportuno propor que se determine à Susep que examine: (1) os indícios de favorecimento indevido a membros da alta administração da Seguradora Líder, que foram apontados pela KPMG; (2) os indícios de favorecimento a pessoas politicamente expostas e,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

caso identifique despesas desvinculadas da operação do DPVAT, comunique os fatos às autoridades competentes e determine a glosa de seus valores da margem de resultado do consórcio DPVAT; (3) a regularidade dos pagamentos da Líder à empresa de um irmão de um conselheiro da Líder e, se for o caso, adotar as medidas corretivas e punitivas cabíveis; e (4) a regularidade dos contratos de honorários vinculados a processos criminais realizados pela Líder e, se comprovar que as despesas eram de interesse pessoal dos administradores, determinar a glosa dos valores correspondentes da margem de resultado do consórcio.

1884. O relatório da KPMG mostra que, a pedido de um gerente da Líder, uma funcionária, com anuência de um diretor, acrescentou parágrafos redigidos pelo gerente à minuta da ata do Comitê de Combate à Fraude, com a finalidade de ludibriar o Ministério Público de Minas Gerais. Entendemos que essa questão deve ser apurada pela Susep.

1885. A denúncia apresentada ao TCU (TC 010.729/2018-6) menciona quatro decisões da Diretoria que seriam irregulares.

1886. As questões relativas aos repasses aos Sincors e Funenseg procedem, conforme registrado em relatórios anteriores do TCU e nos achados 3.2 e 3.4. A questão da morosidade da alta administração no tratamento dispensado ao relatório da KPMG foi tratada no achado 3.5, onde se concluiu pela possibilidade de se caracterizar um caso de prevaricação, pois houve omissão dolosa do dever de movimentar a Autarquia no sentido de apurar as irregularidades.

1887. Quanto à questão da comissão criada pela Portaria Susep 7.070/2018, essa também procede, conforme análise empreendida neste achado, pois quem comete irregularidades ou dessas se beneficia não pode ter parte no processo que busca coibir irregularidades e identificar responsáveis; logo, Líder, CNSeg, FenSeg, Funenseg e Fenacor não poderiam participar da comissão criada com a finalidade de analisar condutas da Líder na operação do DPVAT.

1888. Ou seja, concluiu-se que as quatro decisões da Diretoria mencionadas na denúncia de fato foram irregulares.

1889. A denúncia informou situações que poderiam configurar potenciais conflitos de interesse de três membros da diretoria da Susep. Buscas na Internet e no banco de dados do TCU confirmaram as seguintes situações:

- *exercício de função de direção em entidade privada (Sicoobcredseguro) que intermedeia a venda de seguros em concomitância com o cargo de Superintendente - Joaquim Mendanha de Ataídes;*
- *vínculo societário (por meio da Maisgenoma Gerenciadora de Riscos S/S LTDA) com um empresário do ramo de seguro em concomitância com o cargo de Superintendente - Joaquim Mendanha de Ataídes;*
- *exercício de função de direção em entidade privada (Funenseg) beneficiária de recursos do DPVAT em concomitância com o cargo de Diretor - Paulo dos Santos;*
- *parentesco com dirigente de entidade privada (Ibracor) mantida por entidades que recebem recursos do DPVAT (Fenacor, Sincors, Funenseg) - Marcelo Augusto Camacho Rocha*
- *vínculo empregatício com entidade beneficiada com recursos do DPVAT (Fenacor) em concomitância com o cargo de Chefe de Gabinete - Marcelo Augusto Camacho Rocha*

1890. Em procedimentos complementares, verificou-se ainda que o ex-Superintendente manteve, por interposta pessoa (cônjuge), participação em supervisionada durante o período que exerceu o cargo.

1891. Entendemos que as situações dos três responsáveis podem ser enquadradas nas situações previstas nos art. 5º e 6º da Lei 12.813/2013 e, por conseguinte, no art. 11 da Lei 8.429/1992.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1892. Após deixar a Susep, o ex-Superintendente Sr. Joaquim Mendanha de Ataídes firmou sociedade com seu ex-companheiro de diretoria na Susep, Marcelo Augusto Camacho Rocha. E assumiu a presidência do Ibracor, que fora presidida pelo pai desse seu novo sócio.

1893. Essa continuidade da parceria em entidade vinculada indiretamente aos repasses ilegais da Líder reforça a tese de conflito de interesses, especialmente tendo em vista que o nome do ex-Superintendente está cotado para voltar à direção da Susep, de acordo com notícia vinculada na mídia (peça 186, p. 1).

1894. Neste item, foram identificadas outras treze decisões favoráveis à Líder nos anos de 2016 a 2018. Dessas decisões, participaram, além dos responsáveis mencionados acima, os Srs. Ícaro Demarchi Araújo Leite, Carlos Alberto de Paula, Cássio Cabral Kelly e Helena Mulim Venceslau.

1895. Entendemos que os sete responsáveis devem ser chamados em um processo apartado para justificarem suas condutas junto ao TCU.

1896. Os casos de conflito de interesses também podem ser apurados no âmbito administrativo e civil, por meio de processos na Susep ou na CGU, no primeiro caso, e no Ministério Público da União, no segundo caso.

185. Proposta de encaminhamento

1897. Diante do exposto, entendemos oportuno propor:

a) Determinação à Susep para que:

a.1) no prazo de 30 dias, informe sobre o andamento e o julgamento dos processos autuados com base nas informações contidas no relatório da KPMG;

a.2) no prazo de 90 dias, apure as seguintes irregularidades apontadas no relatório da KPMG e adote as medidas administrativas e judiciais cabíveis:

a.2.1) indícios de favorecimento indevido a membros da alta administração da Seguradora Líder, por meio de pagamentos que somam mais de R$ 70 milhões;

a.2.2) os indícios de favorecimento a pessoas politicamente expostas;

a.2.3) pagamentos da Líder à empresa de um irmão de um conselheiro da Líder;

a.2.4) contratos advocatícios com indícios de que foram firmados para defesa de interesses pessoais dos administradores da Líder;

a.2.5) indício de falsificação de ata do Comitê de Combate à Fraude;

b) autuação de processo apartado para apurar a responsabilidade dos seguintes diretores que adotaram decisões favoráveis à Líder em desconformidade com a Lei nos anos de 2016 a 2018: Joaquim Mendanha de Ataídes, Paulo dos Santos, Marcelo Augusto Camacho Rocha, Ícaro Demarchi Araújo Leite, Carlos Alberto de Paula, Cássio Cabral Kelly e Helena Mulim Venceslau;

c) o encaminhamento de cópia deste relatório ao Ministério da Economia, para aprimoramento do sistema de controle para nomeação de pessoas para a direção da Susep e para a composição do CNSP e do CRSNSP;

d) o encaminhamento de cópia deste relatório para a CGU e para o Ministério Público Federal no Rio de Janeiro, para que adotem as medidas que entenderem cabíveis diante das possíveis situações de conflito de interesses descritas neste relatório; e

e) o encaminhamento de cópia deste relatório para o Ministério Público de Minas Gerais, para conhecimento do indício de falsificação de ata do Comitê de Combate à Fraude (achado 3.10).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

186. Conclusão

1898. *Esta fiscalização teve por objetivo apurar a existência de eventuais fraudes na gestão dos recursos públicos do Seguro DPVAT, bem como verificar se há transparência na gestão dos recursos do DPVAT e se a Susep supervisiona adequadamente a operação desse seguro.*

1899. *A partir do objetivo do trabalho, formularam-se as seguintes questões:*

Questão 1: são disponibilizadas informações sobre a gestão dos recursos do DPVAT de modo que qualquer cidadão possa verificar a boa aplicação desses recursos?
Questão 2: continuaram ocorrendo irregularidades na gestão dos recursos do DPVAT após a deflagração da Operação Tempo de Despertar?
Questão 3: a supervisão da Susep é efetiva no sentido de evitar desvios na operação do DPVAT?

187. Falta de transparência da operação do DPVAT

1900. *A questão da transparência da operação do DPVAT foi tratada no achado 3.1. Concluiu-se, nesse achado que tanto o patrimônio como as receitas e despesas do DPVAT não são divulgados adequadamente.*

1901. *O único canal de divulgação aos cidadãos de informação sobre os recursos do DPVAT são as demonstrações financeiras da Seguradora Líder.*

1902. *Verificou-se, nas demonstrações, que não há divulgação de informações sobre como os recursos das provisões técnicas são aplicados. Os recursos das provisões técnicas (R$ 9 bilhões em 2018) constituem 99% do ativo do DPVAT; logo, o patrimônio da operação não é divulgado adequadamente.*

1903. *Quanto às receitas, verificou-se que as receitas das aplicações financeiras (média R$ 450 milhões anuais) são omitidas das demonstrações contábeis. Também foram identificadas outras omissões de informações, entre as quais vale mencionar a falta de informações sobre a inadimplência por categoria e por unidade da federação.*

1904. *No que se refere às despesas, constataram-se divergências nas demonstrações e a utilização de contas genéricas, que não permitem aferir a adequação dos gastos. Concluiu-se, também, pela necessidade de uma demonstração autônoma do consórcio DPVAT, pois o detalhamento de despesas do consórcio em nota explicativa das contas da Seguradora Líder exige cruzamentos de dados e sequencias de operações matemáticas, que dificultam a análise dos gastos.*

1905. *As demonstrações apresentadas em 2008 eram mais transparentes que as dos anos seguintes. A partir de 2015, as demonstrações financeiras passaram a conter mais informações. As demonstrações de 2017 e 2018 se aproximaram do ideal de transparência, mas as de 2019 representaram um total retrocesso, pois as informações do consórcio foram omitidas quase na integralidade. Portanto, inexiste, atualmente, transparência na operação do DPVAT.*

188. Irregularidades na gestão dos recursos do DPVAT

1906. *A resposta à questão sobre a existência de irregularidades na gestão dos recursos do DPVAT deve ser dividida em partes.*

189. Falhas na política de preços do DPVAT

1907. *A política de preços do DPVAT é estabelecida pelo Congresso Nacional, que fixa os valores das indenizações, e pelo CNSP, que fixa as tarifas do DPVAT.*

1908. *A análise da evolução histórica dos valores do DPVAT mostra descompasso nas variações dos valores de prêmios e indenizações. Esse descompasso denota que, mesmo em tempos de inflação controlada, os preços do DPVAT foram mal administrados, pois, com frequência, observam-se anos de mudanças relevantes de um valor com pouca ou nenhuma alteração do outro. (achado 3.7)*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1909. A revisão anual da tarifa do DPVAT é precedida de análise técnica da Susep. Identificou-se indício de interferência de um diretor da Susep no cálculo atuarial da operação do DPVAT que era realizado por um grupo de servidores da Autarquia no processo da revisão tarifária de 2019. (achado 3.2)

1910. Constatou-se que os valores fixados para o custo de apólice foram artificialmente inflados desde a reimplantação dessa cobrança em 2009. O cálculo do custo do bilhete inclui os seguintes valores indevidos: despesas com processamento de dados, despesas com CRV, custos de cobrança do IPVA, custo do boleto bancário. Estimou-se que tenham sido cobrados R$ 1,97 bilhão em excesso a título de custo do bilhete entre 2009 e 2019. (achado 3.7)

1911. Esse excesso foi consumido em despesas gerais, mas o valor correspondente deveria advir dos prêmios arrecadados, pois o custo do bilhete deve corresponder às despesas de emissão e cobrança da apólice do DPVAT. Como os valores cobrados a título de prêmio, diferentemente dos cobrados a título de custo do bilhete, submetem-se à regra de repasse obrigatório, o FNS e o Denatran esses deixaram de receber R$ 1,97 bilhão no período. (Lei 6.194/1974, art. 12, §§ 2º e 3º)

1912. Os prêmios do DPVAT sofreram redução nas últimas três revisões tarifárias. O correto teria sido reduzir o valor cobrado a título de custo do bilhete. (achado 3.9)

190. Lucros auferidos indevidamente pelas seguradoras consorciadas

1913. Desde 1994, ao menos, a margem de resultado da operação do DPVAT vem sendo mantida pelo CNSP em 2% da arrecadação de prêmios do DPVAT.

1914. No entanto, a Seguradora Líder registrou lucros operacionais e distribuiu dividendos que correspondem, em média, a 6,4% dos prêmios arrecadados. Em valores históricos, essa apropriação em excesso de lucro pela Seguradora Líder foi de R$ 24 milhões no período de 2008 a 2018. Esse valor deve ser devolvido ao DPVAT. (achado 3.6)

1915. A Seguradora Líder transferiu a consorciadas valores a título de ressarcimento de custo operacional (RCO) por serviços de recepção e regulação de sinistros. A Susep constatou que os valores repassados correspondiam eram 50% superiores aos custos dos serviços, pois um terço dos valores repassados foi apropriado como lucro pelas consorciadas. Esse valor pago a maior deveria ter sido subtraído da margem de resultado do consórcio DPVAT, pois a margem de resultado é limitada a 2% dos prêmios arrecadados pelo CNSP. No entanto, a Líder reconheceu os 2% de margem de resultado e pagou o excesso de RCO. Estimou-se que, no período de 2008 a 2018, as seguradoras consorciadas que prestaram serviços de recepção e regulação para a Seguradora Líder auferiram lucros de R$ 436 milhões. Esse valor deve ser devolvido ao DPVAT. (achado 3.6)

191. Falhas e irregularidades na administração das receitas do DPVAT

1916. Comparando os valores que deveriam ter sido repassados ao FNS com os valores das receitas informadas nos relatórios de gestão do FNS, identificou-se diferença de R$ 745 milhões em desfavor do FNS no período de 2008 a 2018. Em todos os anos desse período, as diferenças foram em desfavor do FNS, inclusive no período anterior a 2011, quando a responsabilidade pelos repasses obrigatórios não era dos bancos arrecadadores. Esses fatos sugerem erro procedimental no âmbito da Líder. Confirmando essa suspeita, um relatório da Susep informa que o controle interno da Líder identificou, recentemente, uma falha no sistema de arrecadação que acarreta falta de repasse obrigatório. (achado 3.2)

1917. Esse desvio de R$ 745 milhões configura descumprimento do art. 27, parágrafo único, da Lei 8.212/1990 e do art. 78, parágrafo único, da Lei 9.503/1997, que determinam que sejam repassados, respectivamente, 45% e 5% da arrecadação de prêmios do DPVAT ao SUS e ao coordenador do sistema nacional de trânsito (Denatran).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1918. Comparando os valores pagos pela Líder com os valores pagos pelos Estados na arrecadação de receitas, identificou-se indício de sobrepreço nas tarifas bancárias de arrecadação. Cerca de 17% dos recursos destinados a despesas gerais são perdidos com tarifas na arrecadação. Ademais, constatou-se risco de as instituições financeiras terem sido duplamente remuneradas pelo recebimento de valores quando IPVA e DPVAT eram cobrados conjuntamente. (achado 3.8)

1919. As despesas com tarifas bancárias na arrecadação, incluindo todas instituições arrecadadoras, somaram R$ 1,06 bilhão no período de 2008 a 2019 (média de R$ 88 milhões/ano). O PIX, lançado neste ano pelo Bacen, pode reduzir essas despesas de arrecadação. (achado 3.8)

1920. Quanto às receitas financeiras, identificaram-se indícios de má administração dos recursos das provisões técnicas com favorecimento de empresas ligadas às consorciadas. Além disso, constatou-se indício de sobrepreço no preço pago pelo serviço de custódia dos títulos. (achado 3.8)

192. Falhas e irregularidades nas despesas do DPVAT

1921. As despesas gerais realizadas pela Líder superam o total autorizado pelo CNSP num montante de R$ 2,0 bilhões de 2008 a 2019. A maior parte dos recursos utilizada para manter esse excesso de despesas foi oriunda do excesso de arrecadação a título de custo de emissão de bilhetes (achado 3.9)

1922. Analisando a evolução dos saldos das contas, concluiu-se que houve desvio de recursos de IBNR e de rendimentos financeiros das aplicações para o pagamento de despesas gerais em excesso. (achado 3.9)

1923. Mais de um terço das seguradoras (37% das seguradoras) não recepciona sinistros. Dentre as que recepcionam, cerca de metade (31% das seguradoras) terceiriza, total ou parcialmente, o serviço, e metade (32% das seguradoras) recepciona sinistros exclusivamente por conta própria, sem terceirizar. No processo de regulação, a terceirização é ainda mais acentuada: 51% das seguradoras terceirizam, de forma exclusiva ou não, a regulação dos sinistros do DPVAT. E 36% das seguradoras não recepcionam sinistros, enquanto apenas 12% das seguradoras regulam sinistros sem terceirizar. A Susep constatou que as seguradoras consorciadas não possuem sistemas adequados de controle dos serviços terceirizados, o que facilita a ocorrência de fraudes (achado 3.4)

1924. No período de 2008 a 2019, a Líder pagou o valor estimado de R$ 856 milhões em tarifas bancárias para bancos que pertencem aos mesmos grupos econômicos das seguradoras que compõem o quadro societário do consórcio. Considerando os indícios de sobrepreço identificado, esse fato pode configurar favorecimento indevido de partes relacionadas. (achado 3.8)

1925. A Líder informa que repassa 1% da arrecadação do DPVAT aos Detrans – na medida do que se arrecada em cada unidade da federação (UF). Não existe base legal para esses repasses. Esses repasses foram considerados ilegais em fiscalizações da Susep. A questão encontra-se pendente de julgamento na Susep há anos. No relatório de auditoria de 2014 (TC 030.283/2012-4), consta que os repasses aos Detrans envolvem interesses políticos estaduais. No relatório da KPMG, constam indícios de irregularidades em repasse ao Detran/RJ bem como de favorecimento a políticos. Neste trabalho, verificou-se que, embora os totais repassados aos Detrans correspondam anualmente a 1% dos prêmios, os repasses aos Detrans de cada UF não guardam uma mínima correlação com as frotas das UF correspondentes. Esse fato sugere que o 1% destinado aos Detrans é, na verdade, uma verba desviada para angariar apoio político para os administradores da Líder. (achado 3.3)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1926. Foram identificadas despesas de R$ 250 milhões com cobrança de IPVA no período de 2008 a 2017. A Líder pagava despesas com envios de cartas com guias de pagamento, envio de mensagens de débito por celular (SMS) e envios de cartas de cobrança aos proprietários inadimplentes de veículos em algumas unidades da federação. Em 2018, o envio de cartas com guias de pagamento foi cancelado em três unidades da federação (SP, RS e DF), sendo mantido em uma unidade (PR), o que gerou economia da ordem de 22,0 milhões. Essas despesas são irregulares, pois não guardam relação com o DPVAT e só beneficiam proprietários de veículos de algumas UF. (achado 3.3)

1927. A Líder desembolsou recursos com a impressão de formulários CRV no período de 2008 a 2019. Esses formulários, diferentemente dos formulários CRLV, não possuem relação com o seguro DPVAT; portanto, não poderiam ser suportados pela operação do DPVAT. Estima-se que, em 2018, tenham sido gastos R$ 4,1 milhões com a impressão de CRV. Não foi possível estimar o gasto em todo o período de 2008 a 2019. (achado 3.3)

1928. Identificou-se aumento desproporcional das despesas com impressão de formulários em 2019, configurando indício de sobrepreço nos contratos. (achado 3.9)

1929. Foram identificados indícios de que as multas aplicadas aos dirigentes da Seguradora Líder foram repassadas aos proprietários de veículos. (achado 3.1)

1930. Identificaram-se indícios de antieconomicidade na distribuição dos monopólios da recepção de sinistros pelos Correios entre as seguradoras consorciadas. (achado 3.5)

193. Falhas e irregularidades em contratos da Seguradora Líder

1931. Foram registrados indícios de irregularidades em três contratos da Seguradora Líder.

1932. A Líder manteve por anos um contrato para centralizar a prestação de contas da arrecadação de prêmios do Seguro DPVAT realizada através dos bancos Banrisul, BRB, Banese e Banestes - R$ 3,4 milhões anuais. Quem deve prestar contas da arrecadação é a instituição arrecadadora, que inclusive cobra tarifa bancária pelo serviço. Há indício de que a despesa era desnecessária, mesmo porque foi cancelada sem acarretar novo gasto para a operação do DPVAT. (achado 3.2)

1933. A Líder verteu R$ 646 milhões para a Megadata por serviços de processamento de dados de 2008 até meados de 2018. Comparando os valores do contrato da Megadata com os valores do contrato realizado para a substituição da Megadata, identifica-se indício de sobrepreço superior a 700%. Ao rescindir contrato com a Megadata, a Líder pagou, sem previsão contratual, multa de R$ 33,5 milhões. Os proprietários e o dirigente da Megadata foram investigados em casos notórios de fraude contra a administração pública, e empresas ligadas à Megadata possuem negócios com políticos. (achado 3.3)

1934. Analisando dados das bases do TCU, identificaram-se indícios de que uma empresa contratada para a impressão dos formulários CRV/CRLV (Printech do Brasil Representações Gráfica e Editora Ltda) é uma empresa de fachada por meio da qual o grupo econômico da Megadata drena recursos da operação do DPVAT. (achado 3.7)

194. Falhas no combate a fraudes perpetradas por quadrilhas organizadas

1935. Identificaram-se notícias de fraudes contra o DPVAT em diversas partes do País, perpetradas de diferentes modos, revelando que o processo de regulação instituído pela Seguradora Líder deve ser aprimorado em diversos pontos. (achado 3.4)

1936. As medidas de combate a fraudes adotadas pela Líder melhoraram após a Operação Tempo de Despertar (achado 3.4). Estima-se que o pico de fraudes ocorreu nos anos 2014-2015, quando os sinistros avisados atingiram o maior patamar. Os níveis mais baixos de indenizações nos últimos anos (cerca de metade dos R$ 3 bilhões pagos em 2014) levam à conclusão de que podem

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

persistir fraudes contra o DPVAT atualmente, mas essas estão com certeza em nível muito inferior ao de 2014-2015. (achado 3.2).

1937. A falta de segregação entre as atividades de recepção e regulação estimulava a captação de sinistros bem como as fraudes contra o DPVAT. A Líder estabeleceu uma segregação parcial das atividades de recepção e regulação dos sinistros, mas ainda há sinistros que são recepcionados e regulados pelas mesmas consorciadas. (achado 3.4)

1938. A evolução anual das despesas de sinistros avisados não guarda relação com os dados oficiais de frota de veículos, mortalidade por acidentes de trânsito, número de internações em hospitais do SUS em decorrência de acidentes de trânsito e gastos com internações de feridos hospitalizados no SUS devido a acidentes de trânsito. A divulgação de dados de sinistros por Município viabilizaria um maior controle social da operação bem como facilitaria o monitoramento a distância da operação do DPVAT pela Susep. (achado 3.4)

195. Falhas em procedimentos

1939. As receitas das aplicações financeiras dos recursos das provisões técnicas são desconsideradas no processo de revisão tarifária. (achado 3.2)

1940. A Susep identificou falta de padronização na contabilização das receitas de RCO pelas seguradoras consorciadas. Essa heterogeneidade inviabiliza o monitoramento à distância das despesas de sinistros com partes relacionadas. (achado 3.4)

1941. Até 2019, as provisões técnicas do DPVAT eram constituídas pelo regime de caixa e não se baseavam em cálculo atuarial. No fim desse ano, essa falha relevante foi corrigida pela Susep, entretanto, a nova norma não estendeu o regime de competência ao reconhecimento da margem de resultado das consorciadas. (achado 3.2)

1942. A Seguradora Líder informa em seu site que o custo do boleto não está inserido custo do bilhete, o que é vedado por norma do Bacen. Ocorre, no entanto, que essa informação não é verdadeira, pois o custo do boleto é sim transferido aos proprietários de veículos por meio da cobrança do custo do bilhete. (achado 3.7)

196. Falhas da Susep na Supervisão da operação do DPVAT

1943. Respondendo à terceira questão de auditoria, foram confirmadas as situações de conflito de interesses de três diretores da Susep entre 2016 e 2019, que foram apontadas na denúncia que é objeto do TC 010.729/2018-6. Essas situações se subsomem às condições previstas na Lei 12.813/2013, arts. 2º a 5º e 12, podendo configurar atos de improbidade administrativa. (achado 3.10)

1944. Foi confirmada a existência de quatro decisões adotadas pelos dirigentes em situações de conflito de interesses que favoreceram indevidamente a Líder e determinadas entidades privadas. E foram identificadas outras dez decisões da Diretoria da Susep que podem vir a ser caracterizadas como favorecimento indevido da Líder e de certas entidades privadas. (achado 3.10)

1945. Durante 199 dias, o relatório da KPMG, recebido pelo superintendente da Susep, deixou de ser compartilhado com o corpo técnico da Autarquia e ficou "engavetado", sem a adoção de qualquer medida de controle. (achado 3.5)

1946. Passados mais de dois anos do recebimento do relatório da KPMG, a Susep ainda não sabe se a Seguradora Líder adotou integralmente o plano de ação proposto pela KPMG, nem qual o prazo final planejado para implementação de cada medida ou em que estágio de implementação se encontra cada uma das ações propostas em decorrência dos 34 pontos de risco identificados pela KPMG. (achado 3.5)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

197. Pontos positivos

1947. Foram corrigidos os maiores problemas de contabilização da operação do DPVAT com a criação de novas regras para a constituição das provisões técnicas. (achado 3.2)

1948. Os níveis mais baixos de indenizações nos últimos anos (cerca de metade dos R$ 3 bilhões pagos em 2014) levam à conclusão de que podem persistir fraudes contra o DPVAT atualmente, mas essas estão com certeza em nível muito inferior ao de 2014-2015. (achados 3.2 e 3.4)

1949. A Seguradora Líder informou que as despesas de recepção com os Sincors, foram igualadas às dos demais canais de recepção, exceto Correios. (achado 3.4)

1950. Foram criadas contas para segregar as despesas pelos diferentes canais de recepção, o que pode contribuir para a transparência na gestão dos recursos do DPVAT. (achado 3.4)

1951. O tema da corretagem na operação do DPVAT foi controverso durante anos. Em 16/09/2019, por meio da Carta-Circular Susep 2/2019, a Susep manifestou-se definitivamente sobre o tema da taxa corretagem em seguros contratados sem interveniência de corretores, distinguindo os contratos de seguros que se aperfeiçoam pela aceitação de proposta dos contratos de seguro contratados por meio de bilhete. No primeiro caso, a importância habitualmente cobrada a título de comissão deve ser transferida ao Fundo de Desenvolvimento Educacional do Seguro; no segundo, não há obrigatoriedade de recolhimento dessa importância. No julgamento da tarifa do DPVAT para 2020, essa regra foi invocada para justificar o fim da distribuição de recursos para a Funenseg a título de corretagem. (achado 3.2)

198. Achados de auditoria não decorrentes das questões inicialmente formuladas

1952. A análise do relatório da KPMG revelou irregularidades que vão além dos possíveis achados considerados no planejamento desta fiscalização.

199. Favorecimento indevido de membros da alta administração da Seguradora Líder (achado 3.10)

1953. O relatório da KPMG informa a identificação 78 documentos que podem configurar potenciais conflitos de interesses de membros da alta administração da Seguradora Líder.

1954. Duas empresas ligadas a um ex-Conselheiro da Líder foram contratadas pela Seguradora Líder e receberam pagamentos que somam R$ 67 milhões no período de 2010 a 2016, além dos R$ 42 milhões pagos à consorciada de que ex-Conselheiro é presidente.

1955. Uma empresa ligada ao ex-Presidente da Líder recebeu R$ 3,6 milhões de uma empresa que foi sócia da Megadata, além de R$ 468 mil de empresas ligadas ao ex-Conselheiro da Líder entre 2013 e 2015.

1956. Em dezembro/2009, um sindicato, presidido por um ex-conselheiro da Líder, recebeu R$ 300 mil de doação da Líder para reformar um galpão de armazenamento de veículos acidentados do DNIT. A prestação de contas incompleta só foi apresentada em 2017, a pedido da KPMG. As notas fiscais foram emitidas por uma empresa com endereço em um pequeno apartamento no Rio de Janeiro. Em busca na base de dados do TCU, verificou-se que esse endereço é o mesmo do sócio administrador, falecido em 2011, sem registro no RAIS. O outro sócio, ainda de acordo com as bases do TCU, mora na baixada fluminense, foi servente de pedreiro e está inscrito no cadastro único do MDS.

1957. Identificou-se, também, pagamento de R$ 67 mil para a esposa de um diretor da Líder para aquisição de um veículo, com o objetivo de atender à política de benefícios aos Diretores, que incluía, à época, a disponibilização de um veículo no valor máximo de R$ 80.000,00. A vendedora, entretanto, permaneceu utilizando o veículo após a aquisição.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

200. Negócios da Líder favorecendo pessoas politicamente expostas (achado 3.10)

1958. O relatório da KPMG revela evidências de negócios da Líder com ocupantes de altos cargos da administração federal ou que favoreceram direta ou indiretamente pessoas politicamente expostas. Foram identificados 67 documentos que tratam de relacionamentos da Líder com agentes públicos.

1959. Em maio/2015, uma Deputada Federal encaminhou ao ex-Presidente da Líder a indicação de um escritório de advocacia no Ceará. O valor total pago pela Líder a uma empresa ligada a esse escritório somou R$ 10,5 milhões entre 2015 e 2017.

1960. Em julho/2013, um mês após se licenciar do cargo de Procurador Federal, um ex-Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e ex-Chefe de Gabinete de Ministro do Supremo Tribunal Federal foi contratado pela Líder para defesa do ex-Presidente da Líder. Os pagamentos da Líder a seu escritório somaram R$ 3 milhões entre 2012 e 2016 (observe-se que ele lucrou com serviços de advocacia inclusive enquanto possuía vínculo com a União). Seu sócio foi envolvido na Operação Pavlova da Polícia Federal, em 2015, com suspeitas de ser operador de propinas do então Superintendente da Susep.

1961. Em março/2012, a pedido de uma frente parlamentar, organizada em torno de uma ONG, coordenada por um Deputado Federal, o ex-Presidente da Líder aprovou a aquisição de 300 camisetas para uma reunião em Brasília e cogitou a possibilidade de custear dois jornalistas e um web designer para manutenção do site da ONG.

1962. Em novembro/2011, A Seguradora Líder realizou doação de R$ 200 mil para uma entidade privada que patrocinava um seminário do qual participariam a presença de 11 ministros do STF e STJ, 1 ex-Ministro, 52 desembargadores e 21 juízes. Dois ministros do STF fariam palestras no evento. O dirigente dessa entidade foi diretor da Susep.

1963. Em junho/2008, uma empresa recebeu R$ 500.000,00 da Seguradora Líder a título de doação. Os comprovantes relativos à prestação de contas não foram apresentados à Líder. A Presidente da empresa foi presa na operação Patmos, na 41ª fase da Operação Lava Jato em maio/2017, acusada de ter pedido dinheiro a um empresário, em nome do irmão, que era governador estadual. A Presidente foi citada como a operadora financeira de seu irmão.

1964. Em maio/2008, um sindicato, administrado por um tesoureiro regional de um partido político, recebeu patrocínio de R$ 700 mil da Seguradora Líder e não prestou contas. No banco de dados do TCU, consta que esse sindicato está inadimplente num convênio de R$ 1,58 milhões firmado em 2010 com o Ministério do Trabalho. Além disso, há registro de dois processos de cobrança executiva e de uma tomada de contas especial desse sindicato.

1965. Uma empresa de turismo recebeu pagamentos no valor total de R$ 18 milhões da Seguradora Líder entre os anos 2008 e 2016. A KPMG analisou 22 pagamentos para esse fornecedor, que totalizam R$ 1,9 milhão. Oito pagamentos incluíram benefícios para agentes públicos. No banco de dados do TCU, consta que essa empresa fez doação eleitoral a um ex-Presidente da Susep em 2010.

1966. Para proteger os diretores da Seguradora Líder nos processos originados da Operação Tempo de Despertar, o Presidente da Seguradora Líder combinou honorários com um procurador do Estado de Minas Gerais que poderiam alcançar R$ 3,8 milhões em caso de êxito.

1967. Atendendo a pedido do gerente da Líder, uma funcionária, com anuência de um diretor, acrescentou parágrafos redigidos pelo gerente à minuta da ata do Comitê de Combate à Fraude. O gerente justificou o pedido nos seguintes termos: "O motivo é que fomos convocados para uma reunião do Grupo de Trabalho do MP em MOC e o [nome do diretor jurídico] precisa apresentar uma satisfação e as providências adotadas". Por e-mail, a funcionária revelou

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

preocupação com a irregularidade cometida: "veja por favor o texto que o [nome do gerente jurídico] enviou. Acho que alguns participantes estranharão, mas acho que não temos como recusar"

201. Possível conflito de interesse no CRSNSP (achado 3.10)

1968. O relatório da KPMG contém evidências de que, em agosto/2013, a pedido do ex-Presidente da Líder, um advogado contratado para prestar consultoria à Seguradora Líder orientou sócios de uma empresa sobre como burlar a norma do CNSP (Resolução CNSP 273/2012) que veda participação de cônjuges e parentes de conselheiros e diretores de seguradoras consorciadas em empresas que contratam com a Seguradora Líder.

1969. Também em agosto/2013, o escritório do advogado tratou de uma doação de R$ 250 mil realizado pela administração da Líder em valor superior ao aprovado pelo conselho de administração.

1970. Em agosto/2012, o advogado orientou os dirigentes da Líder a encontrar um modo de ocultar algumas doações que não seriam aprovadas pela fiscalização da Susep.

1971. Em julho/2013, o advogado foi nomeado para a função de membro titular do CRSNSP, por indicação da Fenaseg.

1972. No sistema informatizado no TCU, consta que o advogado (membro do CRSNSP até 2019) foi servidor da Susep (1997-1999) e exerceu o cargo de Procurador do Município do Rio de Janeiro de 1991 até, ao menos, 2018 – recebendo R$ 45 mil/mês. Além disso, possui dois escritórios de advocacia, uma empresa de consultoria em seguros e uma holding de instituições não-financeiras domiciliada no exterior.

1973. Em busca no site do Ministério da Fazenda, verificou-se que ele relatou diversos processos no CRSNSP de 2014 a 2019, inclusive da Seguradora Líder, de 25/7/2013, na 181ª sessão, até sua última participação em sessões, que ocorreu na 258ª sessão, ocorrida em 29/4/2019 (peça 185).

1974. No último monitoramento realizado na Susep (TC 034.130/2017-9), identificou-se indício de ineficácia no julgamento de processos sancionadores da Seguradora Líder no CRSNSP, caracterizado tanto pela morosidade nos julgamentos como pela elevada frequência de julgamentos favoráveis à Líder.

1975. Em tese, pode-se configurar como situação de conflito de interesses desse integrante do CRSNSP os fatos aqui descritos (art. 5º da Lei 12.813/2013).

202. Tentativa de frustrar a Operação Tempo de Despertar e a auditoria da KPMG (achado 3.10)

1976. O relatório da KPMG informa que a administração da Líder buscou de diferentes formas ocultar as irregularidades na operação do DPVAT.

1977. Por e-mail, o então Presidente da Seguradora Líder informou a um diretor da companhia que assinaria o contrato com a KPMG, mas, a pedido de um membro do Conselho de Administração, a empresa do irmão do conselheiro seria excluída da lista das empresas que seriam investigadas pela KPMG.

1978. Em outro e-mail, encontra-se indício de que a Líder contava com apoio no Judiciário de Minas Gerais para frustrar a Operação Tempo de Despertar.

1979. A KPMG também encontrou evidências de que o Presidente da Seguradora Líder negociou honorários com um procurador do Estado de Minas Gerais (R$ 3,8 milhões em caso de êxito) para sua defesa no processo originado da Operação Tempo de Despertar.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

1980. Atendendo a pedido de um gerente da Líder, uma funcionária, com anuência de um diretor, acrescentou parágrafos à minuta da ata do Comitê de Combate à Fraude para ludibriar o Grupo de Trabalho do Ministério Público em Montes Claros/MG.

203. Tentativa de obstruir a CPI do DPVAT (achado 3.10)

1981. A KPMG identificou indícios de que a Líder contou com apoio de congressistas para frustrar a CPI do DPVAT.

1982. Num e-mail, o então Presidente da Seguradora Líder revelou que atuava junto a parlamentares evitar a instauração da CPI do DPVAT.

1983. Numa conversa por aplicativo, um Deputado, comunicou a um diretor da Líder que uma parlamentar requereu o convite aos membros do Conselho de Administração da Seguradora Líder e que esse indicativo não seria favorável, sugerindo ao diretor que buscasse meios de evitar a aprovação do requerimento.

1984. Noutra conversa por aplicativo, outro Deputado diz que acabou de pousar e que iria "direto" para a sala de reunião do PSDB, chegando lá em 20 minutos. Nas duas horas e meia seguintes, por meio de uma sequência de mensagens curtas, essa pessoa anunciou que o PSDB decidira pelo encerramento da CPI do DPVAT: "To aqui"; "Na sala do PSDB"; "Posição fechada do PSDB contra a prorrogação"; "Fechando com [nome de um deputado do PSDB/BA]"; e "Fechado".

1985. Numa terceira conversa por aplicativo, um Senador revela a um advogado que o "tema já está alinhado com o PSB" e que a CPI do DPVAT não seria prorrogada. Informa também que, se o caso chegasse ao plenário, o partido seria contra. O escritório do advogado recebeu pagamentos da Líder no valor total de R$ 359 mil em 2009; de R$ 226 mil em 2010; de R$ 1,51 milhões em 2014; de R$ 10,0 milhões em 2015; de R$ 13,4 milhões em 2016; e de R$ 3,79 milhões em 2017. Um dos sócios do escritório era vice-presidente do diretório nacional de um partido.

204. Outras questões tratadas no relatório

1986. Esta fiscalização, em decorrência da amplitude dos testes de auditoria, findou por abordar questões que apenas tangencialmente se relacionam com o objetivo inicialmente definido para o trabalho.

205. Falhas estruturais do modelo DPVAT (achado 3.4)

1987. A análise do processo de regulação dos sinistros do DPVAT associada à análise das demonstrações contábeis da Líder revelou falhas estruturais do modelo do DPVAT que vão além do paradoxo ineficiência-lucro, apontado em fiscalizações anteriores.

1988. O lucro das seguradoras consorciadas é tão desproporcional ao capital alocado, que representa 587% a.a. de retorno sobre capital próprio.

1989. O lucro das seguradoras consorciadas é garantido, mesmo que essas não participem da operação do DPVAT (exceto Seguradora Líder).

1990. O monopólio do DPVAT foi concedido por prazo indeterminado sem concorrência pública, gerando relação pessoal entre o Estado e as consorciadas (as normas do DPVAT possuem destinatários concretos, perfeitamente identificáveis).

1991. A divisão de lucros da operação do DPVAT confere vantagens para seguradoras pertencentes a grandes grupos econômicos, mesmo que essas não participem da operação.

206. Natureza pública dos recursos das provisões técnicas (achado 3.2)

1992. Manifestou-se entendimento de que os recursos próprios das seguradoras envolvidos na operação do DPVAT são o capital social, as reservas de lucro e os lucros acumulados da Líder.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Esses recursos são privados porque saíram dos bolsos das consorciadas ou foram acumulados a partir da margem de resultado que lhes coube na operação do DPVAT.

1993. Todo o restante são recursos aportados pelo poder público por meio de tarifa obrigatória imposta aos proprietários de veículos. Portanto, os recursos das provisões técnicas são recursos públicos.

1994. Em analogia com a concessão de bens públicos, pode-se dizer que os recursos das provisões técnicas do DPVAT são tão públicos quanto as estradas administradas pelos concessionários de rodovias, pois as estradas, assim como as provisões acumuladas, são ativos capazes de gerar um fluxo de rendimentos. E foram colocados à disposição de um particular para a prestação de um serviço de utilidade pública, cabendo ao particular apenas a remuneração pré-estabelecida, sem a apropriação dos ativos ao final do serviço.

1995. O entendimento de que os recursos das provisões do DPVAT são privados levaria à conclusão de que as consorciadas que investiram apenas R$ 15 milhões em 2007 (capital social), e que já se apropriaram de R$ 1,5 bilhão de margem de resultado, ainda dispõem de uma riqueza de R$ 5,8 bilhões (390 vezes maior que o capital investido), que podem ser fruídos livremente. Tal resultado corresponderia a uma rentabilidade anual de 3.700% a.a. por treze anos (2008 a 2019). Tudo isso sem licitação. Seria um dos maiores escândalos da administração pública federal.

207. Sobre a decisão de abrir o mercado do DPVAT (achado 3.3)

1996. Em 19/12/2019, o Conselho Diretor da Susep aprovou, por unanimidade, uma minuta de Resolução do CNSP prevendo a abertura do modelo do Seguro DPVAT para um regime de livre concorrência pelas seguradoras autorizadas a operar pela SUSEP.

1997. De fato, um modelo aberto para o DPVAT resolveria grandes problemas do modelo atual do DPVAT e, provavelmente, desoneraria os proprietários de veículos, ainda que se mantivessem os repasses obrigatórios, pois eliminaria as falhas estruturais aqui apresentadas.

1998. No entanto, vislumbram-se algumas dificuldades operacionais para abertura do modelo do DPVAT:

- *os acidentados que não identificassem os veículos causadores do acidente, ou seus beneficiários, poderiam ficar a descoberto do seguro;*
- *os acidentados por veículos cujos proprietários estão inadimplentes, ou seus beneficiários, poderiam ficar a descoberto do seguro;*
- *as seguradoras não estão presentes em todos rincões do País, o que poderia comprometer a universalidade do atendimento do DPVAT; e*
- *os acidentados, ou seus beneficiários, teriam que identificar a seguradora do veículo causador do acidente para pedir a indenização.*

1999. Analisando a exposição de motivos do voto condutor da decisão, verifica-se que a Diretoria da Susep atentou para dois dos riscos da abertura do mercado: os casos de não identificados e de veículos inadimplentes.

2000. No entanto, o Conselho Diretor da Susep parece não ter atentado para a situação do acidentado que sabe a placa do veículo causador do acidente, mas não sabe a qual seguradora deve recorrer para buscar sua indenização. O segundo ponto olvidado pelo Conselho foi a necessidade de garantir que houvesse uma seguradora que realizasse apenas o contrato do DPVAT e aceitasse a proposta em qualquer parte do País.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

2001. Entendemos oportuno, portanto, recomendar à Susep que realize um estudo de mercado com a finalidade de verificar se, sob determinadas condições técnico-econômicas, existe possibilidade de concorrência em todo País, e, caso positivo, como o mercado do DPVAT deve ser partilhado de modo a garantir a um só tempo ampla concorrência e atendimento universal.

208. Repasses ao Denatran são utilizados para realização de superávit (achado 3.2)

2002. De acordo com as informações disponibilizadas pelo Denatran, apenas 15,9% dos repasses foram aplicados no fim a que se destina, pois a maior parte não recebeu autorização para ser executada. Ou seja, R$ 3,1 bilhões repassados do DPVAT para o Denatran foram aproveitados para fazer superávit fiscal em vez de serem aplicados exclusivamente em educação no trânsito, conforme determina o Código de Trânsito Nacional (Lei 9.503/1997, art. 78, parágrafo único).

209. Incentivos fiscais a empresas suspeitas de fraudes (achado 3.3)

2003. Identificou-se um relatório do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações sobre a Lei 11.196/2005, que instituiu incentivos à inovação tecnológica – Lei do Bem. Esse relatório, que apresenta dados de 2014, mostra que empresas ligadas à Megadata e a inúmeras empreiteiras condenadas na Lava Jato beneficiaram-se das deduções de até 200% na CSLL e IRPJ bem como de 50% de redução do IPI, na aquisição de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos. Em busca nos sistemas do TCU, não foram identificadas ações de controle que trataram dos critérios utilizados para concessão desses benefícios fiscais.

210. Anexo sigiloso da KPMG

2004. A equipe de fiscalização não teve acesso ao anexo sigiloso do relatório da KPMG. Entendemos que uma cópia desse anexo deve ser fornecida ao TCU, para análise na próxima fiscalização. (achado 3.5)

211. Benefícios da fiscalização

2005. Em que pese o fato de este relatório trazer indícios de inúmeras irregularidades, entendemos que o maior benefício deste trabalho está no descortinamento das informações sobre a operação do DPVAT que são sistematicamente omitidas pela Seguradora Líder. As propostas de encaminhamento relativas a essa questão podem contribuir de modo relevante para o controle social e a supervisão administrativa da operação do DPVAT.

2006. As falhas apontadas na política de preços do DPVAT, na supervisão da Susep e no modelo do DPVAT, assim como a revelação das irregularidades apontadas pela KPMG, possuem potencial para contribuir de modo relevante para o aprimoramento do seguro do DPVAT, tanto do ponto de vista social como do ponto de vista econômico.

2007. Espera-se que as irregularidades identificadas na arrecadação de recursos e na realização de despesas, que envolvem cifras milionárias, contribuam para coibir o desvio de recursos do DPVAT, para reparar as perdas do Fundo Nacional de Saúde e para desonerar os proprietários de veículos.

212. Sobre a proposta de encaminhamento

2008. A proposta de encaminhamento apresentada a seguir contempla ações que o TCU pode adotar para corrigir falhas encontradas na operação do DPVAT e contribuir para o aperfeiçoamento da atividade de supervisão da Susep.

2009. Os indícios de falhas e irregularidades não abrangidos pela proposta são apresentados ao final como itens a serem tratados no próximo monitoramento. Alguns itens estão nessa lista porque o objeto desta fiscalização não abrangia a questão, enquanto outros estão na lista porque o momento de tratar a questão não é oportuno, já que a Susep está tratando do assunto, e o pronunciamento do TCU depende da decisão a ser adotada pela Susep.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

213. Proposta preliminar de Encaminhamento

2010. No fim do período de elaboração foi publicada a Resolução-TCU 315/2020, cujo art. 14 determina que um excerto do relatório de fiscalização contendo as propostas de determinação e/ou recomendação da equipe seja encaminhado aos gestores para comentários.

2011. Nesse momento a proposta de encaminhamento era no sentido de submeter os autos à consideração superior propondo que este Tribunal:

a) reveja o entendimento manifestado no Acórdão TCU 2.609/2016-Plenário acerca da natureza dos recursos do DPVAT, de modo a esclarecer que apenas o capital social, os lucros acumulados e as reservas de lucro da Seguradora Líder são de natureza privada, enquanto as provisões técnicas do DPVAT são recursos públicos constituídos com tarifas fixadas pelo Poder Público;

b) determine à Susep e ao Bacen que, com base na Portaria Interministerial MS/MCid/MF 293, de 2/7/2012:

b.1) verifiquem se os repasses obrigatórios do DPVAT ao FNS e ao Denatran foram executados conforme o art. 27, parágrafo único, da Lei 8.212/1990 e art. 78, parágrafo único, da Lei 9.503/1997, no período de 2008 a 2019, e, se for o caso, adotem as medidas administrativas cabíveis para garantir o cumprimento dessas leis;

b.2) fiscalizem as despesas bancárias do DPVAT, tendo em vista:

b.2.1) os indícios de sobrepreço e de favorecimento a bancos vinculados a consorciadas apresentados neste relatório, bem como a oportunidade de redução de tais despesas com a utilização do PIX;

b.2.2) os indícios de duplicidade de pagamento por um mesmo boleto – pelo Estado e pela Líder, quando o DPVAT era pago juntamente com o IPVA;

c) determine à Susep que:

c.1) no prazo de 90 dias, com base no art. 36, alíneas "b", "c", "g" e "h", do Decreto-Lei 73/1966 e nos arts. 43 e 53 da Resolução CNSP 332/2015:

c.1.1) estabeleça normas relativas às demonstrações contábeis do consórcio DPVAT que confiram transparência e viabilizem o controle social e administrativo da operação, levando em consideração os apontamentos registrados neste achado e, em especial, que:

c.1.1.1) as demonstrações do consórcio DPVAT devem ser apresentadas de modo autônomo e com todo detalhamento necessário ao controle social e à supervisão administrativa da operação;

c.1.1.2) as notas explicativas devem esclarecer os conteúdos de cada conta apresentada nas demonstrações, informando ainda as mudanças de critério contábil em relação ao ano anterior, se for o caso;

c.1.2) avalie a regularidade e a economicidade do convênio da Seguradora Líder com a Tecnologia e Produtos S.A., para centralizar a prestação de contas da arrecadação de prêmios do Seguro DPVAT realizadas através dos bancos Banrisul, BRB, Banese e Banestes;

c.1.3) crie norma com a finalidade de estender o regime de competência ao reconhecimento da margem de resultado do consórcio DPVAT;

c.1.4) apresente ao CNSP proposta de alteração do art. 50 da Resolução CNSP 332/2015 com a finalidade de esclarecer quais tributos podem ser suportados pela parcela destinada a despesas administrativas;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

c.1.5) realize fiscalização na Seguradora Líder com o objetivo de atualizar as informações colhidas pelo Grupo de Trabalho 6640 sobre os processos de recepção e regulação de sinistros;

c.1.6) verifique se a Seguradora Líder adotou medidas adequadas para combater fraudes como as que são rotineiramente divulgadas na mídia e aquelas detectadas na Operação Tempo de Despertar e no trabalho realizado pela KPMG;

c.1.7) verifique a adequação do plano de ação proposto pela KPMG;

c.1.8) verifique se a Seguradora Líder implementou o plano de ação proposto pela KPMG;

c.1.9) avalie a regularidade do fato de a Líder haver concedido o monopólio de recepção de sinistros encaminhados pelos Correios para algumas seguradoras, sem procedimento concorrencial com vistas a aproveitar eventuais vantagens que as seguradoras poderiam ter para regular sinistros ocorridos nas unidades da federação em que mais atuam;

c.1.10) verifique se os sinistros recebidos pelos Correios também se submetem à regra de segregação entre as atividades de recepção e regulação;

c.1.11) verifique a adequação do critério de rateio dos processos de regulação e identifique as razões que levaram a Seguradora Líder a não optar por segregar totalmente as funções de recepção e regulação de sinistros; e

c.1.12) padronize a contabilização segregada dos eventos relacionados à operação do DPVAT pelas seguradoras consorciadas, a fim de viabilizar o monitoramento à distância dessa operação;

c.1.13) apure as seguintes irregularidades apontadas no relatório da KPMG e adote as medidas administrativas e judiciais cabíveis;

c.1.13.1) indícios de favorecimento indevido a membros da alta administração da Seguradora Líder, por meio de pagamentos que somam mais de R$ 70 milhões;

c.1.13.2) os indícios de favorecimento a pessoas politicamente expostas;

c.1.13.3) pagamentos da Líder à empresa de um irmão de um conselheiro da Líder;

c.1.13.4) contratos advocatícios com indícios de que foram firmados para defesa de interesses pessoais dos administradores da Líder;

c.1.13.5) indício de falsificação de ata do Comitê de Combate à Fraude;

c.1.14) apure o excesso de lucro apropriado pela Seguradora Líder, considerando que a margem de resultado fixada pelo CNSP foi de 2% da arrecadação de prêmios do DPVAT em todo período de existência dessa Companhia, e determine a glosa do excesso apurado da margem de resultado do consórcio DPVAT;

c.1.15) apure o excesso pago a título de ressarcimento de custo operacional de recepção e regulação e determine a glosa desse valor da margem de resultado do consórcio DPVAT nos próximos anos; e

c.1.16) apure a responsabilidade dos administradores e membros do conselho de administração da Seguradora Líder pela distribuição de lucros às consorciadas em valores superiores aos fixados pelo CNSP;

c.1.17) a regularidade do contrato de impressão de formulários da Seguradora Líder com a Printech do Brasil Representações Gráfica e Editora Ltda. e verifique se a contratada

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

é uma empresa com meios físicos de cumprir o contrato e dispõe de meios de segurança e controle suficientes para evitar o desvio de formulários em branco do CRV e CRLV por quadrilhas especializadas;

c.1.18) avalie a política de investimento das aplicações financeiras, inclusive as despesas incorridas, as rentabilidades alcançadas, as movimentações dos ativos nos fundos, o critério de seleção dos gestores e do agente de custódia, tendo em vista que:

c.1.18.1) até 2010, a própria Líder administrava as aplicações, sem incorrer em despesas com terceiros para administração das aplicações financeiras;

c.1.18.2) os indícios de que os volumes de recursos disponibilizados a cada gestor não guardam relação com as rentabilidades ou com os graus de exposição dos fundos;

c.1.18.3) os indícios de que os acionistas contratados não oferecem seus melhores produtos para maximizar os rendimentos das aplicações da operação do DPVAT;

c.1.18.4) existem fundos abertos ao público que oferecem rendimentos iguais ou superiores aos rendimentos das aplicações do DPVAT; e

c.1.18.5) a tabela de preços da B3 de 2020 informa custos de custódia inferiores aos informados pela Líder na estimativa de 2019

c.1.19) apure os montantes desviados da parcela de Prêmio puro + IBNR e dos rendimentos das aplicações financeiras para cobrir despesas gerais em excesso, adotando as medidas administrativas e judiciais cabíveis para devolver às provisões técnicas os valores que lhe foram debitados para cobrir as despesas realizadas sem autorização;

c.1.20) verifique a adequação das despesas com formulários CRLV no ano 2019 tendo em vista que essas aumentaram 21% em relação ao ano anterior, o que não é aderente à taxa de inflação nem ao crescimento da frota no período ou ao número de bilhetes processados no ano;

c.2) no prazo de 60 dias, com base nos art. 19 e 80 da Resolução CNSP 243/2011:

c.2.1) apure os indícios de irregularidades contábeis apontados neste relatório;

c.2.2) verifique se as multas aplicadas aos dirigentes da Seguradora Líder foram repassadas aos proprietários de veículos e, se for o caso, adote medidas com vistas a glosar da margem de resultado do consórcio os valores dessas multas;

c.2.3) verifique a regularidade das seguintes despesas realizadas desde 2008 e, se for o caso, proceda à glosa dos valores desembolsados indevidamente da margem de resultado do consórcio:

c.2.3.1) despesas de cobrança do IPVA, que cabem aos Estados, tais como envio de cartas, envio de SMS e serviços de diligência in loco para apurar irregularidades na arrecadação;

c.2.3.2) despesas com a impressão de CRV e de segundas vias de CRV/CRLV, tendo em vista que essas atividades são desvinculadas da operação do DPVAT;

c.2.4) analise as informações sobre o DPVAT disponibilizadas no site da Seguradora Líder e apure a responsabilidade da empresa e de seus administradores caso encontre informações enganosas, que afrontem o princípio da publicidade insculpido nos arts. 6º, inciso IV, e 37 do Código de Defesa do Consumidor e no art. 43 da Resolução 332/2015;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

c.3) em observância à Lei 6.194/1974, art. 12, § 2º, c/c a Resolução CNSP 332/2015, art. 43, abstenha-se de aprovar estimativas de despesas do DPVAT que incluam a impressão de formulários CRV ou CRLV;

c.4) informe a este Tribunal, no prazo de 30 dias, sobre:

c.4.1) os desdobramentos do trabalho realizado pelo GT 6640, informando sobre o andamento e o julgamento das representações e processos sancionadores autuados em decorrência desse trabalho;

c.4.2) o andamento e o julgamento das representações e processos sancionadores autuados em decorrência da Operação Tempo de Despertar;

c.4.3) informe sobre o andamento e o julgamento dos processos autuados com base nas informações contidas no relatório da KPMG;

c.5) encaminhe ao TCU cópia do anexo sigiloso do relatório da KPMG, bem como de processos em que as irregularidades apontadas pela KPMG foram tratadas pela Autarquia;

d) recomendar à Susep que:

d.1) estabeleça uma rotina simplificada de verificar periodicamente a adequação das demonstrações financeiras publicadas pela Líder;

d.2) crie norma que assegure que o cálculo atuarial do DPVAT será realizado exclusivamente por técnicos da Susep, sem interferência de membros da diretoria;

d.3) reveja seus procedimentos de revisão tarifária de modo a incluir no cálculo do prêmio as receitas dos rendimentos financeiros dos excedentes de provisões técnicas;

d.4) estude a questão da inadimplência do DPVAT e considere, entre outras medidas, a possibilidade de se distribuir os repasses obrigatórios às Secretarias de Saúde e Detrans na medida do que se arrecada em cada ente estatal;

d.5) apure com presteza os indícios de irregularidades na execução e na rescisão do contrato da Seguradora Líder com a Megadata Computações LTDA;

d.6) apure com presteza os indícios de irregularidades nos repasses de recursos do DPVAT aos Detrans e, se for o caso, determine ao consórcio o ressarcimento da operação do DPVAT;

d.7) submeta à aprovação do CNSP proposta de regras de restrição à subcontratação de empresas de regulação de sinistros, a fim de evitar que a regulação de sinistros seja realizada sem um efetivo sistema de controle;

d.8) crie regra no sentido de tornar públicos os dados de sinistros avisados e sinistros pagos por Município;

d.9) avalie os mercados regionais de seguro e verifique a possibilidade de abertura do mercado do DPVAT garantindo ampla concorrência e atendimento universal do serviço a preço justo;

d.10) considere, nos estudos sobre a abertura do mercado do DPVAT, que deve haver um meio ágil para resolver a situação do acidentado que não sabe a qual seguradora deve pleitear a indenização do DPVAT;

d.11) em relação às perdas sofridas pelo SUS e pelo Denatran em decorrência da fixação de valores artificialmente elevados para o custo do bilhete do DPVAT:

d.11.1) apure o valor atualizado das perdas do SUS e do Denatran;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

d.11.2) avalie a possibilidade jurídica e econômica de reparar o dano ao SUS e ao Denatran sem litígio judicial, por meio da transferência de recursos em excesso das provisões do DPVAT; e

d.11.3) se for o caso, encaminhe proposta de reparação do SUS e do Denatran às autoridades competentes;

d.12) fiscalize periodicamente o cumprimento das normas de distribuição dos recursos do DPVAT estabelecidas pelo CNSP;

e) determine a instauração de um processo apartado para apurar a responsabilidade dos diretores (Srs. Joaquim Mendanha de Ataídes, Paulo dos Santos, Marcelo Augusto Camacho Rocha, Ícaro Demarchi Araújo Leite, Carlos Alberto de Paula, Cássio Cabral Kelly e Helena Mulim Venceslau) que, nos anos de 2016 a 2018, adotaram decisões favoráveis à Líder com indícios de desconformidade à Lei, deixando desde logo autorizadas as audiências para colher as razões de justificativa do Sr. Joaquim Mendanha de Ataídes, CPF 369.920.621-15, que ocupou o cargo de superintendente de 28/7/2016 a 27/2/2019, e do Sr. Marcelo Rodrigues Costa, CPF nº 336.933.758-44, que ocupou o cargo de Chefe de Gabinete, no período de 19/2/2018 a 25/3/2019, em razão da demora na adoção de medidas fiscalizatórias após serem informados das irregularidades detectadas pela KPMG;

f) comunicar ao Ministério da Economia, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, que, analisando os repasses obrigatórios do DPVAT ao Denatran, verificou-se que:

f.4) existem R$ 3,1 bilhões poupados pelo Denatran nos anteriores, que só podem ser utilizados em programas de educação no trânsito;

f.5) esse valor é suficiente para garantir um orçamento anual de R$ 85 milhões para programas de educação no trânsito pelos próximos 37 anos; e

f.6) é possível interromper a cobrança da parcela de 5% da tarifa do DPVAT destinada ao Denatran, sem comprometer os programas de educação no trânsito do Governo Federal.

g) considere atendidos os itens item 9.1.11 e 9.2.3 do Acórdão TCU 1.801-2019-Plenário;

h) considere que a determinação contida no item 9.3.4 do Acórdão TCU 1801/2019-Plenário perdeu seu objeto;

i) encaminhe cópia deste relatório ao Ministério da Economia, Ministério Público Federal, CNSP, Ministério Público de Minas Gerais, Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro e Departamento de Polícia Federal no Rio de Janeiro;

j) nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, faça constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de que:

f.1) a Segecex deve avaliar a oportunidade e conveniência de programar uma ação de controle com o objetivo de avaliar os critérios para aprovação dos formulários de ingresso nos programas de renúncia fiscal da Lei 11.196/2005;

f.2) serão incluídos procedimentos no próximo monitoramento da Susep com o objetivo de verificar:

f.2.1) se há indícios de que o CRSNSP adotou medidas favoráveis à líder em desconformidade com a lei entre 2013 e 2019;

f.2.2) a existência de situações que configuravam conflito de interesses dos membros do CRSNSP no período de 2008 a 2019;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

f.2.3) se persistem riscos de falta de pessoal qualificado e de intempestividade na realização do cálculo atuarial do DPVAT;

f.2.4) se a Susep criou meios de assegurar que a unidade encarregada do cálculo do prêmio do Seguro DPVAT dispusesse de pessoal qualificado e treinado para o cumprimento dessa tarefa;

f.2.5) se persiste a intempestividade dos julgamentos nos processos sancionadores da Seguradora Líder na Susep e no CRSNSP;

f.2.6) se as multas aplicadas por irregularidades na gestão do DPVAT vêm sendo glosadas na margem de resultado do consórcio DPVAT;

f.2.7) se a Susep apurou os indícios de irregularidades nos repasses à Funenseg;

f.2.8) se a Susep apurou os indícios de irregularidades nos repasses aos Detrans desde 2008;

f.2.9) os resultados do estudo da Susep acerca da margem de resultado do consórcio do DPVAT;

f.2.10) se a Susep apurou os indícios de irregularidades no contrato com a Megadata;

f.2.11) se a Susep apurou os indícios de irregularidades nos repasses aos Sincor;

f.2.12) se a Susep avaliou a economicidade do acordo da Seguradora Líder com os Correios, comparando seu custo com outros modais de recebimento (seguradoras, reguladoras, corretores e Sincor);

f.2.13) o monitoramento do Acórdão TCU 1.801/2019-Plenário; e

f.2.14) o monitoramento das determinações emanadas deste processo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

214. Análise dos Comentários dos Gestores

2012. Em cumprimento ao art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, por meio do Ofício 0238/2020-TCU/SecexEstataisRJ (peça 250), um excerto do relatório de fiscalização contendo as propostas de determinação e/ou recomendação da equipe (peças 248 e 249) foi encaminhado à Susep para comentários.

2013. Os comentários dos gestores às propostas de encaminhamento apresentados no excerto foram encaminhados ao TCU mediante o Ofício Eletrônico 411/2020/SUSEP e seus anexos (peças 252 a 255).

2014. Em face às manifestações da entidade, adotamos um modelo de análise sucinto e tópico, tratando apenas dos pontos em que a Susep apresenta entendimento divergente da equipe de auditoria no que se refere aos conteúdos ou aos prazos das propostas de encaminhamento.

215. Divergências acerca dos prazos das determinações e recomendações

2015. Quanto aos prazos das propostas de determinação e recomendação, a Susep realiza anualmente, no último quadrimestre, uma fiscalização das despesas administrativas do DPVAT. Em comentários relativos a diversos itens da proposta de encaminhamento, a Susep manifestou concordância os conteúdos das determinações e recomendações, informando que iria tratar dos indícios de irregularidades nos anos 2021 e 2022. Entendemos que, em se postergando por tanto tempo a apuração dos indícios de irregularidades, corre-se o risco de mais prejuízos para a operação do DPVAT e de prescrição da pretensão punitiva do Estado.

2016. Por outro lado, assim como o cálculo atuarial da tarifa de 2021, a fiscalização das despesas administrativas do DPVAT de 2020 já se encontra em andamento. A inclusão de novas questões nessa fiscalização pode comprometer o prazo do trabalho e, por conseguinte, o processo de revisão tarifária para 2021.

2017. Também é de nosso conhecimento que seria difícil, por questão de limitação de pessoal disponível na área, a Susep montar uma terceira equipe para, em paralelo à realização da fiscalização das despesas administrativas e do cálculo atuarial do DPVAT, apurar os indícios de irregularidades apontados neste relatório.

2018. A Susep informou que possui um plano anual de revisão normativa (plano de regulação). Sendo assim, parece-nos inoportuno fazer determinação ou recomendação de revisão normativa com prazo que se extingue ainda neste ano, sob pena de se comprometerem os prazos previstos no plano de regulação de 2020.

2019. Isto posto, entendemos que os prazos das determinações e recomendações devem ser ajustados de modo que a Susep apure os indícios de irregularidades até o fim do primeiro trimestre de 2021, concedendo-se prazo de 180 dias para a Autarquia.

216. Divergências em relação ao conteúdo das propostas

217. Alínea "a" da proposta de encaminhamento

218. Proposta original

2020. A proposta de encaminhamento apresentada à Susep foi redigida nos seguintes termos:

> *a) determinar, com base no art. 36, alínea "g", da Decreto-Lei 73/1966 e nos arts. 43 e 53 da Resolução CNSP 332/2015, à Susep que, no prazo de noventa dias, estabeleça normas relativas às demonstrações contábeis do consórcio DPVAT que confiram transparência e viabilizem o controle social e administrativo da operação, levando em consideração os apontamentos registrados no Achado 1 do excerto de relatório;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

219. Resumo da manifestação da Susep

2021. Sem discordância. A Susep considera a proposta atendida, mencionando três normas que atenderiam à determinação: Resolução CNSP 377/2019; Circular Susep 596/2020; e Circular Susep 595/2019.

220. Análise

2022. De fato, a Resolução CNSP 377/2019 obriga a divulgação das demonstrações do consórcio, mas a data-base dessas demonstrações será descasada das demonstrações da Líder:

> *Art. 14. A seguradora líder do Consórcio DPVAT deverá elaborar um conjunto completo de demonstrações contábeis do Consórcio DPVAT, nas datas base de 30 de abril e 31 de outubro, acompanhadas dos correspondentes relatórios dos auditores independentes sobre as demonstrações contábeis, que deverão ser divulgadas no sítio eletrônico da seguradora líder e encaminhadas a Susep até as datas de 15 de julho e 15 de janeiro, respectivamente.*
>
> *Parágrafo único. As demonstrações contábeis de que trata o caput deverão ser elaboradas em obediência às normas estabelecidas pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis - CPC recepcionadas pela Susep, no que não contrarie as disposições contidas nesta Resolução.*

2023. Essas demonstrações são importantes para o cálculo atuarial do ano seguinte, mas não permitem verificar a coerência entre as contas da Líder e as contas do consórcio. No relatório, foram identificadas divergências entre as contas da Líder e as contas do consórcio. Com datas bases diferentes, não será possível conferir a coerência entre as contas da Líder e as contas do consórcio.

2024. Com relação à Circular Susep 595/2019, de fato ela revogou os arts. 153 e 154 da Circular Susep 517/2015. Também é fato que, de acordo com os pronunciamentos contábeis (peças 257 e 258), os negócios em conjunto são registrados pelo método de equivalência patrimonial. Contudo, conforme registrado no relatório, o método de equivalência patrimonial é fundamental para conferir transparência, mas só resolve uma parte dos problemas apontados no achado 1.

2025. Considerando o exposto, entende-se que o conteúdo da proposta deve ser mantido, alterando-se o prazo em razão do exposto no item que tratou das divergências em relação aos prazos.

2026. O efetivo cumprimento da deliberação deverá ser avaliado no próximo monitoramento a ser realizado por este Tribunal.

221. Proposta final da equipe

2027. A proposta de encaminhamento deve ser redigida nos seguintes termos:

> *a) determinar, com base no art. 36, alínea "g", da Decreto-Lei 73/1966 e nos arts. 43 e 53 da Resolução CNSP 332/2015, à Susep que, no prazo de cento e oitenta dias, estabeleça normas relativas às demonstrações contábeis do consórcio DPVAT que confiram transparência e viabilizem o controle social e administrativo da operação, levando em consideração os apontamentos registrados no Achado 1 do excerto de relatório;*

222. Alíneas "b" e "c" da proposta de encaminhamento

223. Proposta original

2028. A proposta de encaminhamento apresentada à Susep foi redigida nos seguintes termos:

> *b) determinar, com base nos art. 19 e 80 da Resolução CNSP 243/2011, à Susep que, no prazo de sessenta dias:*
>
> *b.1) apure os indícios de irregularidades contábeis apontados no Achado 1 do excerto de relatório;*
>
> *b.2) verifique se as multas aplicadas aos dirigentes da Seguradora Líder foram repassadas aos proprietários de veículos e/ou pagas com dinheiro público oriundo da arrecadação do prêmio do seguro não destinado ao lucro do consórcio e, se for o caso, adote medidas administrativas e/ou judiciais com vistas a glosar da margem de resultado do consórcio os valores dessas multas ou, caso já haja comprometimento desses recursos com outras devoluções, providencie o ressarcimento pelas consorciadas por outros meios legais cabíveis;*
>
> *c) recomendar à Susep que estabeleça rotina simplificada de conferência da adequação das demonstrações financeiras publicadas pela Seguradora Líder;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

224. Resumo da manifestação da Susep

2029. A Susep não apresentou discordância em relação ao conteúdo e informou que as medidas serão adotadas em 2021.

225. Análise

2030. Considerando o exposto, entende-se que o conteúdo da proposta deve ser mantido, alterando-se o prazo em razão do exposto no item que tratou das divergências em relação aos prazos.

2031. O efetivo cumprimento da deliberação deverá ser avaliado no próximo monitoramento a ser realizado por este Tribunal.

226. Proposta final da equipe

2032. A proposta de encaminhamento deve ser redigida nos seguintes termos:

> *b) determinar, com base nos art. 19 e 80 da Resolução CNSP 243/2011, à Susep que, no prazo de cento e oitenta dias:*
>
> *b.1) apure os indícios de irregularidades contábeis apontados no Achado 1 do excerto de relatório;*
>
> *b.2) verifique se as multas aplicadas aos dirigentes da Seguradora Líder foram repassadas aos proprietários de veículos e/ou pagas com dinheiro público oriundo da arrecadação do prêmio do seguro não destinado ao lucro do consórcio e, se for o caso, adote medidas administrativas e/ou judiciais com vistas a glosar da margem de resultado do consórcio os valores dessas multas ou, caso já haja comprometimento desses recursos com outras devoluções, providencie o ressarcimento pelas consorciadas por outros meios legais cabíveis;*
>
> *c) recomendar à Susep que estabeleça rotina simplificada de conferência da adequação das demonstrações financeiras publicadas pela Seguradora Líder;*

227. Item "d1" da proposta de encaminhamento

228. Proposta original

2033. A proposta de encaminhamento apresentada à Susep foi redigida nos seguintes termos:

> *d) determinar à Susep e ao Bacen que, no prazo de noventa dias, com base na Portaria Interministerial MS/MCid/MF 293, de 2/7/2012, verifiquem:*
>
> *d.1) se os repasses obrigatórios do DPVAT ao FNS e ao Denatran foram executados conforme o art. 27, parágrafo único, da Lei 8.212/1990 e art. 78, parágrafo único, da Lei 9.503/1997, no período de 2008 a 2019, e, se for o caso, adotem as medidas administrativas cabíveis para garantir o cumprimento dessas leis, bem como para a apuração do valor e a devolução dos recursos financeiros que irregularmente deixaram de ser repassados ao FNS e ao Denatran, tendo em vista que a Seguradora Líder teria, por exemplo, transferido R$ 745 milhões a menos do que deveria ao FNS entre 2008 a 2018;*

229. Resumo da manifestação da Susep

2034. A Susep considerou a proposta inexequível, alegando que a determinação deveria ser endereçada ao Bacen.

230. Análise

2035. O controle interno da Seguradora Líder constatou que a empresa de processamento de dados contratada cometia erros que acarretavam a não realização dos repasses obrigatórios. A Susep é mais indicada para verificar essa situação e outras assemelhadas. Ao Bacen, compete verificar eventual desvio nas instituições arrecadadoras.

2036. Considerando o exposto e que o Bacen não foi ouvido em relação à proposta, entende-se que o conteúdo da proposta deve ser mantido no que se refere à Susep e parcialmente reformulado de modo a não criar obrigação para o Bacen.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

2037. O prazo da proposta deve ser alterado em razão do exposto no item que tratou das divergências em relação aos prazos.

2038. O efetivo cumprimento da deliberação deverá ser avaliado no próximo monitoramento a ser realizado por este Tribunal.

231. Proposta final da equipe

2039. A proposta de encaminhamento deve ser redigida nos seguintes termos:

> *d) determinar à Susep que, com o auxílio do Bacen, caso seja necessário, com base na Portaria Interministerial MS/MCid/MF 293, de 2/7/2012, verifique no prazo de cento e oitenta dias:*
>
> *d.1) se os repasses obrigatórios do DPVAT ao FNS e ao Denatran foram executados conforme o art. 27, parágrafo único, da Lei 8.212/1990 e art. 78, parágrafo único, da Lei 9.503/1997, no período de 2008 a 2019, e, se for o caso, adote as medidas administrativas cabíveis para garantir o cumprimento dessas leis, bem como para a apuração do valor e a devolução dos recursos financeiros que irregularmente deixaram de ser repassados ao FNS e ao Denatran, tendo em vista que a Seguradora Líder teria, por exemplo, transferido R$ 745 milhões a menos do que deveria ao FNS entre 2008 a 2018;*

232. Item "d2" da proposta de encaminhamento

233. Proposta original

2040. A proposta de encaminhamento apresentada à Susep foi redigida nos seguintes termos:

> *d) determinar à Susep e ao Bacen que, no prazo de noventa dias, com base na Portaria Interministerial MS/MCid/MF 293, de 2/7/2012, verifiquem:*
>
> *(...)*
>
> *d.2) se persistem as falhas do sistema de registro de arrecadação do DPVAT, identificadas pelo controle interno da Seguradora Líder, e, se for o caso, adotem as medidas cabíveis;*

234. Resumo da manifestação da Susep

2041. A Susep não apresentou discordância em relação ao conteúdo e informou que a medida será adotada em 2022.

235. Análise

2042. Considerando o exposto e que o Bacen não foi ouvido em relação à proposta, entende-se que o conteúdo da proposta deve ser parcialmente reformulado de modo a não criar obrigação para o Bacen.

2043. O prazo da proposta deve ser alterado em razão do exposto no item que tratou das divergências em relação aos prazos.

2044. O efetivo cumprimento da deliberação deverá ser avaliado no próximo monitoramento a ser realizado por este Tribunal.

236. Proposta final da equipe

2045. A proposta de encaminhamento deve ser redigida nos seguintes termos:

> *d) determinar à Susep, com o auxílio do Bacen, caso seja necessário, que, no prazo de cento e oitenta dias, com base na Portaria Interministerial MS/MCid/MF 293, de 2/7/2012, verifique:*
>
> *d.2) se persistem as falhas do sistema de registro de arrecadação do DPVAT, identificadas pelo controle interno da Seguradora Líder, e, se for o caso, adotem as medidas cabíveis;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

237. Item "e1" da proposta de encaminhamento

238. Proposta original

2046. A proposta de encaminhamento apresentada à Susep foi redigida nos seguintes termos:

> *e) determinar à Susep que, no prazo de noventa dias:*
>
> *e.1) avalie a regularidade e a economicidade do convênio da Seguradora Líder com a Tecnologia e Produtos S.A., que gerava despesa de R$ 3,4 milhões/ano, para centralizar a prestação de contas da arrecadação de prêmios do Seguro DPVAT realizadas por meio dos bancos Banrisul, BRB, Banese e Banestes, procedendo ao ressarcimento dos valores pagos a maior à operação do Seguro DPVAT;*

239. Resumo da manifestação da Susep

2047. A Susep não apresentou discordância em relação ao conteúdo e informou que a medida será adotada em 2021.

240. Análise

2048. Considerando o exposto, entende-se que o conteúdo da proposta deve ser mantido.

2049. O prazo da proposta deve ser alterado em razão do exposto no item que tratou das divergências em relação aos prazos.

2050. O efetivo cumprimento da deliberação deverá ser avaliado no próximo monitoramento a ser realizado por este Tribunal.

241. Proposta final da equipe

2051. A proposta de encaminhamento deve ser redigida nos seguintes termos:

> *e) determinar à Susep que, no prazo de cento e oitenta dias:*
>
> *e.1) avalie a regularidade e a economicidade do convênio da Seguradora Líder com a Tecnologia e Produtos S.A., que gerava despesa de R$ 3,4 milhões/ano, para centralizar a prestação de contas da arrecadação de prêmios do Seguro DPVAT realizadas por meio dos bancos Banrisul, BRB, Banese e Banestes, procedendo ao ressarcimento dos valores pagos a maior à operação do Seguro DPVAT;*

242. Item "e2" da proposta de encaminhamento

243. Proposta original

2052. A proposta de encaminhamento apresentada à Susep foi redigida nos seguintes termos:

> *e) determinar à Susep que, no prazo de noventa dias:*
>
> *e.2) crie norma com a finalidade de estender o regime de competência ao reconhecimento da margem de resultado do consórcio DPVAT, pois as seguradoras antecipam seus ganhos, diminuindo os rendimentos financeiros da Provisão de Prêmios não Ganhos;*

244. Resumo da manifestação da Susep

2053. A Susep não apresentou discordância em relação ao conteúdo e informou que a medida já foi atendida.

2054. A Susep considera a proposta atendida, alegando que a Resolução CNSP 377/2019 e a Circular Susep 596/2020 já estendem, com a criação da conta Receita a Diferir DPVAT, o regime de competência ao reconhecimento da margem de resultado do consórcio DPVAT.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

245. Análise

2055. A criação da conta Receita a Diferir DPVAT não garante, por si só, que as receitas financeiras dos valores dessa conta não sejam apropriadas antecipadamente pelas consorciadas. Considerando o exposto, entende-se que o conteúdo da proposta deve ser mantido.

2056. O prazo da proposta deve ser alterado em razão do exposto no item que tratou das divergências em relação aos prazos.

2057. O efetivo cumprimento da deliberação deverá ser avaliado no próximo monitoramento a ser realizado por este Tribunal.

246. Proposta final da equipe

2058. A proposta de encaminhamento deve ser redigida nos seguintes termos:

> *e) determinar à Susep que, no prazo de cento e oitenta dias:*
>
> *e.2) crie norma com a finalidade de estender o regime de competência ao reconhecimento da margem de resultado do consórcio DPVAT, pois as seguradoras antecipam seus ganhos, diminuindo os rendimentos financeiros da Provisão de Prêmios não Ganhos;*

247. Item "e3" da proposta de encaminhamento

248. Proposta original

2059. A proposta de encaminhamento apresentada à Susep foi redigida nos seguintes termos:

> *e) determinar à Susep que, no prazo de noventa dias:*
>
> *e.3) apresente ao CNSP proposta de alteração do art. 50 da Resolução CNSP 332/2015 com a finalidade de esclarecer quais tributos podem ser suportados pela parcela destinada a despesas administrativas;*

249. Resumo da manifestação da Susep

2060. A Susep não apresentou discordância em relação ao conteúdo e informou que a medida será adotada em 2021.

250. Análise

2061. Considerando o exposto, entende-se que o conteúdo da proposta deve ser mantido.

2062. O prazo da proposta deve ser alterado em razão do exposto no item que tratou das divergências em relação aos prazos.

2063. O efetivo cumprimento da deliberação deverá ser avaliado no próximo monitoramento a ser realizado por este Tribunal.

251. Proposta final da equipe

2064. A proposta de encaminhamento deve ser redigida nos seguintes termos:

> *e) determinar à Susep que, no prazo de cento e oitenta dias:*
>
> *e.3) apresente ao CNSP proposta de alteração do art. 50 da Resolução CNSP 332/2015 com a finalidade de esclarecer quais tributos podem ser suportados pela parcela destinada a despesas administrativas;*

252. Item "e4" da proposta de encaminhamento

253. Proposta original

2065. A proposta de encaminhamento apresentada à Susep foi redigida nos seguintes termos:

> *e) determinar à Susep que, no prazo de noventa dias:*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

e.4) crie norma que assegure que o cálculo atuarial do DPVAT será realizado exclusivamente por técnicos da Susep, sem interferência de membros da diretoria, tendo em vista o princípio da segregação das funções na atividade administrativa pública, nos termos dos Acórdãos TCU 409/2007-1ª Câmara, 611/2008-1ª Câmara, 686/2011–Plenário, 4.885/2009-2ª Câmara, 1.013/2008-1ª Câmara, 3.281/2008-1ª Câmara, 4.701/2009-1ª Câmara, 1.836/2008-2ª Câmara, 5.615/2008-2ª Câmara, 1.131/2006-1ª Câmara, 1.449/2007-1ª Câmara, 2.446/2007-1ª Câmara, 2.072/2007-1ª Câmara, 2.507/2007-Plenário, 70/2008-2ª Câmara;

254. Resumo da manifestação da Susep

2066. Sem discordância, a Susep considera a proposta atendida, alegando que o Regimento interno da Susep e a Instrução Susep 106/2019 definem a Coordenação-Geral de Monitoramento Prudencial – CGMOP como unidade responsável pelo cálculo atuarial do prêmio do seguro DPVAT.

255. Análise

2067. Em que pese o alegado pela Susep, releva notar que, consoante já exposto neste relatório, no processo de revisão tarifária de 2019, quando a Instrução Susep 106/2019 já estava em vigor, o GT de revisão tarifária foi coordenado por um Diretor da Susep, e não pela CGMOP. Considerando o exposto, entende-se que a proposta deve ser mantida.

2068. O prazo da proposta deve ser alterado em razão do exposto no item que tratou das divergências em relação aos prazos.

2069. O efetivo cumprimento da deliberação deverá ser avaliado no próximo monitoramento a ser realizado por este Tribunal.

256. Proposta final da equipe

2070. A proposta de encaminhamento deve ser redigida nos seguintes termos:

e) determinar à Susep que, no prazo de cento e oitenta dias:

e.4) crie norma que assegure que o cálculo atuarial do DPVAT será realizado exclusivamente por técnicos da Susep, sem interferência de membros da diretoria, tendo em vista o princípio da segregação das funções na atividade administrativa pública, nos termos dos Acórdãos TCU 409/2007-1ª Câmara, 611/2008-1ª Câmara, 686/2011–Plenário, 4.885/2009-2ª Câmara, 1.013/2008-1ª Câmara, 3.281/2008-1ª Câmara, 4.701/2009-1ª Câmara, 1.836/2008-2ª Câmara, 5.615/2008-2ª Câmara, 1.131/2006-1ª Câmara, 1.449/2007-1ª Câmara, 2.446/2007-1ª Câmara, 2.072/2007-1ª Câmara, 2.507/2007-Plenário, 70/2008-2ª Câmara;

257. Alínea "f" da proposta de encaminhamento

258. Proposta original

2071. A proposta de encaminhamento apresentada à Susep foi redigida nos seguintes termos:

f) recomendar à Susep que estude a questão da inadimplência do DPVAT e considere, entre outras medidas, a possibilidade de se distribuírem os repasses obrigatórios às Secretarias de Saúde e Detrans na medida do que se arrecada em cada ente estatal;

259. Resumo da manifestação da Susep

2072. A Susep considerou a proposta inexequível, alegando, em resumo, que a inadimplência é questão residual e que a solução depende de lei. Também afirma discordar da proposta de descentralizar os recursos.

260. Análise

2073. Em 2006, a inadimplência era de 18,6% (peças 263-264 - Estimativa da Líder de 2007, peças 263-264). Esse valor atingiu 32,3% em 2016 (peça 52 - Estimativa de 2018). Ou seja, a questão não é residual. A questão da inadimplência deveria interessar à Susep, pois cabe a essa autarquia fiscalizar a gestão dos recursos do DPVAT.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

2074. De fato, a questão envolve aspectos políticos, mas sua solução pode eventualmente não necessitar de lei. A Lei 8.212/91 determina repasse ao Sistema Único de Saúde - SUS. A Lei 9.503/97 determina repasse ao Sistema Nacional de Trânsito - SNT. O SUS e o SNT incluem órgãos estaduais, portanto bastaria modificar o Decreto 2.867/98 (peça 265), que especificou o SUS e o Denatran como destinatários dos repasses obrigatórios.

2075. Conclui-se, portanto, que o conteúdo da proposta deve ser mantido.

2076. Inicialmente, a proposta foi redigida sem prazo. Entendemos que a recomendação deve conter um prazo, e esse prazo deve ser adequado à situação atual da Susep, conforme exposto no item que tratou das divergências em relação aos prazos.

2077. O efetivo cumprimento da deliberação deverá ser avaliado no próximo monitoramento a ser realizado por este Tribunal.

261. Proposta final da equipe

2078. A proposta de encaminhamento deve ser redigida nos seguintes termos:

> *f) recomendar à Susep que, no prazo de cento e oitenta dias, estude a questão da inadimplência do DPVAT e considere, entre outras medidas, a possibilidade de se distribuírem os repasses obrigatórios às Secretarias de Saúde e Detrans na medida do que se arrecada em cada ente estatal;*

262. Alínea "g" da proposta de encaminhamento

263. Proposta original

2079. A proposta de encaminhamento apresentada à Susep foi redigida nos seguintes termos:

> *g) determinar à Susep que, no prazo de sessenta dias, verifique a regularidade das seguintes despesas realizadas desde 2008 e, se for o caso, proceda à glosa dos valores desembolsados indevidamente da margem de resultado do consórcio ou, caso já haja comprometimento desses recursos com outras devoluções, providencie o ressarcimento pelas consorciadas por outros meios legais cabíveis:*
>
> *g.1) despesas de cobrança do IPVA, estimadas em R$ 250 milhões de 2008 a 2017, que cabem aos Estados, tais como envio de cartas, envio de SMS e serviços de diligência in loco para apurar irregularidades na arrecadação;*
>
> *g.2) despesas com a impressão de CRV e de segundas vias de CRV/CRLV, estimadas em R$ 614 milhões de 2008 a 2019, tendo em vista que essas atividades são desvinculadas da operação do DPVAT;*

264. Resumo da manifestação da Susep

2080. A Susep não apresentou discordância em relação ao conteúdo e informou que a medida será adotada em 2021.

265. Análise

2081. A Susep faz referência, em seus comentários, às despesas de convênios com os Detrans. Ocorre, no entanto, que essas despesas não têm a ver com as despesas de impressão de formulários, que são decorrentes da contratação de gráficas, nem com as despesas de arrecadação, que são de decorrentes de acordos com as secretarias estaduais de fazenda.

2082. Considerando o exposto, entende-se que o conteúdo da proposta deve ser mantido.

2083. O prazo da proposta deve ser alterado em razão do exposto no item que tratou das divergências em relação aos prazos.

2084. O efetivo cumprimento das deliberações deverá ser avaliado no próximo monitoramento a ser realizado por este Tribunal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

266. Proposta final da equipe

2085. A proposta de encaminhamento deve ser redigida nos seguintes termos:

> *g) determinar à Susep que, no prazo de cento e oitenta dias, verifique a regularidade das seguintes despesas realizadas desde 2008 e, se for o caso, proceda à glosa dos valores desembolsados indevidamente da margem de resultado do consórcio ou, caso já haja comprometimento desses recursos com outras devoluções, providencie o ressarcimento pelas consorciadas por outros meios legais cabíveis:*
>
> *g.1) despesas de cobrança do IPVA, estimadas em R$ 250 milhões de 2008 a 2017, que cabem aos Estados, tais como envio de cartas, envio de SMS e serviços de diligência in loco para apurar irregularidades na arrecadação;*
>
> *g.2) despesas com a impressão de CRV e de segundas vias de CRV/CRLV, estimadas em R$ 614 milhões de 2008 a 2019, tendo em vista que essas atividades são desvinculadas da operação do DPVAT;*

267. Alínea "h" da proposta de encaminhamento

268. Proposta original

2086. A proposta de encaminhamento apresentada à Susep foi redigida nos seguintes termos:

> *h) determinar à Susep que, desde já, se abstenha de aprovar estimativas de despesas do DPVAT que incluam a impressão de formulários CRV ou CRLV, uma vez que essa atividade é estranha à operação do seguro;*

269. Resumo da manifestação da Susep

2087. Sem discordância. Segundo a Susep, a proposta já estaria em atendimento, pois a Susep está analisando os repasses aos Detrans em processo específico.

270. Análise

2088. A Susep faz referência, em seus comentários, às despesas de convênios com os Detrans. Ocorre, no entanto, que essas despesas não têm a ver com as despesas de impressão de formulários, que são decorrentes da contratação de gráficas.

2089. Considerando o exposto, entende-se que a proposta deve ser mantida.

2090. O efetivo cumprimento da deliberação deverá ser avaliado no próximo monitoramento a ser realizado por este Tribunal.

271. Proposta final da equipe

2091. A proposta de encaminhamento deve ser mantida nos termos originalmente propostos.

272. Alínea "i" da proposta de encaminhamento

273. Proposta original

2092. A proposta de encaminhamento apresentada à Susep foi redigida nos seguintes termos:

> *i) determinar à Susep que, em noventa dias, apure com presteza os casos da Megadata e dos Detrans e, se for o caso, determine ao consórcio o ressarcimento da operação do Seguro DPVAT, tendo em vista os prejuízos causados;*

274. Resumo da manifestação da Susep

2093. Sem discordância. Segundo a Susep, a proposta já estaria em atendimento, pois a Susep está analisando os repasses aos Detrans e o caso Megadata em processos específicos.

2094. Quanto ao ressarcimento dos recursos destinados aos Detrans, a Susep informou que a Procuradoria Federal junto à Susep concluiu que: (1) os repasses eram ilegítimos; (2) a Susep pode

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

baixar ato vedando a continuidade dos convênios; e (3) não é possível determinar o ressarcimento dos recursos repassados ilegitimamente.

275. Análise

2095. Considerando o exposto, entende-se que o conteúdo da proposta deve ser mantida nos termos originais, apenas alterando-se o prazo, que passará a ser de 180 dias, nos mesmos moldes das demais determinações.

2096. O efetivo cumprimento da deliberação deverá ser avaliado no próximo monitoramento a ser realizado por este Tribunal.

276. Item "j.1" da proposta de encaminhamento

277. Proposta original

2097. A proposta de encaminhamento apresentada à Susep foi redigida nos seguintes termos:

> *j) determinar à Susep que, no prazo de noventa dias, realize fiscalização na Seguradora Líder com o objetivo de atualizar as informações colhidas pelo Grupo de Trabalho 6640 sobre os processos de recepção e regulação de sinistros e: j.1) verifique se a Seguradora Líder adotou medidas adequadas para combater fraudes como as que são rotineiramente divulgadas na mídia e aquelas detectadas na Operação Tempo de Despertar e no trabalho realizado pela KPMG;*

278. Resumo da manifestação da Susep

2098. Sem discordância. Segundo a Susep, a proposta já teria sido atendida por meio de "fiscalizações com escopo em regulação de sinistros".

279. Análise

2099. Considerando o exposto, entende-se que o conteúdo da proposta deve ser mantida nos termos originais, apenas alterando-se o prazo, que passará a ser de 180 dias, nos mesmos moldes das demais determinações.

2100. O efetivo cumprimento da deliberação deverá ser avaliado no próximo monitoramento a ser realizado por este Tribunal.

280. Item "j.2" da proposta de encaminhamento

281. Proposta original

2101. A proposta de encaminhamento apresentada à Susep foi redigida nos seguintes termos:

> *j) determinar à Susep que, no prazo de noventa dias, realize fiscalização na Seguradora Líder com o objetivo de atualizar as informações colhidas pelo Grupo de Trabalho 6640 sobre os processos de recepção e regulação de sinistros e:*
>
> *(...)*
>
> *j.2) verifique a adequação do plano de ação proposto pela KPMG e se esse plano foi implementado;*

282. Resumo da manifestação da Susep

2102. A Susep considerou a proposta inexequível, alegando, em resumo, que a verificação da adequação do plano de ação da KPMG, decorridos mais de três anos da sua apresentação, é inadequada e inexequível. Nesse sentido, argumenta que não se mostra produtivo e eficiente verificar se houve a implementação de recomendações que não foram formuladas pela Susep.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

283. Análise

2103. É papel da Susep ser o fiscal do DPVAT. A KPMG descobriu crimes que a Susep deveria ter evitado com suas fiscalizações. Agora, cabe à Susep verificar se foram adotadas medidas para que as irregularidades não voltem a ocorrer.

2104. A fiscalização do sistema de controle interno é medida de bom alvitre, mas outras medidas também devem ser adotadas, como, por exemplo, verificar se as regras de negócio propostas pela KPMG são suficientes e foram implementadas nos sistemas do DPVAT.

2105. Cabe salientar que o importante é a resolução das irregularidades que ensejaram a formulação do plano de ação pela KPMG. Portanto, se a própria Susep não considerar adequado algum procedimento proposto pela KPMG por ocasião da verificação objeto da presente proposta, poderá determinar a implementação de outras medidas aptas a solucionar as questões pendentes.

2106. Considerando o exposto, entende-se que o conteúdo da proposta deve ser mantido.

2107. O prazo da proposta deve ser alterado em razão do exposto no item que tratou das divergências em relação aos prazos.

2108. O efetivo cumprimento da deliberação deverá ser avaliado no próximo monitoramento a ser realizado por este Tribunal.

284. Proposta final da equipe

2109. A proposta de encaminhamento deve ser redigida nos seguintes termos:

> *j) determinar à Susep que, no prazo de cento e oitenta dias, realize fiscalização na Seguradora Líder com o objetivo de atualizar as informações colhidas pelo Grupo de Trabalho 6640 sobre os processos de recepção e regulação de sinistros e:*
>
> *(...)*
>
> *j.2) verifique a adequação do plano de ação proposto pela KPMG e se esse plano foi implementado;*

285. Itens "j.3" a "j.6" da proposta de encaminhamento

286. Proposta original

2110. A proposta de encaminhamento apresentada à Susep foi redigida nos seguintes termos:

> *j) determinar à Susep que, no prazo de noventa dias, realize fiscalização na Seguradora Líder com o objetivo de atualizar as informações colhidas pelo Grupo de Trabalho 6640 sobre os processos de recepção e regulação de sinistros e:*
>
> *(...)*
>
> *j.3) avalie a regularidade do fato de a Seguradora Líder haver concedido o monopólio de recepção de sinistros encaminhados pelos Correios para algumas seguradoras, sem procedimento concorrencial, com vistas a aproveitar eventuais vantagens que as seguradoras poderiam ter para regular sinistros ocorridos nas unidades da federação em que mais atuam;*
>
> *j.4) verifique se os sinistros recebidos pelos Correios também se submetem à regra de segregação entre as atividades de recepção e regulação;*
>
> *j.5) verifique a adequação do critério de rateio dos processos de regulação e identifique as razões que levaram a Seguradora Líder a não optar por segregar totalmente as funções de recepção e regulação de sinistros;*
>
> *j.6) padronize a contabilização segregada dos eventos relacionados à operação do DPVAT pelas seguradoras consorciadas, a fim de viabilizar o monitoramento à distância dessa operação;*

287. Resumo da manifestação da Susep

2111. Sem discordância. Segundo a Susep, as propostas "j3" a "j5" já teriam sido atendidas com a alteração do art. 13 da Resolução CNSP 332/2015 pela Resolução CNSP 371/2018.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

2112. Quanto ao item "j6", a Susep informa que o Manual de Práticas e Procedimentos Contábeis do Mercado Segurado" atende ao objetivo da proposta.

288. Análise

2113. O art. 13 da Resolução CNSP 332/2015, com a redação dada pela Resolução CNSP 371/2018 (peça 64), determina a segregação de função entre a recepção e a regulação dos sinistros com a distribuição randômica dos sinistros para as reguladoras.

2114. Ocorre que a mera distribuição randômica dos sinistros para regulação não exclui a possibilidade de a seguradora que recepcionou ser sorteada para regular o mesmo sinistro.

2115. Conforme registrado pelo GT 6640 (peça 112), poucas reguladoras (menos de dez) respondem por mais de 80% das recepções e regulações de sinistros. Portanto, caso não se exclua do sorteio a seguradora que recepcionou o sinistro, é grande a chance de essa mesma seguradora ser sorteada na distribuição randômica dos sinistros para as reguladoras.

2116. Quanto ao item "j5", que propõe a contabilização segregada dos eventos relacionados à operação do DPVAT pelas seguradoras consorciadas, cumpre registrar que o Manual de Práticas e Procedimentos Contábeis (peça 266, pp. 89-90 - item 3.1.7.3) de fato exige a contabilização segregada das receitas e das despesas do DPVAT relacionadas à recepção e regulação dos sinistros.

2117. Ocorre, no entanto, que o GT 6640 (peça 112) demonstrou que as seguradoras consorciadas não registram os valores de modo uniforme. Essa falta de uniformidade inviabiliza o cruzamento de dados das transações da Líder com partes relacionadas que integram o consórcio DPVAT.

2118. Considerando o exposto, entende-se que o conteúdo da proposta deve ser mantido.

2119. O prazo da proposta deve ser alterado em razão do exposto no item que tratou das divergências em relação aos prazos.

2120. O efetivo cumprimento da deliberação deverá ser avaliado no próximo monitoramento a ser realizado por este Tribunal.

289. Proposta final da equipe

2121. A proposta de encaminhamento deve ser redigida nos seguintes termos:

> *j) determinar à Susep que, no prazo de cento e oitenta dias, realize fiscalização na Seguradora Líder com o objetivo de atualizar as informações colhidas pelo Grupo de Trabalho 6640 sobre os processos de recepção e regulação de sinistros e:*
>
> *(...)*
>
> *j.3) avalie a regularidade do fato de a Seguradora Líder haver concedido o monopólio de recepção de sinistros encaminhados pelos Correios para algumas seguradoras, sem procedimento concorrencial, com vistas a aproveitar eventuais vantagens que as seguradoras poderiam ter para regular sinistros ocorridos nas unidades da federação em que mais atuam;*
>
> *j.4) verifique se os sinistros recebidos pelos Correios também se submetem à regra de segregação entre as atividades de recepção e regulação;*
>
> *j.5) verifique a adequação do critério de rateio dos processos de regulação e identifique as razões que levaram a Seguradora Líder a não optar por segregar totalmente as funções de recepção e regulação de sinistros;*
>
> *j.6) padronize a contabilização segregada dos eventos relacionados à operação do DPVAT pelas seguradoras consorciadas, a fim de viabilizar o monitoramento à distância dessa operação;*

290. Alíneas "k" e "l" e itens "m.1" e "m.2" da proposta de encaminhamento

291. Proposta original

2122. A proposta de encaminhamento apresentada à Susep foi redigida nos seguintes termos:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

k) informe, no prazo de sessenta dias, sobre os desdobramentos dos trabalhos realizados pelo GT 6640, pela KPMG e pela Operação Tempo de Despertar, reportando o andamento e o julgamento das representações e processos sancionadores autuados em decorrência desses trabalhos, bem como todas as providências que estão sendo levadas a efeito para solucionar cada irregularidade encontrada;

l) apure, no prazo de noventa dias, as irregularidades apontadas pelo GT 6640, pela KPMG e pela Operação Tempo de Despertar e adote as medidas administrativas e judiciais cabíveis, em especial aquelas relacionadas ao ressarcimento dos valores subtraídos irregularmente da operação do Seguro DPVAT;

m) recomendar à Susep a realização de estudos com vistas a:

m.1) implementar regras de restrição à subcontratação de empresas de regulação de sinistros, a fim de evitar que a regulação de sinistros seja realizada sem um efetivo sistema de controle;

m.2) tornar públicos os dados de sinistros avisados e sinistros pagos por Município, de maneira a possibilitar a realização de controle social sobre os gastos com indenizações decorrentes do Seguro DPVAT;

292. Resumo da manifestação da Susep

2123. Sem discordância em relação às alíneas "k" e "l". No que se refere à alínea "m", informa que a recomendação será cumprida em 2021.

293. Análise

2124. Considerando o exposto, entende-se que o conteúdo da proposta deve ser mantido.

2125. Quanto aos prazos da alínea "k" e da alínea "l", entendemos que podem ser estendidos, de maneira a acompanhar o posicionamento das demais determinações.

2126. A alínea "m" foi apresentada à Susep sem prazo. Entendemos que, em algumas situações, deve-se fixar prazo mesmo em se tratando de recomendação, e esse prazo deve ser compatível com a atual situação da Susep, conforme registrado no item que tratou das divergências em relação aos prazos.

2127. O efetivo cumprimento da deliberação deverá ser avaliado no próximo monitoramento a ser realizado por este Tribunal.

294. Proposta final da equipe

2128. A proposta de encaminhamento deve ser redigida nos seguintes termos:

k) informe, no prazo de cento e oitenta dias, sobre os desdobramentos dos trabalhos realizados pelo GT 6640, pela KPMG e pela Operação Tempo de Despertar, reportando o andamento e o julgamento das representações e processos sancionadores autuados em decorrência desses trabalhos, bem como todas as providências que estão sendo levadas a efeito para solucionar cada irregularidade encontrada;

l) apure, no prazo de cento e oitenta dias, as irregularidades apontadas pelo GT 6640, pela KPMG e pela Operação Tempo de Despertar e adote as medidas administrativas e judiciais cabíveis, em especial aquelas relacionadas ao ressarcimento dos valores subtraídos irregularmente da operação do Seguro DPVAT;

m) recomendar à Susep que, no prazo de cento e oitenta dias, realize estudos com vistas a:

m.1) implementar regras de restrição à subcontratação de empresas de regulação de sinistros, a fim de evitar que a regulação de sinistros seja realizada sem um efetivo sistema de controle;

m.2) tornar públicos os dados de sinistros avisados e sinistros pagos por Município, de maneira a possibilitar a realização de controle social sobre os gastos com indenizações decorrentes do Seguro DPVAT;

295. Item "m.3" da proposta de encaminhamento

296. Proposta original

2129. A proposta de encaminhamento apresentada à Susep foi redigida nos seguintes termos:

m) recomendar à Susep a realização de estudos com vistas a:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

(...)

m.3) avaliar os mercados regionais de seguro e verificar a possibilidade de abertura do mercado do DPVAT, garantindo ampla concorrência e atendimento universal do serviço a preço justo;

297. Resumo da manifestação da Susep

2130. A Susep inicialmente alega ser que a proposta seria inexequível. Em seguida, afirma que a proposta é meritória e que não possui objeções a realizar a avaliação, caso seja recomendada por esta Corte. Mas alerta quanto à impossibilidade econômica de garantir o alcance dos objetivos indicados.

298. Análise

2131. Considerando o exposto, entende-se que o conteúdo da proposta deve ser mantido.

2132. A alínea "m" foi apresentada à Susep sem prazo. Entendemos que, em alguns casos, deve-se fixar prazo mesmo em se tratando de recomendação, e esse prazo deve ser compatível com a atual situação da Susep, conforme registrado no item que tratou das divergências em relação aos prazos.

2133. O efetivo cumprimento da deliberação deverá ser avaliado no próximo monitoramento a ser realizado por este Tribunal.

299. Proposta final da equipe

2134. A proposta de encaminhamento deve ser redigida nos seguintes termos:

m) recomendar à Susep que, no prazo de cento e oitenta dias, realize estudos com vistas a:

(...)

m.3) avaliar os mercados regionais de seguro e verificar a possibilidade de abertura do mercado do DPVAT, garantindo ampla concorrência e atendimento universal do serviço a preço justo;

300. Item "n.1" da proposta de encaminhamento

301. Proposta original

2135. A proposta de encaminhamento apresentada à Susep foi redigida nos seguintes termos:

n) determinar à Susep que, no prazo de noventa dias:

n.1) apure o excesso de lucro apropriado pela Seguradora Líder, estimado em R$ 24 milhões no período de 2008 a 2018, considerando que a margem de resultado fixada pelo CNSP foi de 2% da arrecadação de prêmios do DPVAT em todo período de existência dessa Companhia, e determine a glosa desse valor da margem de resultado do consórcio DPVAT ou, caso já haja comprometimento desses recursos com outras devoluções, providencie o ressarcimento pela Seguradora Líder por outros meios legais cabíveis;

302. Resumo da manifestação da Susep

2136. Sem discordância. A Susep informa que realizará a apuração em 2021.

303. Análise

2137. Considerando o exposto, entende-se que o conteúdo da proposta deve ser mantido.

2138. O prazo da proposta deve ser alterado em razão do exposto no item que tratou das divergências em relação aos prazos.

2139. O efetivo cumprimento da deliberação deverá ser avaliado no próximo monitoramento a ser realizado por este Tribunal.

304. Proposta final da equipe

2140. A proposta de encaminhamento deve ser redigida nos seguintes termos:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

n) determinar à Susep que, no prazo de cento e oitenta dias:

n.1) apure o excesso de lucro apropriado pela Seguradora Líder, estimado em R$ 24 milhões no período de 2008 a 2018, considerando que a margem de resultado fixada pelo CNSP foi de 2% da arrecadação de prêmios do DPVAT em todo período de existência dessa Companhia, e determine a glosa desse valor da margem de resultado do consórcio DPVAT ou, caso já haja comprometimento desses recursos com outras devoluções, providencie o ressarcimento pela Seguradora Líder por outros meios legais cabíveis;

305. Alíneas "n2" e "n3" da proposta de encaminhamento

306. Proposta original

2141. A proposta de encaminhamento apresentada à Susep foi redigida nos seguintes termos:

n) determinar à Susep que, no prazo de noventa dias:

n.2) apure o excesso pago a título de ressarcimento de custo operacional de recepção e regulação, estimado em mais de R$ 436 milhões de 2008 a 2018, e determine a glosa desse valor da margem de resultado do consórcio DPVAT nos próximos anos ou, caso já haja comprometimento desses recursos com outras devoluções, providencie o ressarcimento pelas consorciadas por outros meios legais cabíveis;

n.3) apure a responsabilidade dos administradores e dos membros do conselho de administração da Seguradora Líder pela distribuição de lucros às consorciadas em valores superiores aos fixados pelo CNSP;

307. Resumo da manifestação da Susep

2142. Sem discordância. A Susep informa que realizará as apurações em 2022.

308. Análise

2143. Considerando o exposto, entende-se que o conteúdo da proposta deve ser mantido.

2144. O prazo da proposta deve ser alterado em razão do exposto no item que tratou das divergências em relação aos prazos.

2145. O efetivo cumprimento da deliberação deverá ser avaliado no próximo monitoramento a ser realizado por este Tribunal.

309. Proposta final da equipe

2146. A proposta de encaminhamento deve ser redigida nos seguintes termos:

n) determinar à Susep que, no prazo de cento e oitenta dias:

n.2) apure o excesso pago a título de ressarcimento de custo operacional de recepção e regulação, estimado em mais de R$ 436 milhões de 2008 a 2018, e determine a glosa desse valor da margem de resultado do consórcio DPVAT nos próximos anos ou, caso já haja comprometimento desses recursos com outras devoluções, providencie o ressarcimento pelas consorciadas por outros meios legais cabíveis;

n.3) apure a responsabilidade dos administradores e dos membros do conselho de administração da Seguradora Líder pela distribuição de lucros às consorciadas em valores superiores aos fixados pelo CNSP;

310. Alínea "o.1" da proposta de encaminhamento

311. Proposta original

2147. A proposta de encaminhamento apresentada à Susep foi redigida nos seguintes termos:

o) determinar à Susep que:

o.1) fiscalize, no prazo de noventa dias, a regularidade do contrato de impressão de formulários da Seguradora Líder com a Printech do Brasil Representações Gráfica e Editora Ltda., averiguando, em especial, se essa empresa seria mesmo de fachada, visando a drenar recursos do DPVAT para o grupo econômico da Megadata, e adote as providências de ressarcimento cabíveis, caso tenha havido dano financeiro à operação do DPVAT, verificando, ainda, se a contratada dispunha de meios de segurança e controle suficientes para evitar o desvio de formulários em branco do CRV e CRLV por quadrilhas especializadas, bem como adotando

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

medidas para evitar que a contratação de formulários do CRV e CRLV se dê às expensas de recursos do DPVAT, o que representaria uma economia estimada de aproximadamente R$ 58 milhões;

312. Resumo da manifestação da Susep

2148. De acordo com a Susep, a proposta vem sendo parcialmente atendida. Pondera, contudo, que a proposta não seria exequível quanto aos seguintes trechos: "se essa empresa seria mesmo de fachada" e "se a contratada dispunha de meios de segurança e controle suficientes para evitar o desvio de formulários em branco do CRV e CRLV por quadrilhas especializadas".

2149. Nesse sentido, a Susep alega que qualquer ação fiscalizatória da Susep diretamente na Printech do Brasil Representações Gráfica e Editora Ltda. seria uma extrapolação das suas competências legais, que se restringem, nesse caso concreto, a averiguar junto à Seguradora Líder a conformidade do processo de contratação e a comprovação dos serviços prestados pela contratada.

2150. Por fim, a Susep informou que, na fiscalização em curso de verificação da adequação das despesas da Seguradora Líder, a empresa Printech foi selecionada na amostra obtida.

313. Análise

2151. As alegações da Susep procedem em parte. De fato, a Susep não possui muitos meios disponíveis para verificar se a empresa seria mesmo de fachada e se a contratada dispunha de meios de segurança e controle suficientes para evitar o desvio de formulários em branco do CRV e CRLV por quadrilhas especializadas.

2152. No entanto, a Seguradora Líder tinha obrigação de verificar essas questões, e a Susep pode verificar se as boas práticas de contratação foram adotadas no caso do acordo com essa gráfica.

2153. A parte final dessa alínea da proposta repete o conteúdo do item seguinte, devendo, portanto, ser omitida.

2154. Considerando o exposto, entende-se que o conteúdo da proposta deve ser reformulado, e o prazo pode ser dilatado, nos mesmos moldes das demais determinações.

2155. O efetivo cumprimento da deliberação deverá ser avaliado no próximo monitoramento a ser realizado por este Tribunal.

314. Proposta final da equipe

2156. A proposta de encaminhamento deve ser redigida nos seguintes termos:

o) determinar à Susep que:

o.1) fiscalize, no prazo de cento e oitenta dias, a regularidade do contrato de impressão de formulários da Seguradora Líder com a Printech do Brasil Representações Gráfica e Editora Ltda., levando em consideração os indícios de que essa empresa seria de fachada e não possuía de meios de segurança e controle suficientes para evitar o desvio de formulários em branco do CRV e CRLV por quadrilhas especializadas;

315. Alínea "o2" da proposta de encaminhamento

316. Proposta original

2157. A proposta de encaminhamento apresentada à Susep foi redigida nos seguintes termos:

o) determinar à Susep que:

(...)

o.2) abstenha-se, desde já, de aprovar estimativas de receita de custo de bilhete tendo em vista que o CRLV em papel foi extinto, o CRV é documento desvinculado da operação do DPVAT, e as tarifas bancárias não podem ser repassadas aos sacados, inexistindo, portanto, despesas do DPVAT passíveis de cobrança em separado do prêmio a partir de 2020, de acordo com o que dispõe o art. 12 da Lei 6.194/1974;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

317. Resumo da manifestação da Susep

2158. Segundo a Susep, a proposta seria inexequível, considerando que a lei determina que "o CNSP estabelecerá 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" (art. 12, § 3º, da Lei 6194/74).

318. Análise

2159. Em que pese a argumentação da Susep, no sentido de que o art. 12, § 3º, da Lei 6.194/74 tornaria ilegal tal determinação, entende-se que a proposta deve ser mantida com uma pequena reformulação.

2160. O dispositivo legal mencionado de fato determina que o CNSP estabeleça anualmente o valor correspondente ao custo da emissão e da cobrança da apólice ou do bilhete do DPVAT.

2161. Ocorre que essa norma deve ser interpretada em conjunto com as demais normas vigentes no País e de acordo com finalidade para a qual foi criada.

2162. E o valor a ser determinado pelo CNSP, em cumprimento ao art. 12, § 3º, da Lei 6194/74, pode ser zero, caso se conclua que não há custo relevante de emissão e cobrança do DPVAT passível de transferência em separado para os proprietários de veículos.

2163. Vale lembrar que a cobrança em separado do custo do bilhete foi abolida para todos os demais seguros quando se constatou que seu valor tinha se tornado irrisório na atualidade.

2164. Conforme mencionado no relatório, a cobrança do custo do bilhete foi reestabelecida em 2009 para permitir o aumento de despesas do DPVAT sem aumentar demais as tarifas pagas pelos proprietários de veículos. Mas, os valores que eram cobrados em 2009 já eram suficientes em se mantendo algum controle sobre as fraudes e despesas irregulares que vinham ocorrendo. Provas disso são os valores atuais de sinistros pagos e os excessos de provisões técnicas acumuladas.

2165. A Seguradora Líder informa em seu site que a finalidade da cobrança do custo do bilhete é cobrir apenas as despesas de impressão dos formulários de CRLV e do CRV, mas o CRLV em papel foi abolido em 2020, enquanto o CRV não é documento que guarda relação com operação do DPVAT, devendo suas despesas serem suportadas pelos Detrans, que, aliás, cobram taxa para sua emissão.

2166. E, conforme verificado nesta fiscalização, o cálculo do custo de emissão de apólices inclui indevidamente despesas com tarifas bancárias, o que é prática vedada pelo STJ e pelo Bacen.

2167. Naturalmente, algumas despesas de arrecadação do DPVAT teoricamente passíveis de repasse aos proprietários de veículos podem persistir, mas, se calculadas adequadamente, seus valores não se mostrarão suficientes a ponto de justificar uma cobrança em separado.

2168. Os valores das despesas da operação do DPVAT expurgados do cálculo do bilhete, se relacionados com a operação do DPVAT, devem ser incorporados no percentual de despesas administrativas, sobre o qual recai a obrigação de repasses obrigatórios ao SUS e SNT.

2169. Essa incorporação dos custos de emissão às despesas administrativas foi o que aconteceu com os demais seguros quando o custo do bilhete foi abolido para os demais seguros.

2170. Considerando o exposto, entende-se que o conteúdo da proposta deve ser parcialmente reformulado, de modo a prever a remota hipótese de persistirem despesas relevantes de emissão e cobrança do DPVAT após a exclusão de itens indevidos da fórmula de cálculo do custo do bilhete.

2171. O efetivo cumprimento da deliberação deverá ser avaliado no próximo monitoramento a ser realizado por este Tribunal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

319. Proposta final da equipe

2172. A proposta de encaminhamento deve ser redigida nos seguintes termos:

> *o) determinar à Susep que:*
>
> *(...)*
>
> *o.2) abstenha-se, desde já, de aprovar estimativas de receita de custo de bilhete tendo em vista que o CRLV em papel foi extinto, o CRV é documento desvinculado da operação do DPVAT, e as tarifas bancárias não podem ser repassadas aos sacados, salvo se comprovado que existem despesas passíveis de cobrança a título de custo de emissão e cobrança do DPVAT, em conformidade com o que dispõe o art. 12 da Lei 6.194/1974 e o Código de Defesa do Consumidor;*

320. Item "o.3" da proposta de encaminhamento

321. Proposta original

2173. A proposta de encaminhamento apresentada à Susep foi redigida nos seguintes termos:

> *o) determinar à Susep que:*
>
> *(...)*
>
> *o.3) abstenha-se, desde já, de aprovar estimativas de despesas da operação do DPVAT com previsão de gastos desvinculados da operação do seguro, tendo em vista o disposto nos artigos 39, inciso IV, e 51, inciso IV, do Código de Defesa do Consumidor e nos arts. 18 e 49 da Resolução CNSP 332/2015;*

322. Resumo da manifestação da Susep

2174. Segundo a Susep, a proposta seria inexequível, pois os custos previstos no cálculo do valor do bilhete "existem e precisam ser incorridos por alguém". Desse modo, entende a Susep que há impossibilidade técnica para o atendimento da medida.

2175. Também alega que as decisões cabem ao CNSP e não à Susep.

323. Análise

2176. Quanto à alegação de que os custos das despesas relativas à operação do DPVAT devem ser levados em consideração, a equipe concorda. A questão é que apenas as despesas de emissão e cobrança do DPVAT podem ser computadas no custo do bilhete, para ficarem isentas dos repasses obrigatórios, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 6194/74.

2177. Outras despesas relativas à operação do DPVAT que se encontram no cálculo do custo do bilhete devem ser consideradas no bojo das despesas administrativas.

2178. E as despesas desvinculadas da operação do DPVAT não devem ser aprovadas.

2179. Quanto à competência da Susep para o tema, as propostas de revisão tarifária do DPVAT são analisadas e aprovadas pela Diretoria da Susep antes de serem levadas ao CNSP. Portanto, o destinatário da determinação é adequado.

2180. Considerando o exposto, entende-se que o conteúdo da proposta deve ser mantida nos termos originalmente propostos.

2181. O efetivo cumprimento da deliberação deverá ser avaliado no próximo monitoramento a ser realizado por este Tribunal.

324. Item "o.4" da proposta de encaminhamento

325. Proposta original

2182. A proposta de encaminhamento apresentada à Susep foi redigida nos seguintes termos:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

o) determinar à Susep que:

(...)

o.4) avalie, no prazo de trinta dias, as informações sobre o DPVAT disponibilizadas no site da Seguradora Líder e apure a responsabilidade da empresa e de seus administradores caso encontre informações enganosas, que afrontem o princípio da publicidade insculpido nos arts. 6º, inciso IV, e 37 do Código de Defesa do Consumidor e no art. 43 da Resolução 332/2015;

326. Resumo da manifestação da Susep

2183. Sem discordância.

327. Análise

2184. Considerando a ausência de discordância, entende-se que o conteúdo da proposta deve ser mantida nos termos originalmente propostos, apenas alterando-se o prazo, que passará a ser de 180 dias, nos mesmos moldes das demais determinações.

328. Item "o.5" da proposta de encaminhamento

2185. A proposta de encaminhamento apresentada à Susep foi redigida nos seguintes termos:

o) determinar à Susep que:

(...)

o.5) apure, no prazo de noventa dias, o valor e adote as medidas cabíveis para devolução de aproximadamente R$ 1,97 bilhão ao SUS e ao Denatran, conforme estimativa efetuada de 2008 a 2019, tendo em vista a fixação de custo do bilhete do DPVAT em patamar artificialmente elevado desde 2009;

329. Resumo da manifestação da Susep

2186. Segundo a Susep, a proposta seria inexequível. A unidade alega que a determinação deveria ser endereçada ao CNSP e afirma discordar da utilização do excedente técnico para ressarcimento do SUS e Denatran.

330. Análise

2187. Em que pese a argumentação da Susep, é fato que a apuração de valores envolvidos na operação do DPVAT compete à própria Susep. Ao CNSP, cabe regular o mercado.

2188. Nessa linha, se for comprovado o desvio de recursos, os valores devem ser ressarcidos de algum modo, seja administrativo ou judicial. Em qualquer hipótese, a apuração dos valores devidos cabe inequivocamente à Susep. E a Autarquia pode escolher o meio administrativo, encaminhando a questão ao CNSP, ou o meio judicial, encaminhando a questão à AGU e/ou à sua própria Procuradoria.

2189. Considerando o exposto, entende-se que o conteúdo da proposta deve ser mantido.

2190. O prazo da proposta deve ser alterado em razão do exposto no item que tratou das divergências em relação aos prazos.

2191. O efetivo cumprimento da deliberação deverá ser avaliado no próximo monitoramento a ser realizado por este Tribunal.

331. Proposta final da equipe

2192. A proposta de encaminhamento deve ser redigida nos seguintes termos:

o) determinar à Susep que:

(...)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

o.5) apure, no prazo de cento e oitenta dias, o valor e adote as medidas cabíveis para devolução de aproximadamente R$ 1,97 bilhão ao SUS e ao Denatran, conforme estimativa efetuada de 2008 a 2019, tendo em vista a fixação de custo do bilhete do DPVAT em patamar artificialmente elevado desde 2009;

332. Alínea "p" da proposta de encaminhamento

333. Proposta original

2193. A proposta de encaminhamento apresentada à Susep foi redigida nos seguintes termos:

p) determinar à Susep e ao Bacen que, no prazo de noventa dias, fiscalizem as despesas bancárias do DPVAT, tendo em vista:

p.1) os indícios de sobrepreço com pagamentos de tarifa bancária na arrecadação do Seguro DPVAT, aproximadamente 21% superior ao Estado da Federação que paga o maior valor, representando um prejuízo de aproximadamente R$ 180 milhões, e os indícios de favorecimento a bancos vinculados a algumas consorciadas, que receberam R$ 793 milhões dos R$ 1,06 bilhão pagos em tarifas de arrecadação, conforme apresentado neste relatório, bem como a verifique a oportunidade de redução de tais despesas com a utilização do PIX, além de promover os ressarcimentos desses valores à operação do DPVAT, caso sejam comprovadas as irregularidades descritas;

p.2) os indícios de duplicidade de pagamento por um mesmo boleto – pelo Estado e pela Líder, quando o DPVAT era pago juntamente com o IPVA, promovendo os ressarcimentos desses valores à operação do DPVAT, caso seja comprovada a irregularidade descrita;

334. Resumo da manifestação da Susep

2194. A Susep informa que as determinações serão atendidas em 2022, desde que a unidade tenha acesso a valores comparáveis.

335. Análise

2195. A Susep não fez objeções ao conteúdo da proposta e que as determinações serão atendidas em 2022.

2196. Entendemos que a alínea "p1" deve, em prol da clareza, ser desmembrada em três itens, de modo que dois desses itens, que tratam de indícios de irregularidades, sejam agrupados com alínea "p2" numa nova alínea "p1", e o terceiro item, que menciona uma oportunidade de melhoria, constitua uma nova alínea "p2".

2197. Considerando o exposto e que o Bacen não foi ouvido em relação à proposta, entende-se que o conteúdo da proposta também deve ser parcialmente reformulado de modo a não criar obrigação para o Bacen.

2198. O prazo da proposta deve ser alterado em razão do exposto no item que tratou das divergências em relação aos prazos.

2199. O efetivo cumprimento da deliberação deverá ser avaliado no próximo monitoramento a ser realizado por este Tribunal.

336. Proposta final da equipe

2200. A proposta de encaminhamento deve ser redigida nos seguintes termos:

p) determinar à Susep que, com o auxílio do Bacen, caso seja necessário, no prazo de cento e oitenta dias:

p.1) fiscalize as despesas bancárias do DPVAT e adote medidas com vistas ao ressarcimento da operação do DPVAT, caso sejam comprovados os seguintes indícios registrados no relatório:

p.1.1) sobrepreço com pagamentos de tarifa bancária na arrecadação do Seguro DPVAT;

p.1.2) favorecimento a bancos vinculados a algumas consorciadas, que receberam R$ 793 milhões dos R$ 1,06 bilhão pagos em tarifas de arrecadação;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

p.1.3) duplicidade de pagamento por um mesmo boleto – pelo Estado e pela Líder, quando o DPVAT era pago juntamente com o IPVA;

p.2) verifique a oportunidade de redução das despesas tarifárias de arrecadação do DPVAT com a utilização do PIX;

337. Alínea "q" da proposta de encaminhamento

338. Proposta original

2201. A proposta de encaminhamento apresentada à Susep foi redigida nos seguintes termos:

q) determinar à Susep que, no prazo de noventa dias, avalie a política de investimento das aplicações financeiras, inclusive as despesas incorridas, as rentabilidades alcançadas, as movimentações dos ativos nos fundos, o critério de seleção dos gestores e do agente de custódia, apurando eventuais prejuízos à operação do DPVAT e promovendo seu ressarcimento, tendo em vista que:

q.1) até 2010, a própria Seguradora Líder administrava as aplicações financeiras, sem incorrer em despesas com terceiros para sua administração, mas, a partir de 2011, a empresa terceirizou a administração desses recursos, criando despesas vultosas com essa medida, ao desembolsar 0,15% a.a. do valor das provisões a título de taxa de gestão, além de R$ 838 mil anuais;

q.2) os indícios de que os volumes de recursos disponibilizados a cada gestor não guardam relação com as rentabilidades ou com os graus de exposição dos fundos, configurando indício de que a Seguradora Líder não busca maximizar retornos financeiros ao distribuir os valores entre as consorciadas;

q.3) os indícios de que os acionistas contratados não oferecem seus melhores produtos para maximizar os rendimentos das aplicações da operação do DPVAT, pois foram encontrados fundos de mesmo perfil dos mesmos gestores com melhores performances;

q.4) existem fundos abertos ao público que oferecem rendimentos iguais ou superiores aos rendimentos das aplicações do DPVAT, concluindo-se que a decisão de terceirizar a gestão das aplicações financeiras foi antieconômica;

q.5) a tabela de preços da B3 de 2020 informa custos de custódia inferiores aos informados pela Seguradora Líder na estimativa de 2019, os quais representariam pouco mais da metade dos R$ 838 mil anuais desembolsados pela Líder em taxas de custódia;

339. Resumo da manifestação da Susep

2202. A Susep informa que as propostas são exequíveis em 2021, mas apresenta uma dificuldade técnica.

2203. A Susep informa que comparou as taxas de administração cobradas pelos fundos e as considerou compatíveis com as de mercado em dezembro/2017.

2204. Sobre a rentabilidade dos fundos, a avaliação do critério de seleção dos gestores e do agente de custódia e a avaliação da política de investimentos, a Susep afirmou que os trabalhos são viáveis.

2205. A Susep alegou ser inviável analisar as movimentações diárias dos fundos.

340. Análise

2206. Entendemos que as propostas apresentadas são perfeitamente exequíveis sem a análise das movimentações diárias dos fundos. Para as apurações sugeridas na proposta, basta conhecer as posições mensais, trimestrais ou semestrais dos fundos, dependendo do grau de profundidade dos exames que os técnicos da Susep entenderem razoáveis. O conhecimento das movimentações diárias dos fundos só se faria necessário num exame muito mais profundo do que o previsto no conteúdo da proposta apresentada.

2207. Considerando o exposto, entende-se que o conteúdo da proposta deve ser mantido.

2208. O prazo da proposta deve ser alterado em razão do exposto no item que tratou das divergências em relação aos prazos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

2209. O efetivo cumprimento das deliberações deverá ser avaliado no próximo monitoramento a ser realizado por este Tribunal.

341. Proposta final da equipe

2210. A proposta de encaminhamento deve ser redigida nos seguintes termos:

> *q) determinar à Susep que, no prazo de cento e oitenta dias, avalie a política de investimento das aplicações financeiras, inclusive as despesas incorridas, as rentabilidades alcançadas, as movimentações dos ativos nos fundos, o critério de seleção dos gestores e do agente de custódia, apurando eventuais prejuízos à operação do DPVAT e promovendo seu ressarcimento, tendo em vista que:*
>
> *q.1) até 2010, a própria Seguradora Líder administrava as aplicações financeiras, sem incorrer em despesas com terceiros para sua administração, mas, a partir de 2011, a empresa terceirizou a administração desses recursos, criando despesas vultosas com essa medida, ao desembolsar 0,15% a.a. do valor das provisões a título de taxa de gestão, além de R$ 838 mil anuais;*
>
> *q.2) os indícios de que os volumes de recursos disponibilizados a cada gestor não guardam relação com as rentabilidades ou com os graus de exposição dos fundos, configurando indício de que a Seguradora Líder não busca maximizar retornos financeiros ao distribuir os valores entre as consorciadas;*
>
> *q.3) os indícios de que os acionistas contratados não oferecem seus melhores produtos para maximizar os rendimentos das aplicações da operação do DPVAT, pois foram encontrados fundos de mesmo perfil dos mesmos gestores com melhores performances;*
>
> *q.4) existem fundos abertos ao público que oferecem rendimentos iguais ou superiores aos rendimentos das aplicações do DPVAT, concluindo-se que a decisão de terceirizar a gestão das aplicações financeiras foi antieconômica;*
>
> *q.5) a tabela de preços da B3 de 2020 informa custos de custódia inferiores aos informados pela Seguradora Líder na estimativa de 2019, os quais representariam pouco mais da metade dos R$ 838 mil anuais desembolsados pela Líder em taxas de custódia;*

342. Alínea "r" da proposta de encaminhamento

343. Proposta original

2211. A proposta de encaminhamento apresentada à Susep foi redigida nos seguintes termos:

> *r) determinar à Susep que, no prazo de noventa dias:*
>
> *r.1) apure os montantes utilizados da parcela de Prêmio puro+IBNR e dos rendimentos das aplicações financeiras para cobrir despesas gerais em excesso, no valor estimado de R$ 2,0 bilhões de 2008 a 2019, adotando as medidas administrativas e judiciais cabíveis para devolver às provisões técnicas os valores que lhes foram debitados para cobrir as despesas realizadas sem autorização do CNSP;*
>
> *r.2) apure a adequação das despesas com formulários no ano 2019, tendo em vista que essas aumentaram 21% em relação ao ano anterior, atingindo a cifra de R$ 78 milhões, o que não é aderente à taxa de inflação nem ao crescimento da frota no período ou ao número de bilhetes processados no ano, promovendo o ressarcimento à operação do DPVAT dos recursos gastos indevidamente;*
>
> *s) recomendar à Susep que fiscalize periodicamente o cumprimento das normas de distribuição dos recursos do DPVAT estabelecidas pelo CNSP, adotando as medidas administrativas pertinentes para devolução de recursos que extrapolem os limites estabelecidos.*

344. Resumo da manifestação da Susep

2212. Sem discordância. No entanto, a Susep informa que o item "r1" será atendido em 2022, enquanto o item "r2" será atendido em 2021.

345. Análise

2213. Não há divergência quanto ao conteúdo das propostas. Entende-se, portanto, que o conteúdo da proposta deve ser mantido.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

2214. O prazo da proposta contida na alínea "r" deve ser alterado em razão do exposto no item que tratou das divergências em relação aos prazos.

2215. O efetivo cumprimento das deliberações deverá ser avaliado no próximo monitoramento a ser realizado por este Tribunal.

346. Proposta final da equipe

2216. A proposta de encaminhamento deve ser redigida nos seguintes termos:

> *r) determinar à Susep que, no prazo de cento e oitenta dias:*
>
> *r.1) apure os montantes utilizados da parcela de Prêmio puro+IBNR e dos rendimentos das aplicações financeiras para cobrir despesas gerais em excesso, no valor estimado de R$ 2,0 bilhões de 2008 a 2019, adotando as medidas administrativas e judiciais cabíveis para devolver às provisões técnicas os valores que lhes foram debitados para cobrir as despesas realizadas sem autorização do CNSP;*
>
> *r.2) apure a adequação das despesas com formulários no ano 2019, tendo em vista que essas aumentaram 21% em relação ao ano anterior, atingindo a cifra de R$ 78 milhões, o que não é aderente à taxa de inflação nem ao crescimento da frota no período ou ao número de bilhetes processados no ano, promovendo o ressarcimento à operação do DPVAT dos recursos gastos indevidamente;*
>
> *s) recomendar à Susep que fiscalize periodicamente o cumprimento das normas de distribuição dos recursos do DPVAT estabelecidas pelo CNSP, adotando as medidas administrativas pertinentes para devolução de recursos que extrapolem os limites estabelecidos.*

347. Conclusão da análise dos comentários dos gestores

2217. Após a efetivação da análise dos comentários dos gestores, todas as propostas de encaminhamento foram submetidas ao Supervisor da Fiscalização, tendo sido realizado, em comum acordo com a equipe, alguns ajustes no texto, os quais não descaracterizaram o cerne das determinações e recomendações submetidas aos gestores, mas, ao contrário, trouxeram elementos para aclarar a necessidade de adoção das medidas propostas, conforme exposição a seguir, que está formatada por achado.

1º Achado

a) determinar, com base no art. 36, alínea "g", da Decreto-Lei 73/1966 e nos arts. 43 e 53 da Resolução CNSP 332/2015, à Susep que, no prazo de cento e oitenta dias, estabeleça normas relativas às demonstrações contábeis do consórcio DPVAT que confiram transparência e viabilizem o controle social e administrativo da operação, levando em consideração especialmente que:

a.1) as demonstrações do consórcio DPVAT devem ser apresentadas de modo autônomo e com todo detalhamento necessário ao controle social e à supervisão administrativa da operação;

a.2) as notas explicativas devem esclarecer os conteúdos de cada conta apresentada nas demonstrações, informando ainda as mudanças de critério contábil em relação ao ano anterior, se for o caso;

a.3) as seguintes falhas e omissões devem ser solucionadas:

- *As receitas financeiras das aplicações financeiras do consórcio DPVAT (entre R$ 324 milhões e R$ 925 milhões/ano) são omitidas das demonstrações;*
- *Em alguns anos, o resultado operacional da Seguradora Líder foi ajustado ao máximo autorizado pelo CNSP (2% dos prêmios arrecadados) com a utilização de receitas financeiras das aplicações financeiras do consórcio DPVAT;*
- *Até as demonstrações de 2017, as receitas do consórcio DPVAT provenientes das tarifas de emissão de apólices foram apresentadas em conta de detalhamento da Seguradora Líder, dificultando seu conhecimento;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

- *Os fundos em que são aplicados os recursos das aplicações das provisões técnicas do consórcio DPVAT, suas rentabilidades acumuladas, suas classificações de risco, bem como o modo de seleção dos gestores dos fundos são omitidos das demonstrações;*
- *Até 2018, a taxa de administração paga aos gestores dos fundos em que são aplicados os recursos das aplicações das provisões técnicas era omitida das demonstrações;*
- *Os valores das taxas de administração pagas a cada gestor de fundos do DPVAT são omitidos das demonstrações;*
- *O nome da empresa custodiante dos ativos garantidores, o modo de seleção do custodiante e a despesa de custódia dos ativos são omitidos nas demonstrações;*
- *Os índices de inadimplência do DPVAT por unidade da federação e por categoria de veículos não são apresentados ou são apresentados apenas ocasionalmente nas demonstrações financeiras;*
- *Apenas nas demonstrações 2017, foram informados os valores dos prêmios não identificados e os valores dos prêmios restituídos aos proprietários dos veículos;*
- *O valor recuperado em ações de regresso contra os causadores dos acidentes é omitido nas demonstrações;*
- *Apenas nas demonstrações 2017, as despesas com sinistros ocorridos foram detalhadas de modo transparente, informando quanto foi pago a: advogados; médicos, peritos e investigadores; corretores e seguradoras que recepcionaram e regularam os pedidos de indenização;*
- *Apenas nas demonstrações 2018, a conta outras receitas e despesas operacionais informou sobre as despesas com processamento de dados e impressão dos formulários de CRV e CRLV;*
- *As demonstrações de 2018 apresentam duas subcontas com nomes genéricos e assemelhados com saldos relevantes (Despesas com cobrança e Despesas com arrecadação), sem esclarecer a que despesas correspondem;*
- *O não detalhamento de contas de resultados do consórcio DPVAT no detalhamento de contas de resultados da Seguradora Líder causa efeitos negativos na transparência da operação, porque dificulta: identificar eventuais inconsistências; verificar se os percentuais de despesas fixados pelo CNSP foram atendidos; e verificar se a repartição de despesas com as demais consorciadas respeitou os percentuais de participação de cada uma no consórcio;*
- *Até as demonstrações de 2010, o valor de indenizações pagas aos beneficiários do DPVAT era omitido das demonstrações;*
- *Até as demonstrações de 2017, as despesas do consórcio DPVAT com serviços prestados pelas consorciadas (partes relacionadas) eram omitidas das demonstrações;*
- *As demonstrações não informam as despesas com sinistros envolvendo pedestres atingidos por veículos não identificados e indenizações pagas a proprietários inadimplentes (DPVAT de caráter social);*
- *As demonstrações de 2012 mostram uma distribuição do resultado financeiro entre a Líder e as demais consorciadas que é desproporcional aos percentuais de participação das seguradoras do consórcio;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

- *As demonstrações de 2018 apresentam divergências entre as demonstrações da Seguradora Líder e as demonstrações do consórcio do DPVAT, o que configura indício de manipulação dos dados financeiros do consórcio DPVAT;*
- *As demonstrações de 2010 a 2018 não informaram quais títulos constituíam os ativos garantidores das provisões técnicas;*
- *Apenas nas demonstrações de 2018, constam informações sobre o risco de crédito e a rentabilidade das aplicações que estão em poder da Seguradora Líder, que correspondem ao capital de giro do consórcio, o patrimônio líquido da Seguradora Líder e as provisões técnicas da Seguradora Líder;*
- *As demonstrações de 2008 a 2018 não informaram o risco de crédito e a rentabilidade das aplicações dos ativos garantidores do consórcio DPVAT, que representam cerca de 99% do ativo do consórcio;*
- *Apenas as demonstrações de 2008, 2009 e 2018 informaram quem detinha os ativos garantidores das provisões técnicas;*
- *Divergências entre os valores apresentados nas demonstrações apresentadas num ano e reapresentadas no seguinte;*
- *Inconsistências entre os valores apresentados no resultado do consórcio e os valores apresentados no detalhamento de despesas na mesma demonstração contábil-financeira;*
- *As demonstrações financeiras divulgadas pela Seguradora Líder não apresentam informações sobre despesas processuais e judiciais causadas por irregularidades praticadas pelos gestores do consórcio DPVAT;*
- *As demonstrações não informam em que rubrica contábil as multas da Susep são lançadas e quais as despesas correspondentes;*
- *As demonstrações financeiras não apresentam informações sobre as despesas administrativas que foram julgadas irregulares pela Susep, nem contêm provisões para cobrir o risco dos processos em trâmite na Susep; e*
- *Há indícios de que as multas aplicadas à Seguradora Líder ou às demais consorciadas por irregularidades na operação do DPVAT bem como as despesas administrativas irregulares são repassadas aos proprietários de veículos.*

b) determinar, com base nos arts. 19 e 80 da Resolução CNSP 243/2011, à Susep que, no prazo de cento e oitenta dias:
b.1) apure os indícios de irregularidades contábeis apontados no item retro;
b.2) verifique se as multas aplicadas aos dirigentes da Seguradora Líder foram repassadas aos proprietários de veículos e/ou pagas com dinheiro público oriundo da arrecadação do prêmio do seguro não destinado ao lucro do consórcio e, se for o caso, adote medidas administrativas e/ou judiciais com vistas a glosar da margem de resultado do consórcio os valores dessas multas ou, caso já haja comprometimento desses recursos com outras devoluções, providencie o ressarcimento pelas consorciadas por outros meios legais cabíveis; e
c) recomendar à Susep que, em cento e oitenta dias, estabeleça rotina simplificada de conferência da adequação das demonstrações financeiras publicadas pela Seguradora Líder.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

2º Achado

a) reveja o entendimento manifestado no Acórdão TCU 2.609/2016-TCU-Plenário acerca da natureza dos recursos do DPVAT, de modo a esclarecer que apenas o capital social, os lucros acumulados e as reservas de lucro do consórcio são de natureza privada;
b) considere atendido o item 9.2.3 do Acórdão TCU 1.801/2019-TCU-Plenário;
c) determinar à Susep que, com o auxílio do Bacen, caso seja necessário, com base na Portaria Interministerial MS/MCid/MF 293, de 2/7/2012, verifique, no prazo de cento e oitenta dias:
c.1) se os repasses obrigatórios do DPVAT ao FNS e ao Denatran foram executados conforme o art. 27, parágrafo único, da Lei 8.212/1990 e art. 78, parágrafo único, da Lei 9.503/1997, no período de 2008 a 2019, e, se for o caso, adote as medidas administrativas cabíveis para garantir o cumprimento dessas leis, bem como para a apuração do valor e a devolução dos recursos financeiros que irregularmente deixaram de ser repassados ao FNS e ao Denatran, tendo em vista que a Seguradora Líder teria, por exemplo, transferido R$ 745 milhões a menos do que deveria ao FNS entre 2008 a 2018;
c.2) se persistem as falhas do sistema de registro de arrecadação do DPVAT, identificadas pelo controle interno da Seguradora Líder, e, se for o caso, adote as medidas cabíveis;
d) determinar à Susep que, no prazo de cento e oitenta dias:
d.1) avalie a regularidade e a economicidade do convênio da Seguradora Líder com a Tecnologia e Produtos S.A., que gerava despesa de R$ 3,4 milhões/ano, para centralizar a prestação de contas da arrecadação de prêmios do Seguro DPVAT realizadas por meio dos bancos Banrisul, BRB, Banese e Banestes, procedendo ao ressarcimento dos valores pagos a maior à operação do Seguro DPVAT;
d.2) crie norma com a finalidade de estender o regime de competência ao reconhecimento da margem de resultado do consórcio DPVAT, pois as seguradoras antecipam seus ganhos, diminuindo os rendimentos financeiros da Provisão de Prêmios não Ganhos;
d.3) apresente ao CNSP proposta de alteração do art. 50 da Resolução CNSP 332/2015 com a finalidade de esclarecer quais tributos podem ser suportados pela parcela destinada a despesas administrativas;
d.4) crie norma que assegure que o cálculo atuarial do DPVAT será realizado exclusivamente por técnicos da Susep, sem interferência de membros da diretoria, tendo em vista o princípio da segregação das funções na atividade administrativa pública, nos termos dos Acórdãos TCU 409/2007-1ª Câmara, 611/2008-1ª Câmara, 686/2011–Plenário, 4.885/2009-2ª Câmara, 1.013/2008-1ª Câmara, 3.281/2008-1ª Câmara, 4.701/2009-1ª Câmara, 1.836/2008-2ª Câmara, 5.615/2008-2ª Câmara, 1.131/2006-1ª Câmara, 1.449/2007-1ª Câmara, 2.446/2007-1ª Câmara, 2.072/2007-1ª Câmara, 2.507/2007-Plenário, 70/2008-2ª Câmara;
e) recomende à Susep que, no prazo de cento e oitenta dias:
e.1) reveja seus procedimentos de revisão tarifária de modo a incluir no cálculo do prêmio as receitas dos rendimentos financeiros dos excedentes de provisões técnicas;
e.2) estude a questão da inadimplência do DPVAT e considere, entre outras medidas, a possibilidade de se distribuírem os repasses obrigatórios às Secretarias de Saúde e Detrans na medida do que se arrecada em cada ente estatal;
f) comunicar ao Ministério da Economia e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que, analisando os repasses obrigatórios do DPVAT ao Denatran, verificou-se que:
f.1) existem R$ 3,1 bilhões poupados pelo Denatran nos anteriores, que só podem ser utilizados em programas de educação no trânsito;
f.2) esse valor é suficiente para garantir um orçamento anual de R$ 85 milhões para programas de educação no trânsito pelos próximos 37 anos; e
f.3) é possível interromper a cobrança da parcela de 5% da tarifa do DPVAT destinada ao Denatran, sem comprometer os programas de educação no trânsito do Governo Federal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

3º Achado

a) determinar à Susep que, no prazo de cento e oitenta dias, verifique a regularidade das seguintes despesas realizadas desde 2008 e, se for o caso, proceda à glosa dos valores desembolsados indevidamente da margem de resultado do consórcio ou, caso já haja comprometimento desses recursos com outras devoluções, providencie o ressarcimento pelas consorciadas por outros meios legais cabíveis:
a.1) despesas de cobrança do IPVA, estimadas em R$ 250 milhões de 2008 a 2017, que cabem aos Estados, tais como envio de cartas, envio de SMS e serviços de diligência in loco para apurar irregularidades na arrecadação;
a.2) despesas com a impressão de CRV e de segundas vias de CRV/CRLV, estimadas em R$ 614 milhões de 2008 a 2019, tendo em vista que essas atividades são desvinculadas da operação do DPVAT;
b) determinar à Susep que, desde já, abstenha-se de aprovar estimativas de despesas do DPVAT que incluam a impressão de formulários CRV ou CRLV, uma vez que essa atividade é estranha à operação do seguro;
c) determinar à Susep que, em cento e oitenta dias, apure com presteza as irregularidades decorrentes da contratação da empresa Megadata Computação Ltda. para serviços de processamento de dados, bem como os repasses irregulares aos Detrans e, se for o caso, determine ao consórcio o ressarcimento da operação do Seguro DPVAT, tendo em vista os prejuízos causados;
d) encaminhe cópia deste relatório à Polícia Federal e ao Ministério Público Federal; e
e) nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de realizar trabalho de controle externo sobre os critérios para aprovação dos formulários de ingresso nos programas de renúncia fiscal da Lei 11.196/2005, que instituiu incentivos à inovação tecnológica – Lei do Bem, haja vista que o último relatório do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações acerca do tema, com dados de 2014, mostra que empresas ligadas à Megadata Computação Ltda. e inúmeras empreiteiras condenadas na Lava Jato beneficiaram-se de deduções substanciais na CSLL e IRPJ, bem como de 50% de redução do IPI, na aquisição de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos, implicando renúncia de receita anual da ordem de R$ 2 bilhões.

4º, 5º e 10º Achados

a) determinar à Susep que, no prazo de cento e oitenta dias, realize:
a.1) fiscalização na Seguradora Líder com o objetivo de atualizar as informações colhidas pelo Grupo de Trabalho 6640, visando a avaliar a nova sistemática de distribuição dos processos de recepção e regulação de sinistros, adotando as medidas cabíveis para correção das distorções encontradas, se for o caso, tendo em vista as seguintes irregularidades encontradas na fiscalização original:

- *O consórcio DPVAT paga às seguradoras consorciadas aproximadamente R$ 220 milhões/ano pelos serviços de recepção e regulação;*
- *Mais de um terço das seguradoras consorciadas não recebe pedidos de indenização nem regula sinistros, atividades que são o cerne do serviço de seguros;*
- *De 75 seguradoras consorciadas, apenas 16 possuem regulação própria, ou seja, recebem RCO de regulação e não terceirizam a atividade ou terceirizam apenas parte do serviço;*
- *De 75 seguradoras consorciadas, 32 terceirizam totalmente o serviço de regulação pelo qual são pagas pelo consórcio DPVAT;*
- *De 75 seguradoras consorciadas, 27 não regulam sinistros do DPVAT e, portanto, não recebem RCO de regulação;*
- *A maioria das seguradoras consorciadas vinculadas a grandes grupos econômicos não recebe pedidos de indenização nem regula sinistros, embora sejam as que mais lucram com o DPVAT;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

- *As atividades de recepção e regulação de sinistros estão concentradas em 10 seguradoras de porte médio, que respondem mais de 85% dessas atividades;*
- *8 seguradoras consorciadas podem ser consideradas muito dependentes do DPVAT, já que os prêmios do DPVAT recebidos correspondem a percentuais que variam de 33% a 100% dos totais de prêmios recebidos por elas;*
- *Há forte concentração no mercado de regulação terceirizada do DPVAT: uma mesma empresa é contratada por 23 seguradoras consorciadas para fazer a regulação de sinistros;*
- *A terceirização da regulação de sinistros dá lucro de cerca de 30% do RCO recebido às seguradoras consorciadas;*
- *A maioria das seguradoras que atuam na regulação do DPVAT não dispõe de estrutura de controle interno adequada para supervisionar as terceirizadas.*

a.2) verifique se a Seguradora Líder adotou medidas adequadas para combater fraudes como as que são rotineiramente divulgadas na mídia e aquelas detectadas na Operação Tempo de Despertar e no trabalho realizado pela KPMG, encaminhando, se for o caso, ao Conselho Nacional de Seguros Privados ou ao Ministério da Economia propostas de aprimoramento nas normas de funcionamento da operação do DPVAT, com vistas a coibir essas fraudes;
a.3) verifique a adequação do plano de ação proposto pela KPMG e se esse plano foi implementado;
a.4) encaminhe ao TCU cópia do anexo sigiloso do relatório da KPMG, bem como de eventuais trabalhos de análise realizados a partir desse documento;
a.5) avalie a regularidade do fato de a Seguradora Líder haver concedido o monopólio de recepção de sinistros encaminhados pelos Correios para algumas seguradoras, sem procedimento concorrencial, com vistas a aproveitar eventuais vantagens que as seguradoras poderiam ter para regular sinistros ocorridos nas unidades da federação em que mais atuam;
a.6) verifique se os sinistros recebidos pelos Correios também se submetem à regra de segregação entre as atividades de recepção e regulação;
a.7) verifique a adequação do critério de rateio dos processos de regulação e identifique as razões que levaram a Seguradora Líder a não optar por segregar totalmente as funções de recepção e regulação de sinistros;
a.8) padronize a contabilização segregada dos eventos relacionados à operação do DPVAT pelas seguradoras consorciadas, a fim de viabilizar o monitoramento à distância dessa operação, tendo em vista que as onze seguradoras que mais recepcionam e regulam sinistros não contabilizam de modo uniforme os eventos contábeis da prestação dos serviços de recepção e regulação dos sinistros;
a.9) apure, no prazo de cento e oitenta dias, as irregularidades apontadas pelo GT 6640, pela KPMG e pela Operação Tempo de Despertar e adote as medidas administrativas e judiciais cabíveis, em especial aquelas relacionadas ao ressarcimento dos valores subtraídos irregularmente da operação do Seguro DPVAT, tendo em vista, a título exemplificativo, as seguintes ocorrências encontradas no relatório da KPMG sobre a operação do Seguro DPVAT:

- *nomeação, para a função de membro titular do Conselho Nacional de Seguros Privados e do Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização, de advogado que fora contratado para prestar consultoria à Seguradora Líder sobre como burlar a legislação vigente nos casos especificados no relatório;*

- *indícios de favorecimento indevido a membros da alta administração da Seguradora Líder, por meio de pagamentos que somam mais de R$ 70 milhões;*

- *indícios de negócios da Seguradora Líder com ocupantes de altos cargos da administração pública federal, além de favorecimento a pessoas politicamente expostas;*

- *indícios de tentativa de frustrar a Operação Tempo de Despertar e o próprio trabalho de auditora da KPMG na operação do Seguro DPVAT;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

- *indícios de tentativa de obstruir a Comissão Parlamentar de Inquérito do Seguro DPVAT;*
- *pagamentos da Seguradora Líder à empresa de irmão de conselheiro da Líder;*
- *contratos advocatícios milionários com indícios de que foram firmados para defesa de interesses pessoais dos administradores da Seguradora Líder em processos criminais oriundos da Operação Tempo de Despertar;*
- *indícios de falsificação de ata do Comitê de Combate à Fraude;*
- *em entrevistas com funcionários, as principais percepções identificadas foram:*
    - *segregação operacional entre a área responsável pelo backoffice do Departamento Jurídico e o BackOffice das demais áreas da Companhia, dificultando, dessa forma, controle sobre pagamentos realizados pelo Departamento Jurídico ou contratações de fornecedores daquele setor;*
    - *política jurídica direcionada para a realização de acordos em sinistros judiciais sem critérios rígidos de avaliação da veracidade e adequação da indenização cobrada pela vítima ou pelo beneficiário, o que na visão de alguns dos colaboradores estimulou a judicialização do Seguro DPVAT e pode ter facilitado a ocorrência de fraudes;*
    - *proximidade entre advogados que representavam a Seguradora Líder e as partes adversas, chegando a ser citada a palavra "conchavo" para exemplificar como seria esse nível de relacionamento durante a realização de mutirões; e*
    - *vítimas que encenavam para os peritos, simulando uma situação de invalidez durante a realização de perícias nos mutirões.*
- *analisando os registros de sinistros, identificou-se:*
    - *não há controle dos dados cadastrados no momento da recepção dos sinistros, permitindo:*
        - *registros com dados de vítimas fictícias;*
        - *milhares de registros de vítimas, beneficiários, intermediários, representantes legais e procuradores sem CPF;*
        - *milhões de registros sem identificação de médico, com identificação de médico sem CRM, sem informação de laudo do Instituto Médico Legal (IML) ou do Boletim de Ocorrência;*
    - *ausência de padrão de preenchimento de informações de vítimas, médicos e demais envolvidos nos acidentes, ou checagem de validade de registros profissionais, permitindo que cinco profissionais (alguns fisioterapeutas atuando como médicos e uns poucos médicos) tenham atuado em 36.577 sinistros, o que seria operacionalmente inviável;*
    - *um fisioterapeuta associado a 15.294 sinistros (R$ 45 milhões em indenizações), um possível médico associado a 9.920 sinistros (R$ 24 milhões em indenizações), um possível médico associado a 6.721 sinistros (R$ 18 milhões em indenizações), um possível médico associado a 3.628 sinistros (R$ 10 milhões em indenizações) e um médico associado a 1.014 sinistros (R$ 3 milhões em indenizações), totalizando 36.577*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

sinistros e R$ 100 milhões em indenizações suspeitas de fraude associados a apenas cinco profissionais; e

- *um dos médicos relacionados a grande número de sinistros teria participado de sinistros mesmo após sua prisão em 2015;*

- *analisando as cláusulas que definem as condições de remuneração por êxito dos escritórios de advocacia que atuaram em uma mesma região (Estados DF, GO, MS, MT e RO), verificou-se que:*
  - *dos seis escritórios, apenas um contava com cláusula de pagamento de 50% a título de remuneração de êxito – inserida por aditivo; os demais escritórios recebiam 5%, limitados a R$ 2 mil;*
  - *a cláusula mais benéfica desse escritório redundou em pagamentos dez vezes mais elevados, causando prejuízo de R$ 6,3 milhões: em vez receber R$ 703 mil entre Nov/2011 e maio/2015, o escritório recebeu R$ 7,0 milhões; e*
  - *É possível que a elevada taxa de sucesso desse escritório esteja associada ao fato de o pai dos sócios do escritório ser desembargador desde 2002 e já ter sido Presidente do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás;*
  - *a cláusula de honorários acrescidos de percentuais a título de benefício econômico gerado de 2% a 5% levou os escritórios a buscar acordos com mais celeridade, em prejuízo do devido cuidado processual;*

- *analisando o critério de escolha dos contratados e subcontratados, identificaram-se casos de direcionamento:*
  - *o escritório [nome do escritório contratado], cujo sócio é sobrinho do, na época, Presidente do Conselho de Administração da Líder, teria subcontratado o escritório [nome do escritório subcontratado], por indicação do Deputado Federal [nome do parlamentar];*
  - *o diretor jurídico intermediou a subcontratação do escritório [nome do escritório subcontratado], cuja sócia é filha de um ex-presidente do [nome do sindicato], pelo escritório [nome do escritório contratado pela Líder];*
  - *foi subcontratado o Instituto [nome do instituto] por indicação do [nome do ex-parlamentar], Presidente estadual do partido Solidariedade em Goiás, deputado federal entre 2010 e 2014 e pai do Deputado Federal [nome do parlamentar], que atuou na CPI do DPVAT no ano de 2016.*

- *analisando a documentação comprovatória dos pagamentos, identificaram-se inúmeros casos suspeitos de fraude ou descumprimento de leis ou normas da Companhia:*
  - *diferença de R$ 800.000,00 em um pagamento de sinistro judicial de R$ 19.670,34 para o qual a contabilidade registrou R$ 819.670,34, sem que o problema identificado fosse tratado ou comunicado aos auditores;*
  - *doação de R$ 300.000,00 para o [nome do Sindicato], presidido por um membro do Conselho de Administração da Líder;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

- *pagamento de R$ 700.000,00 para a Federação [nome da federação], cujo presidente era ex-vereador e tesoureiro regional do PDT de Goiás;*
- *pagamentos totais de R$ 18.206.454,04 à [nome da empresa], incluindo despesas com passagens aéreas e hospedagem de parlamentares, agentes do Detran, membros da Polícia Civil, entre outros políticos e agentes públicos, mesmo após a entrada em vigor da Lei 12.846/2013; e*
- *pagamento antecipado de R$ 3.116.348,08 à [nome da empresa] pela campanha publicitária de 2010 do Seguro DPVAT sem previsão contratual e sem apresentar os recibos e notas fiscais referentes à prestação do serviço, os quais eram exigência do contrato (essa empresa recebeu R$ 268.501.655,30 entre 2008 e 2016).*

a.10) informe, no prazo de cento e oitenta dias, sobre os desdobramentos dos trabalhos realizados pelo GT 6640, pela KPMG e pela Operação Tempo de Despertar, reportando o andamento e o julgamento das representações e processos sancionadores autuados em decorrência desses trabalhos, bem como todas as providências que estão sendo levadas a efeito para solucionar cada irregularidade encontrada;
a.11) recomendar à Susep que, no prazo de cento e oitenta dias, realize estudos com vistas a:
a.11.1) implementar regras de restrição à subcontratação de empresas de regulação de sinistros, a fim de evitar que a regulação de sinistros seja realizada sem um efetivo sistema de controle, propiciando a concretização de fraudes contra o DPVAT;
a.11.2) tornar públicos os dados de sinistros avisados e sinistros pagos por Município em seu sítio eletrônico, disponibilizando todas as informações possíveis sobre cada sinistro, bem como os dados oficiais de frota de veículos, mortalidade por acidentes de trânsito, número de internações em hospitais do SUS em decorrência de acidentes de trânsito, gastos com internações de feridos hospitalizados no SUS devido a acidentes de trânsito, entre outras informações relevantes, de maneira a possibilitar a realização de controle social sobre os gastos com indenizações decorrentes do Seguro DPVAT;
a.11.3) avaliar os mercados regionais de seguro e verificar a possibilidade de abertura do mercado do DPVAT, garantindo ampla concorrência e atendimento universal do serviço a preço justo;
a.11.4) levar em consideração, nos estudos sobre a abertura do mercado do DPVAT, que deve haver um meio ágil para resolver a situação do acidentado que não sabe a qual seguradora deve pleitear a indenização do DPVAT;
b) considerar plenamente atendido o item 9.1.11 do Acórdão TCU 1801/2019-Plenário;
c) considerar que a determinação contida no item 9.3.4 do Acórdão TCU 1801/2019-Plenário perdeu seu objeto;
d) dar ciência à Casa Civil, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, ao Ministério da Economia, ao Conselho Nacional de Seguros Privados e à Susep, sobre as seguintes questões referentes ao modelo adotado no DPVAT, levantadas em fiscalização do Tribunal de Contas da União realizada na Superintendência de Seguros Privados:

- *Lucro desproporcional ao capital alocado (587% a.a. de retorno sobre capital próprio):*
  - *Para construir a operação do DPVAT, as seguradoras consorciadas investiram apenas R$ 15 milhões, mas, de 2008 a 2018, lucraram, em média, R$ 134 milhões/ano;*
  - *Para entrar no consórcio DPVAT com 1% de participação no fim de 2015, por exemplo, seria necessário investir R$ 265 mil (o patrimônio líquido da Seguradora Líder era de R$ 26,5 milhões) - após um ano, a seguradora teria auferido lucro de R$ 1,73 milhões e,*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

após dois anos, mais R$ 1,18 milhões (as receitas operacionais de 2016 e 2017 foram R$ 173 milhões e R$ 118 milhões, respectivamente);

- *a Seguradora Líder foi apresentada em 7º lugar no ranking das maiores seguradoras de ramos gerais do País em 2018 (6º lugar em 2017), com R$ 4,7 bilhões de prêmios líquidos emitidos e apenas R$ 16,8 milhões de patrimônio líquido - a seguradora que a sucede no ranking possui patrimônio líquido 140 vezes maior; via de regra, os prêmios emitidos são, no máximo dez vezes maior que o patrimônio, mas, no caso da Líder, são 274 vezes;*

- *Lucro garantido sem necessidade de operar o seguro:*
  - *O consórcio DPVAT pode ser caracterizado como um consórcio instrumental, ou seja, as consorciadas não precisam colocar à disposição da operação do DPVAT suas aptidões, recursos e estruturas;*
  - *Para participar do consórcio DPVAT, não é necessário vender seguro, fazer vistoria, receber pedido de indenização, fazer regulação de sinistros ou executar pagamentos de indenizações;*
  - *Para participar do consórcio DPVAT, basta manifestar interesse, obter autorização da Susep e integralizar e uma parcela do capital da Seguradora Líder, que é irrisório em comparação com os vultosos lucros auferidos pelo consórcio;*
  - *Em tese, caso não seja ambiciosa, uma seguradora que integralizou seu capital na Seguradora Líder pode parar de operar os demais produtos e fechar as portas da empresa para aguardar o recebimento periódico do lucro do DPVAT (2% da arrecadação de prêmios multiplicado pelo percentual de participação), pois a Seguradora Líder faz tudo que é necessário para manter a operação do DPVAT e distribui periodicamente lucros da operação do DPVAT a todos sócios na medida de suas participações;*
- *Monopólio por prazo indeterminado sem concorrência pública:*
  - *O consórcio DPVAT não venceu uma licitação em que ofertou menor proposta de lucro para administrar os recursos do DPVAT;*
  - *Qualquer empresa que atenda aos requisitos formais estabelecidos, pode entrar no consórcio DPVAT, mas o modelo do DPVAT não é de credenciamento, pois a remuneração das consorciadas não é proporcional aos serviços prestados;*
- *Vantagem indevida para seguradoras pertencentes a grandes grupos econômicos:*
  - *O lucro de uma empresa deve guardar proporcionalidade com o capital investido e os riscos assumidos;*
  - *Os lucros das consorciadas são definidos de acordo com o patrimônio líquido de cada uma e da região em que cada uma está autorizada a operar, independente do pessoal alocado ou dos recursos empregados na operação, favorecendo sem razão justificada as maiores seguradoras do País;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

- *As seguradoras consorciadas pertencentes a grandes grupos econômicos não prestam serviços de recepção e regulação dos sinistros do DPVAT, ou quase não os prestam, mas são as que mais lucram com a operação do DPVAT; e*

e) seja autuado processo apartado, deixando desde logo autorizadas as audiências necessárias para colher as razões de justificativa do Sr. Joaquim Mendanha de Ataídes, CPF 369.920.621-15, que ocupou o cargo de superintendente de 28/7/2016 a 27/2/2019, e do Sr. Marcelo Rodrigues Costa, CPF nº 336.933.758-44, que ocupou o cargo de Chefe de Gabinete, no período de 19/2/2018 a 25/3/2019, acerca da demora na adoção de medidas fiscalizatórias, após serem informados das inúmeras e graves irregularidades na operação do DPVAT detectadas pela KPMG.

6º Achado

a) determinar à Susep que, no prazo de cento e oitenta dias:
a.1) apure o excesso de lucro apropriado pela Seguradora Líder, estimado em R$ 24 milhões no período de 2008 a 2018, considerando que a margem de resultado fixada pelo CNSP foi de 2% da arrecadação de prêmios do DPVAT em todo período de existência dessa Companhia, e determine a glosa desse valor da margem de resultado do consórcio DPVAT ou, caso já haja comprometimento desses recursos com outras devoluções, providencie o ressarcimento pela Seguradora Líder por outros meios legais cabíveis;
a.2) apure o excesso pago a título de ressarcimento de custo operacional de recepção e regulação, estimado em mais de R$ 436 milhões de 2008 a 2018, e determine a glosa desse valor da margem de resultado do consórcio DPVAT nos próximos anos ou, caso já haja comprometimento desses recursos com outras devoluções, providencie o ressarcimento pelas consorciadas por outros meios legais cabíveis; e
a.3) apure a responsabilidade dos administradores e dos membros do conselho de administração da Seguradora Líder pela distribuição de lucros às consorciadas em valores superiores aos fixados pelo CNSP.

7º Achado

a) determinar à Susep que, no prazo de cento e oitenta dias:
a.1) fiscalize a regularidade do contrato de impressão de formulários da Seguradora Líder com a Printech do Brasil Representações Gráfica e Editora Ltda., que custou R$ 39 milhões em 2018, levando em consideração os indícios de que essa empresa seria de fachada e não possuía meios de segurança e controle suficientes para evitar o desvio de formulários em branco do CRV e CRLV por quadrilhas especializadas;
a.2) avalie as informações sobre o DPVAT disponibilizadas no site da Seguradora Líder e apure a responsabilidade da empresa e de seus administradores, caso encontre informações enganosas, que afrontem o princípio da publicidade insculpido nos arts. 6º, inciso IV, e 37 do Código de Defesa do Consumidor e no art. 43 da Resolução 332/2015;
a.3) apure o valor e adote as medidas cabíveis para devolução de aproximadamente R$ 1,97 bilhão ao SUS e ao Denatran, conforme estimativa efetuada de 2008 a 2019, tendo em vista a fixação de custo do bilhete do DPVAT em patamar artificialmente elevado desde 2009, tendo sido cobrados R$ 2,58 bilhões no período de 2008 a 2019 para cobrir despesas estimadas em R$ 614 milhões;
b) determinar à Susep que se abstenha, desde já, de:
b.1) aprovar estimativas de receita de custo de bilhete e, portanto, permitir que seja efetuada sua cobrança, que totalizou arrecadação de R$ 2,58 bilhões no período de 2008 a 2019 para cobrir despesas estimadas em R$ 614 milhões, tendo em vista que o CRLV em papel foi extinto, o CRV é documento desvinculado da operação do DPVAT, e as tarifas bancárias não podem ser repassadas aos sacados, salvo se for comprovado que existem despesas passíveis de cobrança a título de custo de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

emissão e cobrança do DPVAT, em conformidade com o que dispõe o art. 12 da Lei 6.194/1974 e o Código de Defesa do Consumidor; e
b.2) aprovar estimativas de despesas da operação do DPVAT com previsão de gastos desvinculados da operação do seguro, tendo em vista o disposto nos artigos 39, inciso IV, e 51, inciso IV, do Código de Defesa do Consumidor e nos arts. 18 e 49 da Resolução CNSP 332/2015.

8º Achado

a) determinar à Susep que, com o auxílio do Bacen, caso seja necessário, no prazo de cento e oitenta dias:
a.1) fiscalize as despesas bancárias do DPVAT e adote medidas com vistas ao ressarcimento da operação do DPVAT, caso sejam comprovados os seguintes indícios registrados no relatório:
a.1.1) sobrepreço com pagamentos de tarifa bancária na arrecadação do Seguro DPVAT, cujas despesas totalizaram R$ 1,06 bilhão de 2008 a 2019, tendo em vista que são ao menos 20% superiores às tarifas pagas na arrecadação de Goiás, Distrito Federal e Rio Grande do Norte, que possuem arrecadações da mesma ordem de grandeza do DPVAT;
a.1.2) favorecimento a bancos vinculados a algumas consorciadas, que receberam estimados R$ 793 milhões do valor de R$ 1,06 bilhão pago em tarifas de arrecadação do Seguro DPVAT no período de 2008 a 2019, podendo o valor alcançar R$ 856 milhões, se consideradas outras tarifas bancárias pagas na operação do DPVAT;
a.1.3) duplicidade de pagamento por um mesmo boleto – pelo Estado e pela Seguradora Líder, quando o DPVAT era pago juntamente com o IPVA;
a.2) verifique a oportunidade de significativa redução das despesas tarifárias de arrecadação do DPVAT com a utilização do PIX;
b) avalie a política de investimento das aplicações financeiras, inclusive as despesas incorridas, as rentabilidades alcançadas, as movimentações dos ativos nos fundos, o critério de seleção dos gestores e do agente de custódia, apurando eventuais prejuízos à operação do DPVAT e promovendo seu ressarcimento, tendo em vista que:
b.1) até 2010, a própria Seguradora Líder administrava as aplicações financeiras, sem incorrer em despesas com terceiros para sua administração, mas, a partir de 2011, a empresa terceirizou a administração desses recursos, criando despesas vultosas com essa medida, ao desembolsar 0,15% a.a. do valor das provisões a título de taxa de administração (R$ 15 milhões em 2018 e R$ 12 milhões em 2017, por exemplo), além de R$ 838 mil anuais de taxa de custódia;
b.2) há indícios de que os volumes de recursos disponibilizados a cada gestor não guardam relação com as rentabilidades ou com os graus de exposição dos fundos, configurando indício de que a Seguradora Líder não busca maximizar retornos financeiros ao distribuir os valores entre as consorciadas;
b.3) há indícios de que os acionistas contratados não oferecem seus melhores produtos para maximizar os rendimentos das aplicações da operação do DPVAT, pois foram encontrados fundos de mesmo perfil dos mesmos gestores com melhores performances;
b.4) existem fundos abertos ao público que oferecem rendimentos iguais ou superiores aos rendimentos das aplicações do DPVAT, concluindo-se que a decisão de terceirizar a gestão das aplicações financeiras foi antieconômica;
b.5) há indícios de favorecimento indevido a partes relacionadas, pois a decisão de terceirizar a administração das aplicações gerou benefícios exclusivos a grupos econômicos acionistas do Consórcio DPVAT e despesas à operação do DPVAT; e
b.6) a tabela de preços da B3 de 2020 informa custos de custódia inferiores aos informados pela Seguradora Líder na estimativa de 2019, os quais representariam pouco mais da metade dos R$ 838 mil anuais desembolsados pela Líder em taxas de custódia.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

9º Achado

a) determinar à Susep que, no prazo de cento e oitenta dias:
a.1) apure os montantes utilizados da parcela de Prêmio puro+IBNR e dos rendimentos das aplicações financeiras para cobrir despesas gerais em excesso, no valor estimado de R$ 2,0 bilhões de 2008 a 2019, adotando as medidas administrativas e judiciais cabíveis para devolver às provisões técnicas os valores que lhes foram debitados para cobrir as despesas realizadas sem autorização do CNSP;
a.2) apure a adequação das despesas com formulários no ano 2019, tendo em vista que essas aumentaram 21% em relação ao ano anterior, atingindo a cifra de R$ 78 milhões, o que não é aderente à taxa de inflação nem ao crescimento da frota no período ou ao número de bilhetes processados no ano, promovendo o ressarcimento à operação do DPVAT dos recursos gastos indevidamente;
b) recomendar à Susep que fiscalize periodicamente o cumprimento das normas de distribuição dos recursos do DPVAT estabelecidas pelo CNSP, adotando as medidas administrativas pertinentes para devolução de recursos que extrapolem os limites estabelecidos; e
c) encaminhar cópia deste relatório ao Ministério da Economia; ao CNSP; à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro e ao Departamento de Polícia Federal no Rio de Janeiro, para as providências que entenderem cabíveis.

10º Achado

a) autuação de processo apartado para apurar a responsabilidade dos seguintes diretores que adotaram decisões favoráveis à Seguradora Líder em desconformidade com a legislação vigente nos anos de 2016 a 2018, com configuração de potenciais conflitos de interesse dos três primeiros: Srs. Joaquim Mendanha de Ataídes, Paulo dos Santos, Marcelo Augusto Camacho Rocha, Ícaro Demarchi Araújo Leite, Carlos Alberto de Paula, Cássio Cabral Kelly e Helena Mulim Venceslau;
b) encaminhamento de cópia deste relatório ao Ministério da Economia, com vistas ao aprimoramento do sistema de controle concernente à nomeação de pessoas para a direção da Superintendência de Seguros Privados e para a composição do Conselho Nacional de Seguros Privados e do Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização;
c) encaminhamento de cópia deste relatório para a Controladoria-Geral da União e para o Ministério Público Federal no Rio de Janeiro, para que adotem as medidas que entenderem cabíveis diante das possíveis situações de conflito de interesses descritas neste relatório; e
d) encaminhamento de cópia deste relatório para o Ministério Público de Minas Gerais, para conhecimento do indício de falsificação de ata do Comitê de Combate à Fraude.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

348. Proposta Final de Encaminhamento

2218. Diante do exposto, submete-se a presente solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Of. P. nº 324/2017/CDC, de 6/11/2017, pelo Exmo. Sr. Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, com base na Proposta de Fiscalização e Controle nº 16, de 2015, de autoria do Exmo. Sr. Deputado Irmão Lázaro, propondo:

a) rever o entendimento manifestado no Acórdão TCU 2.609/2016-Plenário acerca da natureza dos recursos do DPVAT, de modo a esclarecer que apenas o capital social, os lucros acumulados e as reservas de lucro da Seguradora Líder são de natureza privada, enquanto as provisões técnicas do DPVAT são recursos públicos constituídos com tarifas fixadas pelo Poder Público;

b) determinar à Superintendência de Seguros Privados, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que, no prazo de 180 dias, com o auxílio do Banco Central do Brasil, caso seja necessário, tendo em vista a Portaria Interministerial MS/MCid/MF 293, de 2/7/2012:

b.1) verifique se os repasses obrigatórios do DPVAT ao Fundo Nacional de Saúde e ao Denatran foram executados conforme o art. 27, parágrafo único, da Lei 8.212/1990 e art. 78, parágrafo único, da Lei 9.503/1997, no período de 2008 a 2019, e, se for o caso, adote as medidas administrativas cabíveis para garantir o cumprimento dessas leis, bem como para a apuração do valor e a devolução dos recursos financeiros que irregularmente deixaram de ser repassados ao FNS e ao Denatran, tendo em vista que a Seguradora Líder teria, por exemplo, transferido R$ 745 milhões a menos do que deveria ao FNS entre 2008 a 2018;

b.2) verifique se persistem as falhas do sistema de registro de arrecadação do DPVAT, identificadas pelo controle interno da Seguradora Líder, e, se for o caso, adote as medidas cabíveis;

b.3) fiscalize as despesas bancárias do DPVAT e adote medidas com vistas ao ressarcimento da operação do DPVAT, caso sejam comprovados os seguintes indícios registrados no relatório:

b.3.1) sobrepreço com pagamentos de tarifa bancária na arrecadação do Seguro DPVAT, cujas despesas totalizaram R$ 1,06 bilhão de 2008 a 2019, tendo em vista que são ao menos 20% superiores às tarifas pagas na arrecadação de Goiás, Distrito Federal e Rio Grande do Norte, que possuem arrecadações da mesma ordem de grandeza do DPVAT;

b.3.2) favorecimento a bancos vinculados a algumas consorciadas, que receberam estimados R$ 793 milhões do valor de R$ 1,06 bilhão pago em tarifas de arrecadação do Seguro DPVAT no período de 2008 a 2019, podendo o valor alcançar R$ 856 milhões, se consideradas outras tarifas bancárias pagas na operação do DPVAT;

b.3.3) duplicidade de pagamento por um mesmo boleto – pelo Estado e pela Seguradora Líder, quando o DPVAT era pago juntamente com o IPVA;

b.4) verifique a oportunidade de significativa redução das despesas tarifárias de arrecadação do DPVAT com a utilização do PIX;

c) determinar à Superintendência de Seguros Privados, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que, no prazo de 180 dias:

c.1) com base no art. 36, alíneas "b", "c", "g" e "h", do Decreto-Lei 73/1966 e nos arts. 43 e 53 da Resolução CNSP 332/2015:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

c.1.1) estabeleça normas relativas às demonstrações contábeis do consórcio DPVAT que confiram transparência e viabilizem o controle social e administrativo da operação, levando em consideração especialmente que:

c.1.1.1) as demonstrações do consórcio DPVAT devem ser apresentadas de modo autônomo e com todo detalhamento necessário ao controle social e à supervisão administrativa da operação;

c.1.1.2) as notas explicativas devem esclarecer os conteúdos de cada conta apresentada nas demonstrações, informando ainda as mudanças de critério contábil em relação ao ano anterior, se for o caso;

c.1.1.3) as seguintes falhas e omissões devem ser solucionadas:

- *As receitas financeiras das aplicações financeiras do consórcio DPVAT (entre R$ 324 milhões e R$ 925 milhões/ano) são omitidas das demonstrações;*
- *Em alguns anos, o resultado operacional da Seguradora Líder foi ajustado ao máximo autorizado pelo CNSP (2% dos prêmios arrecadados) com a utilização de receitas financeiras das aplicações financeiras do consórcio DPVAT;*
- *Até as demonstrações de 2017, as receitas do consórcio DPVAT provenientes das tarifas de emissão de apólices foram apresentadas em conta de detalhamento da Seguradora Líder, dificultando seu conhecimento;*
- *Os fundos em que são aplicados os recursos das aplicações das provisões técnicas do consórcio DPVAT, suas rentabilidades acumuladas, suas classificações de risco, bem como o modo de seleção dos gestores dos fundos são omitidos das demonstrações;*
- *Até 2018, a taxa de administração paga aos gestores dos fundos em que são aplicados os recursos das aplicações das provisões técnicas era omitida das demonstrações;*
- *Os valores das taxas de administração pagas a cada gestor de fundos do DPVAT são omitidos das demonstrações;*
- *O nome da empresa custodiante dos ativos garantidores, o modo de seleção do custodiante e a despesa de custódia dos ativos são omitidos nas demonstrações;*
- *Os índices de inadimplência do DPVAT por unidade da federação e por categoria de veículos não são apresentados ou são apresentados apenas ocasionalmente nas demonstrações financeiras;*
- *Apenas nas demonstrações 2017, foram informados os valores dos prêmios não identificados e os valores dos prêmios restituídos aos proprietários dos veículos;*
- *O valor recuperado em ações de regresso contra os causadores dos acidentes é omitido nas demonstrações;*
- *Apenas nas demonstrações 2017, as despesas com sinistros ocorridos foram detalhadas de modo transparente, informando quanto foi pago a: advogados; médicos, peritos e investigadores; corretores e seguradoras que recepcionaram e regularam os pedidos de indenização;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

- *Apenas nas demonstrações 2018, a conta outras receitas e despesas operacionais informou sobre as despesas com processamento de dados e impressão dos formulários de CRV e CRLV;*

- *As demonstrações de 2018 apresentam duas subcontas com nomes genéricos e assemelhados com saldos relevantes (Despesas com cobrança e Despesas com arrecadação), sem esclarecer a que despesas correspondem;*

- *O não detalhamento de contas de resultados do consórcio DPVAT no detalhamento de contas de resultados da Seguradora Líder causa efeitos negativos na transparência da operação, porque dificulta: identificar eventuais inconsistências; verificar se os percentuais de despesas fixados pelo CNSP foram atendidos; e verificar se a repartição de despesas com as demais consorciadas respeitou os percentuais de participação de cada uma no consórcio;*

- *Até as demonstrações de 2010, o valor de indenizações pagas aos beneficiários do DPVAT era omitido das demonstrações;*

- *Até as demonstrações de 2017, as despesas do consórcio DPVAT com serviços prestados pelas consorciadas (partes relacionadas) eram omitidas das demonstrações;*

- *As demonstrações não informam as despesas com sinistros envolvendo pedestres atingidos por veículos não identificados e indenizações pagas a proprietários inadimplentes (DPVAT de caráter social);*

- *As demonstrações de 2012 mostram uma distribuição do resultado financeiro entre a Líder e as demais consorciadas que é desproporcional aos percentuais de participação das seguradoras do consórcio;*

- *As demonstrações de 2018 apresentam divergências entre as demonstrações da Seguradora Líder e as demonstrações do consórcio do DPVAT, o que configura indício de manipulação dos dados financeiros do consórcio DPVAT;*

- *As demonstrações de 2010 a 2018 não informaram quais títulos constituíam os ativos garantidores das provisões técnicas;*

- *Apenas nas demonstrações de 2018, constam informações sobre o risco de crédito e a rentabilidade das aplicações que estão em poder da Seguradora Líder, que correspondem ao capital de giro do consórcio, o patrimônio líquido da Seguradora Líder e as provisões técnicas da Seguradora Líder;*

- *As demonstrações de 2008 a 2018 não informaram o risco de crédito e a rentabilidade das aplicações dos ativos garantidores do consórcio DPVAT, que representam cerca de 99% do ativo do consórcio;*

- *Apenas as demonstrações de 2008, 2009 e 2018 informaram quem detinha os ativos garantidores das provisões técnicas;*

- *Divergências entre os valores apresentados nas demonstrações apresentadas num ano e reapresentadas no seguinte;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

o *Inconsistências entre os valores apresentados no resultado do consórcio e os valores apresentados no detalhamento de despesas na mesma demonstração contábil-financeira;*

o *As demonstrações financeiras divulgadas pela Seguradora Líder não apresentam informações sobre despesas processuais e judiciais causadas por irregularidades praticadas pelos gestores do consórcio DPVAT;*

o *As demonstrações não informam em que rubrica contábil as multas da Susep são lançadas e quais as despesas correspondentes;*

o *As demonstrações financeiras não apresentam informações sobre as despesas administrativas que foram julgadas irregulares pela Susep, nem contêm provisões para cobrir o risco dos processos em trâmite na Susep; e*

o *Há indícios de que as multas aplicadas à Seguradora Líder ou às demais consorciadas por irregularidades na operação do DPVAT bem como as despesas administrativas irregulares são repassadas aos proprietários de veículos;*

c.1.2) avalie a regularidade e a economicidade do convênio da Seguradora Líder com a Tecnologia e Produtos S.A., que gerava despesa de R$ 3,4 milhões/ano, para centralizar a prestação de contas da arrecadação de prêmios do Seguro DPVAT realizadas por meio dos bancos Banrisul, BRB, Banese e Banestes, procedendo ao ressarcimento dos valores pagos a maior à operação do Seguro DPVAT;

c.1.3) crie norma com a finalidade de estender o regime de competência ao reconhecimento da margem de resultado do consórcio DPVAT, pois as seguradoras antecipam seus ganhos, diminuindo os rendimentos financeiros da Provisão de Prêmios não Ganhos;

c.1.4) apresente ao CNSP proposta de alteração do art. 50 da Resolução CNSP 332/2015 com a finalidade de esclarecer quais tributos podem ser suportados pela parcela destinada a despesas administrativas;

c.1.5) crie norma que assegure que o cálculo atuarial do DPVAT será realizado exclusivamente por técnicos da Susep, sem interferência de membros da diretoria, tendo em vista o princípio da segregação das funções na atividade administrativa pública, nos termos dos Acórdãos TCU 409/2007-1ª Câmara, 611/2008-1ª Câmara, 686/2011–Plenário, 4.885/2009-2ª Câmara, 1.013/2008-1ª Câmara, 3.281/2008-1ª Câmara, 4.701/2009-1ª Câmara, 1.836/2008-2ª Câmara, 5.615/2008-2ª Câmara, 1.131/2006-1ª Câmara, 1.449/2007-1ª Câmara, 2.446/2007-1ª Câmara, 2.072/2007-1ª Câmara, 2.507/2007-Plenário, 70/2008-2ª Câmara;

c.1.6) realize fiscalização na Seguradora Líder com o objetivo de atualizar as informações colhidas pelo Grupo de Trabalho 6640, visando a avaliar a nova sistemática de distribuição dos processos de recepção e regulação de sinistros, adotando as medidas cabíveis para correção das distorções encontradas, se for o caso, tendo em vista as seguintes irregularidades encontradas na fiscalização original:

- *O consórcio DPVAT paga às seguradoras consorciadas aproximadamente R$ 220 milhões/ano pelos serviços de recepção e regulação;*
- *Mais de um terço das seguradoras consorciadas não recebe pedidos de indenização nem regula sinistros, atividades que são o cerne do serviço de seguros;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

• De 75 seguradoras consorciadas, apenas 16 possuem regulação própria, ou seja, recebem RCO de regulação e não terceirizam a atividade ou terceirizam apenas parte do serviço;
• De 75 seguradoras consorciadas, 32 terceirizam totalmente o serviço de regulação pelo qual são pagas pelo consórcio DPVAT;
• De 75 seguradoras consorciadas, 27 não regulam sinistros do DPVAT e, portanto, não recebem RCO de regulação;
• A maioria das seguradoras consorciadas vinculadas a grandes grupos econômicos não recebe pedidos de indenização nem regula sinistros, embora sejam as que mais lucram com o DPVAT;
• As atividades de recepção e regulação de sinistros estão concentradas em 10 seguradoras de porte médio, que respondem mais de 85% dessas atividades;
• 8 seguradoras consorciadas podem ser consideradas muito dependentes do DPVAT, já que os prêmios do DPVAT recebidos correspondem a percentuais que variam de 33% a 100% dos totais de prêmios recebidos por elas;
• Há forte concentração no mercado de regulação terceirizada do DPVAT: uma mesma empresa é contratada por 23 seguradoras consorciadas para fazer a regulação de sinistros;
• A terceirização da regulação de sinistros dá lucro de cerca de 30% do RCO recebido às seguradoras consorciadas; e
• A maioria das seguradoras que atuam na regulação do DPVAT não dispõe de estrutura de controle interno adequada para supervisionar as terceirizadas.

c.1.7) verifique se a Seguradora Líder adotou medidas adequadas para combater fraudes como as que são rotineiramente divulgadas na mídia e aquelas detectadas na Operação Tempo de Despertar e no trabalho realizado pela KPMG, encaminhando, se for o caso, ao Conselho Nacional de Seguros Privados ou ao Ministério da Economia propostas de aprimoramento nas normas de funcionamento da operação do DPVAT, com vistas a coibir essas fraudes;

c.1.8) verifique a adequação do plano de ação proposto pela KPMG e se esse plano foi implementado pela Seguradora Líder;

c.1.9) avalie a regularidade do fato de a Seguradora Líder haver concedido o monopólio de recepção de sinistros encaminhados pelos Correios para algumas seguradoras, sem procedimento concorrencial, com vistas a aproveitar eventuais vantagens que as seguradoras poderiam ter para regular sinistros ocorridos nas unidades da federação em que mais atuam;

c.1.10) verifique se os sinistros recebidos pelos Correios também se submetem à regra de segregação entre as atividades de recepção e regulação;

c.1.11) verifique a adequação do critério de rateio dos processos de regulação e identifique as razões que levaram a Seguradora Líder a não optar por segregar totalmente as funções de recepção e regulação de sinistros;

c.1.12) padronize a contabilização segregada dos eventos relacionados à operação do DPVAT pelas seguradoras consorciadas, a fim de viabilizar o monitoramento à distância dessa operação, tendo em vista que as onze seguradoras que mais recepcionam e regulam sinistros não contabilizam de modo uniforme os eventos contábeis da prestação dos serviços de recepção e regulação dos sinistros;

c.1.13) apure as irregularidades apontadas pelo GT 6640, pela KPMG e pela Operação Tempo de Despertar e adote as medidas administrativas e judiciais cabíveis, em especial

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

aquelas relacionadas ao ressarcimento dos valores subtraídos irregularmente da operação do Seguro DPVAT, tendo em vista, a título exemplificativo, as seguintes ocorrências encontradas no relatório da KPMG sobre a operação do Seguro DPVAT:

- *nomeação, para a função de membro titular do Conselho Nacional de Seguros Privados e do Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização, de advogado que fora contratado para prestar consultoria à Seguradora Líder sobre como burlar a legislação vigente nos casos especificados no relatório;*

- *indícios de favorecimento indevido a membros da alta administração da Seguradora Líder, por meio de pagamentos que somam mais de R$ 70 milhões;*

- *indícios de negócios da Seguradora Líder com ocupantes de altos cargos da administração pública federal, além de favorecimento a pessoas politicamente expostas;*

- *indícios de tentativa de frustrar a Operação Tempo de Despertar e o próprio trabalho de auditora da KPMG na operação do Seguro DPVAT;*

- *indícios de tentativa de obstruir a Comissão Parlamentar de Inquérito do Seguro DPVAT;*

- *pagamentos da Seguradora Líder à empresa de irmão de conselheiro da Líder;*

- *contratos advocatícios milionários com indícios de que foram firmados para defesa de interesses pessoais dos administradores da Seguradora Líder em processos criminais oriundos da Operação Tempo de Despertar;*

- *indícios de falsificação de ata do Comitê de Combate à Fraude;*

- *em entrevistas com funcionários, as principais percepções identificadas foram:*

  - *segregação operacional entre a área responsável pelo backoffice do Departamento Jurídico e o BackOffice das demais áreas da Companhia, dificultando, dessa forma, controle sobre pagamentos realizados pelo Departamento Jurídico ou contratações de fornecedores daquele setor;*

  - *política jurídica direcionada para a realização de acordos em sinistros judiciais sem critérios rígidos de avaliação da veracidade e adequação da indenização cobrada pela vítima ou pelo beneficiário, o que na visão de alguns dos colaboradores estimulou a judicialização do Seguro DPVAT e pode ter facilitado a ocorrência de fraudes;*

  - *proximidade entre advogados que representavam a Seguradora Líder e as partes adversas, chegando a ser citada a palavra "conchavo" para exemplificar como seria esse nível de relacionamento durante a realização de mutirões; e*

  - *vítimas que encenavam para os peritos, simulando uma situação de invalidez durante a realização de perícias nos mutirões.*

- *analisando os registros de sinistros, identificou-se:*

  - *não há controle dos dados cadastrados no momento da recepção dos sinistros, permitindo:*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

- *registros com dados de vítimas fictícias;*
- *milhares de registros de vítimas, beneficiários, intermediários, representantes legais e procuradores sem CPF;*
- *milhões de registros sem identificação de médico, com identificação de médico sem CRM, sem informação de laudo do Instituto Médico Legal (IML) ou do Boletim de Ocorrência;*

o *ausência de padrão de preenchimento de informações de vítimas, médicos e demais envolvidos nos acidentes, ou checagem de validade de registros profissionais, permitindo que cinco profissionais (alguns fisioterapeutas atuando como médicos e uns poucos médicos) tenham atuado em 36.577 sinistros, o que seria operacionalmente inviável;*

o *um fisioterapeuta associado a 15.294 sinistros (R$ 45 milhões em indenizações), um possível médico associado a 9.920 sinistros (R$ 24 milhões em indenizações), um possível médico associado a 6.721 sinistros (R$ 18 milhões em indenizações), um possível médico associado a 3.628 sinistros (R$ 10 milhões em indenizações) e um médico associado a 1.014 sinistros (R$ 3 milhões em indenizações), totalizando 36.577 sinistros e R$ 100 milhões em indenizações suspeitas de fraude associados a apenas cinco profissionais; e*

o *um dos médicos relacionados a grande número de sinistros teria participado de sinistros mesmo após sua prisão em 2015;*

- *analisando as cláusulas que definem as condições de remuneração por êxito dos escritórios de advocacia que atuaram em uma mesma região (Estados DF, GO, MS, MT e RO), verificou-se que:*

o *dos seis escritórios, apenas um contava com cláusula de pagamento de 50% a título de remuneração de êxito – inserida por aditivo; os demais escritórios recebiam 5%, limitados a R$ 2 mil;*

o *a cláusula mais benéfica desse escritório redundou em pagamentos dez vezes mais elevados, causando prejuízo de R$ 6,3 milhões: em vez receber R$ 703 mil entre Nov/2011 e maio/2015, o escritório recebeu R$ 7,0 milhões; e*

o *É possível que a elevada taxa de sucesso desse escritório esteja associada ao fato de o pai dos sócios do escritório ser desembargador desde 2002 e já ter sido Presidente do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás;*

o *a cláusula de honorários acrescidos de percentuais a título de benefício econômico gerado de 2% a 5% levou os escritórios a buscar acordos com mais celeridade, em prejuízo do devido cuidado processual;*

- *analisando o critério de escolha dos contratados e subcontratados, identificaram-se casos de direcionamento:*

o *o escritório [nome do escritório contratado], cujo sócio é sobrinho do, na época, Presidente do Conselho de Administração da Líder, teria subcontratado o escritório*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

[nome do escritório subcontratado], por indicação do Deputado Federal [nome do parlamentar];

o diretor jurídico intermediou a subcontratação do escritório [nome do escritório subcontratado], cuja sócia é filha de um ex-presidente do [nome do sindicato], pelo escritório [nome do escritório contratado pela Líder];

foi subcontratado o Instituto [nome do instituto] por indicação do [nome do ex-parlamentar], Presidente estadual do partido Solidariedade em Goiás, deputado federal entre 2010 e 2014 e pai do Deputado Federal [nome do parlamentar], que atuou na CPI do DPVAT no ano de 2016.

- *analisando a documentação comprovatória dos pagamentos, identificaram-se inúmeros casos suspeitos de fraude ou descumprimento de leis ou normas da Companhia:*

diferença de R$ 800.000,00 em um pagamento de sinistro judicial de R$ 19.670,34 para o qual a contabilidade registrou R$ 819.670,34, sem que o problema identificado fosse tratado ou comunicado aos auditores;

doação de R$ 300.000,00 para o [nome do Sindicato], presidido por um membro do Conselho de Administração da Líder;

pagamento de R$ 700.000,00 para a Federação [nome da federação], cujo presidente era ex-vereador e tesoureiro regional do PDT de Goiás;

pagamentos totais de R$ 18.206.454,04 à [nome da empresa], incluindo despesas com passagens aéreas e hospedagem de parlamentares, agentes do Detran, membros da Polícia Civil, entre outros políticos e agentes públicos, mesmo após a entrada em vigor da Lei 12.846/2013; e

pagamento antecipado de R$ 3.116.348,08 à [nome da empresa] pela campanha publicitária de 2010 do Seguro DPVAT sem previsão contratual e sem apresentar os recibos e notas fiscais referentes à prestação do serviço, os quais eram exigência do contrato (essa empresa recebeu R$ 268.501.655,30 entre 2008 e 2016);

c.1.14) apure o excesso de lucro apropriado pela Seguradora Líder, estimado em R$ 24 milhões no período de 2008 a 2018, considerando que a margem de resultado fixada pelo CNSP foi de 2% da arrecadação de prêmios do DPVAT em todo período de existência dessa Companhia, e determine a glosa desse valor da margem de resultado do consórcio DPVAT ou, caso já haja comprometimento desses recursos com outras devoluções, providencie o ressarcimento pela Seguradora Líder por outros meios legais cabíveis;

c.1.15) apure o excesso pago a título de ressarcimento de custo operacional de recepção e regulação, estimado em mais de R$ 436 milhões de 2008 a 2018, e determine a glosa desse valor da margem de resultado do consórcio DPVAT nos próximos anos ou, caso já haja comprometimento desses recursos com outras devoluções, providencie o ressarcimento pelas consorciadas por outros meios legais cabíveis;

c.1.16) apure a responsabilidade dos administradores e dos membros do conselho de administração da Seguradora Líder pela distribuição de lucros às consorciadas em valores superiores aos fixados pelo CNSP;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

c.1.17) fiscalize a regularidade do contrato de impressão de formulários da Seguradora Líder com a Printech do Brasil Representações Gráfica e Editora Ltda., que custou R$ 39 milhões em 2018, levando em consideração os indícios de que essa empresa seria de fachada e não possuía meios de segurança e controle suficientes para evitar o desvio de formulários em branco do CRV e CRLV por quadrilhas especializadas;

c.1.18) apure o valor e adote as medidas cabíveis para devolução de aproximadamente R$ 1,97 bilhão ao SUS e ao Denatran, conforme estimativa efetuada de 2008 a 2019, tendo em vista a fixação de custo do bilhete do DPVAT em patamar artificialmente elevado desde 2009, tendo sido cobrados R$ 2,58 bilhões no período de 2008 a 2019 para cobrir despesas estimadas em R$ 614 milhões;

c.1.19) avalie a política de investimento das aplicações financeiras, inclusive as despesas incorridas, as rentabilidades alcançadas, as movimentações dos ativos nos fundos, o critério de seleção dos gestores e do agente de custódia, apurando eventuais prejuízos à operação do DPVAT e promovendo seu ressarcimento, tendo em vista que:

c.1.19.1) até 2010, a própria Seguradora Líder administrava as aplicações financeiras, sem incorrer em despesas com terceiros para sua administração, mas, a partir de 2011, a empresa terceirizou a administração desses recursos, criando despesas vultosas com essa medida, ao desembolsar 0,15% a.a. do valor das provisões a título de taxa de administração (R$ 15 milhões em 2018 e R$ 12 milhões em 2017, por exemplo), além de R$ 838 mil anuais de taxa de custódia;

c.1.19.2) há indícios de que os volumes de recursos disponibilizados a cada gestor não guardam relação com as rentabilidades ou com os graus de exposição dos fundos, configurando indício de que a Seguradora Líder não busca maximizar retornos financeiros ao distribuir os valores entre as consorciadas;

c.1.19.3) há indícios de que os acionistas do Consórcio DPVAT contratados não oferecem seus melhores produtos para maximizar os rendimentos das aplicações da operação do DPVAT, pois foram encontrados fundos de mesmo perfil dos mesmos gestores com melhores performances;

c.1.19.4) existem fundos abertos ao público que oferecem rendimentos iguais ou superiores aos rendimentos das aplicações do DPVAT, concluindo-se que a decisão de terceirizar a gestão das aplicações financeiras foi antieconômica;

c.1.19.5) há indícios de favorecimento indevido a partes relacionadas, pois a decisão de terceirizar a administração das aplicações gerou benefícios exclusivos a grupos econômicos acionistas do Consórcio DPVAT e despesas à operação do DPVAT;

c.1.19.6) a tabela de preços da B3 de 2020 informa custos de custódia inferiores aos informados pela Seguradora Líder na estimativa de 2019, os quais representariam pouco mais da metade dos R$ 838 mil anuais desembolsados pela Líder em taxas de custódia;

c.1.20) apure os montantes utilizados da parcela de Prêmio puro+IBNR e dos rendimentos das aplicações financeiras para cobrir despesas gerais em excesso, no valor estimado de R$ 2,0 bilhões de 2008 a 2019, adotando as medidas administrativas e judiciais cabíveis para devolver às provisões técnicas os valores que lhes foram debitados para cobrir as despesas realizadas sem autorização do CNSP;

c.1.21) apure a adequação das despesas com formulários no ano 2019, tendo em vista que essas aumentaram 21% em relação ao ano anterior, atingindo a cifra de R$ 78 milhões, o que não é aderente à taxa de inflação nem ao crescimento da frota no período

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

ou ao número de bilhetes processados no ano, promovendo o ressarcimento à operação do DPVAT dos recursos gastos indevidamente;

c.1.22) apure com presteza os indícios de irregularidades na execução e na rescisão do contrato da Seguradora Líder com a Megadata Computações Ltda. para prestação de serviços de processamento de dados, bem como os repasses irregulares aos Detrans e, se for o caso, determine ao consórcio o ressarcimento da operação do Seguro DPVAT, tendo em vista os prejuízos causados;

c.2) com base nos art. 19 e 80 da Resolução CNSP 243/2011:

c.2.1) apure os indícios de irregularidades contábeis apontados neste relatório e elencados no item c.1.1.3 desta proposta de encaminhamento;

c.2.2) verifique se as multas aplicadas aos dirigentes da Seguradora Líder foram repassadas aos proprietários de veículos e/ou pagas com dinheiro público oriundo da arrecadação do prêmio do seguro não destinado ao lucro do consórcio e, se for o caso, adote medidas administrativas e/ou judiciais com vistas a glosar da margem de resultado do consórcio os valores dessas multas ou, caso já haja comprometimento desses recursos com outras devoluções, providencie o ressarcimento pelas consorciadas por outros meios legais cabíveis;

c.2.3) verifique a regularidade das seguintes despesas realizadas desde 2008 e, se for o caso, proceda à glosa dos valores desembolsados indevidamente da margem de resultado do consórcio ou, caso já haja comprometimento desses recursos com outras devoluções, providencie o ressarcimento pelas consorciadas por outros meios legais cabíveis:

c.2.3.1) despesas de cobrança do IPVA, estimadas em R$ 250 milhões de 2008 a 2017, que cabem aos Estados, tais como envio de cartas, envio de SMS e serviços de diligência in loco para apurar irregularidades na arrecadação;

c.2.3.2) despesas com a impressão de CRV e de segundas vias de CRV/CRLV, estimadas em R$ 614 milhões de 2008 a 2019, tendo em vista que essas atividades são desvinculadas da operação do DPVAT;

c.2.4) avalie as informações sobre o DPVAT disponibilizadas no site da Seguradora Líder e apure a responsabilidade da empresa e de seus administradores, caso encontre informações enganosas, que afrontem o princípio da publicidade insculpido nos arts. 6º, inciso IV, e 37 do Código de Defesa do Consumidor e no art. 43 da Resolução 332/2015;

c.3) em observância à Lei 6.194/1974, art. 12, § 2º, c/c a Resolução CNSP 332/2015, art. 43, abstenha-se, desde já, de:

c.3.1) aprovar estimativas de despesas do DPVAT que incluam a impressão de formulários CRV ou CRLV, uma vez que essa atividade é estranha à operação do seguro;

c.3.2) aprovar estimativas de receita de custo de bilhete e, portanto, permitir que seja efetuada sua cobrança, que totalizou arrecadação de R$ 2,58 bilhões no período de 2008 a 2019 para cobrir despesas estimadas em R$ 614 milhões, tendo em vista que o CRLV em papel foi extinto, o CRV é documento desvinculado da operação do DPVAT, e as tarifas bancárias não podem ser repassadas aos sacados, salvo se for comprovado que existem despesas passíveis de cobrança a título de custo de emissão e cobrança do DPVAT, em conformidade com o que dispõe o art. 12 da Lei 6.194/1974 e o Código de Defesa do Consumidor;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

c.3.3) aprovar estimativas de despesas da operação do DPVAT com previsão de gastos desvinculados da operação do seguro, tendo em vista o disposto nos artigos 39, inciso IV, e 51, inciso IV, do Código de Defesa do Consumidor e nos arts. 18 e 49 da Resolução CNSP 332/2015;

c.4) informe sobre os desdobramentos dos trabalhos realizados pelo GT 6640, pela KPMG e pela Operação Tempo de Despertar, reportando o andamento e o julgamento das representações e processos sancionadores autuados em decorrência desses trabalhos, bem como todas as providências que estão sendo levadas a efeito para solucionar cada irregularidade encontrada;

c.5) encaminhe ao TCU cópia do anexo sigiloso do relatório da KPMG, bem como de eventuais trabalhos de análise realizados a partir desse documento;

d) recomendar à Superintendência de Seguros Privados, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que, no prazo de 180 dias:

d.1) estabeleça rotina simplificada de conferência da adequação das demonstrações financeiras publicadas pela Seguradora Líder;

d.2) reveja seus procedimentos de revisão tarifária de modo a incluir no cálculo do prêmio as receitas dos rendimentos financeiros dos excedentes de provisões técnicas;

d.3) estude a questão da inadimplência do DPVAT e considere, entre outras medidas, a possibilidade de se distribuírem os repasses obrigatórios às Secretarias de Saúde e Detrans na medida do que se arrecada em cada ente estatal;

d.4) implemente regras de restrição à subcontratação de empresas de regulação de sinistros, a fim de evitar que a regulação de sinistros seja realizada sem um efetivo sistema de controle, propiciando a concretização de fraudes contra o DPVAT;

d.5) torne públicos os dados de sinistros avisados e sinistros pagos por Município em seu sítio eletrônico, disponibilizando todas as informações possíveis sobre cada sinistro, bem como os dados oficiais de frota de veículos, mortalidade por acidentes de trânsito, número de internações em hospitais do SUS em decorrência de acidentes de trânsito, gastos com internações de feridos hospitalizados no SUS devido a acidentes de trânsito, entre outras informações relevantes, de maneira a possibilitar a realização de controle social sobre os gastos com indenizações decorrentes do Seguro DPVAT;

d.6) avalie os mercados regionais de seguro e verificar a possibilidade de abertura do mercado do DPVAT, garantindo ampla concorrência e atendimento universal do serviço a preço justo;

d.7) considere, nos estudos sobre a abertura do mercado do DPVAT, que deve haver um meio ágil para resolver a situação do acidentado que não sabe a qual seguradora deve pleitear a indenização do DPVAT;

d.8) fiscalize periodicamente o cumprimento das normas de distribuição dos recursos do DPVAT estabelecidas pelo CNSP, adotando as medidas administrativas pertinentes para devolução de recursos que extrapolem os limites estabelecidos;

e) dar ciência à Casa Civil, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, ao Ministério da Economia, ao Conselho Nacional de Seguros Privados e à Susep, sobre as seguintes questões referentes ao modelo adotado no DPVAT, levantadas em fiscalização do Tribunal de Contas da União realizada na Superintendência de Seguros Privados:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

- *Lucro desproporcional ao capital alocado (587% a.a. de retorno sobre capital próprio):*
    - *Para construir a operação do DPVAT, as seguradoras consorciadas investiram apenas R$ 15 milhões, mas, de 2008 a 2018, lucraram, em média, R$ 134 milhões/ano;*
    - *Para entrar no consórcio DPVAT com 1% de participação no fim de 2015, por exemplo, seria necessário investir R$ 265 mil (o patrimônio líquido da Seguradora Líder era de R$ 26,5 milhões) - após um ano, a seguradora teria auferido lucro de R$ 1,73 milhões e, após dois anos, mais R$ 1,18 milhões (as receitas operacionais de 2016 e 2017 foram R$ 173 milhões e R$ 118 milhões, respectivamente);*
    - *a Seguradora Líder foi apresentada em 7º lugar no ranking das maiores seguradoras de ramos gerais do País em 2018 (6º lugar em 2017), com R$ 4,7 bilhões de prêmios líquidos emitidos e apenas R$ 16,8 milhões de patrimônio líquido - a seguradora que a sucede no ranking possui patrimônio líquido 140 vezes maior; via de regra, os prêmios emitidos são, no máximo dez vezes maior que o patrimônio, mas, no caso da Líder, são 274 vezes;*
- *Lucro garantido sem necessidade de operar o seguro:*
    - *O consórcio DPVAT pode ser caracterizado como um consórcio instrumental, ou seja, as consorciadas não precisam colocar à disposição da operação do DPVAT suas aptidões, recursos e estruturas;*
    - *Para participar do consórcio DPVAT, não é necessário vender seguro, fazer vistoria, receber pedido de indenização, fazer regulação de sinistros ou executar pagamentos de indenizações;*
    - *Para participar do consórcio DPVAT, basta manifestar interesse, obter autorização da Susep e integralizar e uma parcela do capital da Seguradora Líder, que é irrisório em comparação com os vultosos lucros auferidos pelo consórcio;*
    - *Em tese, caso não seja ambiciosa, uma seguradora que integralizou seu capital na Seguradora Líder pode parar de operar os demais produtos e fechar as portas da empresa para aguardar o recebimento periódico do lucro do DPVAT (2% da arrecadação de prêmios multiplicado pelo percentual de participação), pois a Seguradora Líder faz tudo que é necessário para manter a operação do DPVAT e distribui periodicamente lucros da operação do DPVAT a todos sócios na medida de suas participações;*
- *Monopólio por prazo indeterminado sem concorrência pública:*
    - *O consórcio DPVAT não venceu uma licitação em que ofertou menor proposta de lucro para administrar os recursos do DPVAT;*
    - *Qualquer empresa que atenda aos requisitos formais estabelecidos, pode entrar no consórcio DPVAT, mas o modelo do DPVAT não é de credenciamento, pois a remuneração das consorciadas não é proporcional aos serviços prestados;*
- *Vantagem indevida para seguradoras pertencentes a grandes grupos econômicos:*
    - *O lucro de uma empresa deve guardar proporcionalidade com o capital investido e os riscos assumidos;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

- *Os lucros das consorciadas são definidos de acordo com o patrimônio líquido de cada uma e da região em que cada uma está autorizada a operar, independente do pessoal alocado ou dos recursos empregados na operação, favorecendo sem razão justificada as maiores seguradoras do País;*
- *As seguradoras consorciadas pertencentes a grandes grupos econômicos não prestam serviços de recepção e regulação dos sinistros do DPVAT, ou quase não os prestam, mas são as que mais lucram com a operação do DPVAT;*

f) realizar o monitoramento das determinações e recomendações emanadas deste processo;

g) autuar processo apartado, deixando desde logo autorizadas as audiências necessárias para colher as razões de justificativa do Sr. Joaquim Mendanha de Ataídes, CPF 369.920.621-15, que ocupou o cargo de superintendente de 28/7/2016 a 27/2/2019, e do Sr. Marcelo Rodrigues Costa, CPF nº 336.933.758-44, que ocupou o cargo de Chefe de Gabinete, no período de 19/2/2018 a 25/3/2019, acerca da demora na adoção de medidas fiscalizatórias, após serem informados das inúmeras e graves irregularidades na operação do DPVAT detectadas pela KPMG;

h) autuar processo apartado para apurar a responsabilidade dos seguintes diretores que adotaram decisões favoráveis à Seguradora Líder em desconformidade com a legislação vigente nos anos de 2016 a 2018, com configuração de potenciais conflitos de interesse dos três primeiros responsáveis a seguir listados: Srs. Joaquim Mendanha de Ataídes, Paulo dos Santos, Marcelo Augusto Camacho Rocha, Ícaro Demarchi Araújo Leite, Carlos Alberto de Paula, Cássio Cabral Kelly e Helena Mulim Venceslau;

i) comunicar ao Ministério da Economia e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que, analisando os repasses obrigatórios do DPVAT ao Denatran, verificou-se que:

i.1) existem R$ 3,1 bilhões poupados pelo Denatran nos anteriores, que só podem ser utilizados em programas de educação no trânsito;

i.2) esse valor é suficiente para garantir um orçamento anual de R$ 85 milhões para programas de educação no trânsito pelos próximos 37 anos; e

i.3) é possível interromper a cobrança da parcela de 5% da tarifa do DPVAT destinada ao Denatran, sem comprometer os programas de educação no trânsito do Governo Federal.

j) considerar atendidos os itens 9.1.11 e 9.2.3 do Acórdão TCU 1.801-2019-Plenário;

k) considerar que a determinação contida no item 9.3.4 do Acórdão TCU 1801/2019-Plenário perdeu seu objeto;

l) encaminhar cópia deste relatório:

l.1) ao Ministério da Economia, com vistas ao aprimoramento do sistema de controle concernente à nomeação de pessoas para a direção da Superintendência de Seguros Privados e para a composição do Conselho Nacional de Seguros Privados e do Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização;

l.2) à Controladoria-Geral da União e ao Ministério Público Federal no Rio de Janeiro, para que adotem as medidas que entenderem cabíveis diante das possíveis situações de conflito de interesses descritas neste relatório;

l.3) ao Ministério Público de Minas Gerais, para conhecimento do indício de falsificação de ata do Comitê de Combate à Fraude;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

l.4) à Polícia Federal, Ministério Público Federal, Conselho Nacional de Seguros Privados, Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro e Departamento de Polícia Federal no Rio de Janeiro, para adoção das providências que entenderem cabíveis;

m) fazer constar, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de que:

m.1) a Segecex avalie a oportunidade e conveniência de programar uma ação de controle com o objetivo de avaliar os critérios para aprovação dos formulários de ingresso nos programas de renúncia fiscal da Lei 11.196/2005, que instituiu incentivos à inovação tecnológica – Lei do Bem, haja vista que o último relatório do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações acerca do tema, com dados de 2014, mostra que empresas ligadas à Megadata Computação Ltda. e inúmeras empreiteiras condenadas na Lava Jato beneficiaram-se de deduções substanciais na CSLL e IRPJ, bem como de 50% de redução do IPI, na aquisição de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos, implicando renúncia de receita anual da ordem de R$ 2 bilhões;

m.2) sejam incluídos procedimentos no próximo monitoramento das determinações e recomendações emanadas deste processo, a ser realizado na Superintendência de Seguros Privados, para que se verifique:

m.2.1) se há indícios de que o CRSNSP adotou medidas favoráveis à Seguradora Líder em desconformidade com a lei entre 2013 e 2019;

m.2.2) a existência de situações que configuravam conflito de interesses dos membros do CRSNSP no período de 2008 a 2019;

m.2.3) se persistem riscos de falta de pessoal qualificado e de intempestividade na realização do cálculo atuarial do DPVAT;

m.2.4) se a Susep criou meios de assegurar que a unidade encarregada do cálculo do prêmio do Seguro DPVAT dispusesse de pessoal qualificado e treinado para o cumprimento dessa tarefa;

m.2.5) se persiste a intempestividade dos julgamentos nos processos sancionadores da Seguradora Líder na Susep e no CRSNSP;

m.2.6) se as multas aplicadas por irregularidades na gestão do DPVAT vêm sendo glosadas na margem de resultado do consórcio DPVAT;

m.2.7) se a Susep apurou os indícios de irregularidades nos repasses à Funenseg;

m.2.8) se a Susep apurou os indícios de irregularidades nos repasses aos Detrans desde 2008;

m.2.9) os resultados do estudo da Susep acerca da margem de resultado do consórcio do DPVAT;

m.2.10) se a Susep apurou os indícios de irregularidades no contrato com a Megadata;

m.2.11) se a Susep apurou os indícios de irregularidades nos repasses aos Sincor;

m.2.12) se a Susep avaliou a economicidade do acordo da Seguradora Líder com os Correios, comparando seu custo com outros modais de recebimento (seguradoras, reguladoras, corretores e Sincor);

n) dar ciência da decisão que vier a ser adotada ao Exmo. Sr. Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, ao Exmo. Sr. Deputado Irmão Lázaro, ao Exmo. Sr. Deputado Lucas Vergilio, ao Exmo. Sr. Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Controle da Câmara dos Deputados, que encaminhou solicitação de fiscalização sobre o mesmo objeto destes autos, a qual redundou na autuação da Solicitação do Congresso Nacional referente ao TC 034.460/2017-9, à Exma. Sra. Deputada Laura Carneiro e ao Exmo. Sr. Deputado Hugo Motta, que solicitaram a fiscalização que acarretou a autuação do TC 034.460/2017-9, nos termos da minuta de aviso inserida no módulo "Comunicações" do e-TCU;

o) *juntar ao TC 034.460/2017-9 a decisão que vier a ser proferida nos presentes autos;*

p) *dar ciência aos denunciantes dos TCs 010.729/2018-6 e 012.755/2018-apensado do acórdão que vier a ser proferido nestes autos;*

q) *considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso II, da Resolução - TCU 215/2008.*"

7. Anuindo ao encaminhamento proposto pela equipe de fiscalização, o Diretor da SecexEstataisRJ apresentou manifestação (peça 269), acolhida pelo Secretário da Unidade (peça 270), nos seguintes termos:

"1. Manifesto-me de acordo com a proposta formulada pelo Auditor Filipe Castro Nicolli, a qual, com efeito, foi resultado de intensa interação e debate entre o auditor, o supervisor da fiscalização e o Secretário da Unidade Técnica, dada a complexidade da matéria e a grande quantidade de irregularidades graves encontradas, resultando em relatório robusto, detalhado e extenso.

2. Entendemos que esse esforço foi necessário para dar uma resposta à altura dos questionamentos formulados pelo Congresso Nacional. Internamente, foi envidado grande esforço para delimitar o escopo do trabalho, mas, a cada pequeno aprofundamento no exame da matéria, exsurgia uma irregularidade diferente, mais grave que a anterior, inviabilizando seu descarte para fins de análise e devido encaminhamento por este Tribunal.

3. Desta forma, o tempo envidado na elaboração do relatório foi necessário para que o produto ora apresentado tivesse a qualidade e a solidez exigidas vis-à-vis a complexidade da matéria, que guarda muitas peculiaridades e, também, inúmeras questões problemáticas.

4. Em todas as análises efetuadas até o momento sobre o Seguro DPVAT, há uma unanimidade: o vício de origem acerca da remuneração das seguradoras consorciadas é o principal fator originador das gravíssimas irregularidades encontradas nestes autos e em todas as demais fiscalizações anteriores levadas a efeito por este Tribunal.

5. Em primeiro lugar, a sistemática de as consorciadas do Seguro DPVAT lucrarem com base em percentual da arrecadação em vez de em função da boa gestão dos recursos públicos sob sua administração incentiva o desperdício de dinheiro público, pois, quanto mais se gasta, mais se pleiteia aumento de valor dos prêmios do ano seguinte, mais se arrecada e mais se lucra, em um círculo vicioso que incrementa os ganhos das seguradoras consorciadas em prejuízo a todos os proprietários de veículos automotores, que são obrigados por lei a financiar essa distorção.

6. Ademais, o incentivo à falta de controle da Seguradora Líder sobre as indenizações a serem pagas por meio do Seguro DPVAT, decorrente dessa sistemática de lucratividade, é um convite à fraude e à corrupção.

7. O auditor, em seu relatório, cita várias operações policiais em que médicos, fisioterapeutas, policiais, advogados, peritos sem escrúpulos forjavam indenizações ilegais e lucravam livremente, sem serem importunados pela Seguradora Líder, que facilmente poderia ter detectado essas fraudes, apenas observando a reincidência de nomes em processos de solicitação do seguro.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

8. A falta de cuidado com o dinheiro público era de tamanha proporção que acordos judiciais eram oferecidos pela Seguradora Líder pelo valor máximo da indenização – e o escritório de advocacia da seguradora ainda ganhava um prêmio financeiro por isso.

9. Quando os administradores da Seguradora Líder começaram a responder criminalmente pelos seus atos, o consórcio DPVAT foi compelido a adotar critérios menos frouxos na concessão das indenizações requeridas.

10. Como resultado, o total de indenizações pagas caiu de R$ 3 bilhões no ano de 2014 para R$ 1,36 bilhão em 2018, uma redução de quase 55%, reforçando ainda mais a tese de que a maior parte dos recursos do DPVAT era ilicitamente desviada.

11. O próprio Ministério Público Federal instaurou o Inquérito Civil nº 1.30.012.000410/2011-9, para apuração de "possíveis ilegalidades e prejuízos ao erário em decorrência de acordos firmados entre a empresa SEGURADORA LÍDER e vítimas de acidente de trânsito, que instrumentalizavam o pagamento de indenizações do Seguro DPVAT em valores acima dos estipulados em lei".

12. Como decorrência das investigações realizadas, o MPF ajuizou a Ação Civil Pública nº 5048482-21.2020.4.02.5101/RJ, requerendo o deferimento de medida liminar para determinar o bloqueio de valor "correspondente a R$ 4.445.000.000,00 (quatro bilhões e quatrocentos e quarenta e cinco milhões de reais) constante das Provisões de Excedentes Técnicos – PET do Consórcio gerenciado pela Seguradora Líder, o qual deverá sair imediatamente da disponibilidade da Seguradora Líder e ser transferido para conta corrente à disposição desse Juízo, ou, alternativamente, passar para a administração direta da União Federal, da SUSEP ou de outro ente integrante da Administração Pública a ser por elas indicado".

13. Como se pode observar, o custo de fiscalização dessa enorme máquina cujo maior incentivo é despender sem critério dinheiro público é elevadíssimo. Isso consome enormes recursos da Superintendência de Seguros Privados, o que acaba prejudicando a fiscalização de todos os demais setores de seguro sob sua supervisão, que movimenta bilhões de reais por ano.

14. Desta forma, o mercado segurador se beneficia de duas formas: a uma, pelo recebimento de milhões de reais por ano a título de lucro do DPVAT, sendo que muitas seguradoras, principalmente as maiores, sequer realizam qualquer procedimento na operacionalização do seguro, recebendo esse montante apenas pelo fato de constarem formalmente do consórcio; e a duas, pelo fato de o Seguro DPVAT consumir grande parcela da capacidade de fiscalização e supervisão da Susep, impedindo que a entidade consiga realizar esse mesmo trabalho também em outras vertentes do mercado de seguro, que movimenta cifras bilionárias.

15. Sendo assim, revela-se urgente que o modelo de remuneração das seguradoras consorciadas do Seguro DPVAT seja alterado, de maneira que a lucratividade esteja estritamente atrelada à boa e regular gestão dos recursos públicos sob sua administração.

16. Temos a convicção da importância social do Seguro DPVAT, mas, do jeito que está configurado hoje, os maiores beneficiados são as seguradoras, as pessoas físicas ou jurídicas contratadas e/ou conveniadas e administradores da Seguradora Líder, que, como se apurou, não poupa despesas, e os fraudadores."

8. Estando o presente processo pautado para apreciação na Sessão Plenária de 8/12/2020, foi juntada petição da Advocacia-Geral da União de 4/12/2020 (peças 272 e 273), noticiando a súbita dissolução do Consórcio do Seguro DPVAT e a existência de cenário de incerteza sobre a continuidade da operação do Seguro DPVAT a partir do início de 2021.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

9. O então Relator, Ministro Raimundo Carreiro, mediante decisão de 29/12/2020 (peça 276), entendendo pela existência de fundado receio de grave lesão ao interesse público, resolveu adotar medida cautelar, nos seguintes termos:

(...)

"Trata-se de Relatório de Inspeção realizada pela Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Estado do Rio de Janeiro (SecexEstatais) na Superintendência de Seguros Privados (Susep), tendo por objetivo apurar a existência de eventuais fraudes ou irregularidades na gestão dos recursos do Seguro de Danos Pessoais por Veículos Automotores de Via Terrestre (Seguro DPVAT), bem como verificar se há transparência na gestão dos recursos do DPVAT e se a Susep supervisiona adequadamente a operação desse seguro (peças 268 a 270).

2. A fiscalização em questão buscou atender à Solicitação do Congresso Nacional (SCN) tratada nestes autos, decorrente da Proposta de Fiscalização e Controle nº 16/2015, de autoria do Deputado Irmão Lázaro, remetida a este Tribunal pelo Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados (CDC/CD), bem como às demandas constantes do TC 034.460/2017-9 (Solicitação do Congresso Nacional oriunda da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados – CFFC/CD) e do TC 010.729/2018-6 (Denúncia acerca de possíveis conflitos de interesses de membros da alta administração da Susep), todos de minha relatoria.

3. No Relatório de Inspeção (peça 268), foram apontados os seguintes achados de auditoria:

"3.1. Não há transparência na divulgação de informações sobre os recursos de operação do DPVAT;

3.2. Avanços, falhas e irregularidades na arrecadação e distribuição dos recursos do DPVAT;

3.3. Despesas gerais irregulares;

3.4. Falhas e irregularidades na recepção e regulação do DPVAT;

3.5. Susep não acompanhou os desdobramentos da auditoria forense da KPMG;

3.6. Seguradoras consorciadas lucram mais de 2 dos prêmios do DPVAT;

3.7. Falhas e irregularidades relacionadas com a emissão de apólices (CRLV);

3.8. Indícios de irregularidades em transações com partes relacionadas;

3.9. Despesas gerais acima dos valores autorizados pelo CNSP [Conselho Nacional de Seguros Privados];

3.10. Potenciais conflitos de interesse na Seguradora Líder, na Susep e no CRSNSP [Conselho de Recursos no Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Aberta e de Capitalização], inclusive com vínculos políticos. "

4. No encaminhamento final, após análise dos comentários dos gestores, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, a equipe de fiscalização, com a anuência do corpo dirigente da unidade (peças 269 e 270), propôs, entre outros, a revisão do entendimento manifestado no Acórdão 2.609/2016-Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas) acerca da natureza dos recursos do DPVAT, "de modo a esclarecer que apenas o capital social, os lucros acumulados e as reservas de lucro da Seguradora Líder são de natureza privada, enquanto as provisões técnicas do DPVAT são recursos públicos constituídos com tarifas fixadas pelo Poder Público", além de determinações e recomendações à Susep relacionadas aos achados de auditoria acima mencionados (peça 268).

5. Estando o presente processo pautado para apreciação na sessão do Plenário de 8/12/2020, a Advocacia-Geral da União (AGU) ingressou com petição nos autos (peça 272), noticiando que o Consórcio do Seguro DPVAT foi dissolvido no dia 24 de novembro de 2020, por deliberação das companhias que o integram, descontinuando, assim, a partir de 1º de janeiro de 2021, a operação do Seguro DPVAT. Dado esse cenário de grande relevância no contexto dos autos, que motivou a Susep a impulsionar estudos e ações visando à adoção de providências à altura das complexidades que envolvem a política do Seguro DPVAT, a AGU requereu a retirada de pauta do processo, de modo a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

conferir à autarquia tempo suficiente para equalizar as questões e trazer informações mais precisas ao Tribunal.

6. Diante dos novos fatos explicitados e em atenção ao pleito da AGU, entendi oportuna a retirada de pauta do presente processo, bem como dos TC 010.729/2018-6 e TC 034.460/2017-9, já mencionados no item 2 deste Despacho.

7. Posteriormente, a Susep apresentou em meu Gabinete expediente intitulado "Memoriais sobre o Seguro DPVAT", subscrito pela Superintendente e pelo Procurador-Chefe da Susep (peça 273), contendo um histórico e ponderações específicas relacionadas ao contexto da dissolução do Consórcio DPVAT e do panorama atual sobre a continuidade da operação do DPVAT. Por sua clareza para entendimento dos fatos e pela pertinência ao presente exame, permito-me reproduzir excerto do referido expediente (destaques inseridos):

> ***1. Histórico***
> *O Seguro de Danos Pessoais por Veículos Automotores de Via Terrestre, ou por suas cargas, a pessoas transportadas ou não - Seguro DPVAT foi instituído pela Lei n.° 6.194, de 19 de dezembro de 1974, tendo por objetivo a garantia de uma compensação mínima às vítimas de acidentes automobilísticos causados por veículos automotores de via terrestre ou por suas cargas, a pessoas transportadas ou não. A **obrigatoriedade** para a sua contratação consta no art. 20, alínea 1, do Decreto-Lei n.° 73, de 21 de novembro de 1966.*
> *(...)*
> *A Lei de Custeio da Seguridade Social trouxe mais um elemento importante para essa complexa operação. O parágrafo único do art. 27 da Lei n° 8.212/91 estabeleceu que as companhias seguradoras do DPVAT deveriam repassar à Seguridade Social 50% do valor total do prêmio recolhido, para custeio da assistência médico-hospitalar das pessoas vitimadas em acidentes de trânsito.*
> *Posteriormente, o Código de Trânsito Brasileiro estabeleceu que 5% da arrecadação do Seguro DPVAT deveria ser destinado ao Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN, para aplicação exclusiva em programas destinados à prevenção de acidentes (art. 78 da Lei n° 9.503/97, o que reduziu os repasses ao Fundo Nacional de Saúde - FNS para 45% do total). A operacionalização desses repasses, naquele modelo, era efetuada pela FENASEG.*
> *A universalização da cobertura do Seguro DPVAT ocorreu com o advento da Lei n° 8.441/92, que alterou significativamente dispositivos da Lei n° 6.194/74 e tornou obrigatório o pagamento de todas as espécies de indenização do Seguro DPVAT, nos mesmos valores, condições e prazos, ainda que o acidente fosse causado por veículo não identificado, sem seguro realizado ou com seguro vencido.*
> *Finalmente, a Resolução CNSP n° 154/2006 inaugurou o terceiro e atual modelo de gestão do Seguro DPVAT, consolidando as normas disciplinadoras desse ramo e dispondo sobre a transformação dos Convênios DPVAT em Consórcios, administrados por uma seguradora especializada, na qualidade de líder dos consórcios, a SEGURADORA LÍDER, que iniciou as suas operações em 01/01/2008, com funcionários e infraestrutura oriundos da FENASEG.*
> ***2. Modelo atual***
> *De acordo com o atual modelo de gestão, em funcionamento desde 2008, para operar no Seguro DPVAT as seguradoras devem aderir ao Consórcio DPVAT, entidade contábil na qual atualmente são registradas as provisões técnicas e os respectivos ativos garantidores referentes ao Seguro DPVAT.*
> *A SEGURADORA LÍDER, como já mencionado, tem a função de bem administrar os recursos arrecadados, realizar as transferências obrigatórias previstas em lei, pagar indenizações, constituir provisões e representar o Consórcio DPVAT. As seguradoras consorciadas têm direito a uma margem de resultado (lucro) de até 2% (dois por cento) sobre o total da arrecadação anual com os prêmios do seguro, rateada proporcionalmente conforme a participação de cada uma das seguradoras no consórcio. Importante destacar que a maioria das seguradoras consorciadas sequer participa da operação e se beneficia da margem de resultado pela mera adesão ao consórcio. Algumas consorciadas, notadamente as seguradoras de menor porte, recebem e regulam alguns sinistros, recebendo valores adicionais por esses serviços prestados. Desse modo, **não há risco econômico para as seguradoras nesse modelo, visto que a margem de lucro é uma proporção do***

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

faturamento e o risco dos sinistros é integralmente assumido pelos proprietários de veículos automotores por meio do preço do prêmio que pagam pelo seguro em regime de mutualidade.

O risco de eventuais déficits ou superávits atuariais são compensados pelo prêmio do seguro (modelo de prêmio tarifário), que é definido pelo Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP, após estudo atuarial realizado pela Susep, que se baseia na série histórica de dados e informações sobre o Seguro DPVAT e que considera os repasses previstos em lei (SUS e DENATRAN), uma previsão orçamentária para as despesas administrativas, a margem de resultado de até 2% e o fato de haver déficit ou superávit acumulado em anos anteriores, os quais devem ser utilizados para elevar (no caso de déficit acumulado) ou reduzir (no caso superávit acumulado) a tarifa do ano de referência do cálculo.

(...)

O DPVAT funciona como um grande condomínio, em que os condôminos (os proprietários dos veículos que pagam o seguro DPVAT) rateiam todas as despesas do seguro (indenizações, operação e administração) e o risco de déficits ou superávits é suportado pelos próprios condôminos.

(...)

No mercado concorrencial de seguros, a seguradora participante busca a minimização das suas despesas administrativas dado o nível de eficiência operacional desejado ou exigido pelo mercado, haja vista que custos superiores irão repercutir no prêmio de seguro, o que irá diminuir a sua competitividade, gerar perda de mercado e reduzir o lucro.

Essa dinâmica não se aplica ao Seguro DPVAT. No atual modelo, as despesas da SEGURADORA LÍDER podem ser repassadas para o prêmio tarifário, uma vez que o consórcio por ela administrado é monopolista neste seguro, que é de contratação obrigatória, não havendo competição entre as seguradoras que operam em livre mercado, tal como tipicamente ocorre nos demais segmentos de seguros privados. Essas características geram a necessidade de uma fiscalização atípica sobre SEGURADORA LÍDER

Há uma perversidade intrínseca no modelo, dado que o lucro do consórcio está fixado em uma margem de resultado de 2% sobre o valor arrecadado. Aumentos dos sinistros, das despesas com sinistros e das despesas administrativas elevam o lucro das seguradoras, ao contrário do que ocorreria se o seguro fosse operado em um mercado sob livre concorrência.

A lógica é simples e direta: aumentos nos custos elevam o valor da tarifa, que eleva a arrecadação, e o lucro do consórcio. Tudo às custas dos proprietários de veículos automotores (ou "condôminos"), que são, frise-se, obrigados por lei a pagar o Seguro DPVAT.

3. Das Fraudes, Irregularidades e do Ressarcimento

Esse modelo perverso incentivou a ocorrência de fraudes sistemáticas e de inúmeras irregularidades. Em 2015, a Operação Tempo de Despertar, da Polícia Federal, identificou fraudes nas esferas administrativa e judicial relativas ao pagamento de indenizações do DPVAT.

Em decorrência da operação, foram executados mandados de prisão temporária, conduções coercitivas, busca, apreensão, sequestro de bens e afastamento de pessoas de cargos públicos. Em seguida, vieram a CPI do DPVAT, recomendações do TCU, demandas do Ministério Público Federal e do MP estadual e a intensificação da atuação da fiscalização da Susep.

(...)

A fim de melhor tratar a questão, em dezembro de 2019, o Conselho Diretor da Susep, considerando, em especial, o novo posicionamento jurídico da PF-SUSEP sobre a natureza dos recursos e a recomendação 9.2.4 do Acórdão n° 1.801/2019 do Plenário do TCU, decidiu, por unanimidade, aprovar a possibilidade de proceder à glosa das despesas administrativas consideradas irregulares nas ações fiscais realizadas pela Susep na SEGURADORA LÍDER, desde a sua criação, observados o contraditório e a ampla defesa.

Ato contínuo, foram determinados o levantamento e a evidenciação, em relatório detalhado, dos contratos/gastos executados pela SEGURADORA LÍDER que estariam em desconformidade com o regramento aplicável à gestão dos recursos do Seguro DPVAT.

(...)

Ao todo, ***a fiscalização apurou 2.119 despesas (saídas de caixa) com recursos do Seguro DPVAT que foram consideradas irregulares e que correspondem ao valor, atualizado pela Selic, de R$***

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

2.257.758.435,26 *(dois bilhões, duzentos e cinquenta e sete milhões, setecentos e cinquenta e oito mil, quatrocentos e trinta e cinco reais e vinte e seis centavos).*

Em 16/11/2020, a SEGURADORA LÍDER foi notificada a recolher essa quantia ao caixa dos recursos do Seguro DPVAT no prazo de 30 (trinta) dias ou a apresentar, no mesmo prazo, defesa quanto à pretensão de ressarcimento desse valor. A notificada já informou que irá exercer o seu direito de defesa e requereu 60 (sessenta) dias adicionais de prazo, o que foi deferido, considerando o volume de operações em questão.

4. Dos Reflexos no Prêmio do Seguro DPVAT e dos Recursos Arrecadados

Os problemas intrínsecos ao modelo de funcionamento do Seguro DPVAT, dentre eles as fraudes e demais irregularidades, levaram a um aumento do volume de pagamentos de prêmios pela população brasileira, como pode ser observado no gráfico abaixo:

(...)

Observa-se que o auge de pagamentos ocorreu em 2015, quando a Operação Tempo de Despertar da Polícia Federal foi iniciada. A partir de 2015 os prêmios estabelecidos começaram a cair, dada a redução de sinistros observada, mas não de forma efetiva a zerar o excesso de recursos acumulados.

Na prática, o que houve foi uma cobrança bem maior do que a necessária até o ano de 2016, o que gerou um acúmulo de recursos que precisam ser devolvidos àqueles que arcaram com este sobrepreço, ou seja, todos os proprietários de veículos automotores.

Da mesma forma que o aumento de sinistros gera uma cobrança a maior de prêmio de seguro, é importante que, frente ao saldo hoje existente, o ajuste de preço seja efetuado de modo a reduzir o prêmio de seguro cobrado para o próximo ano enquanto perdurar um superávit acima do necessário.

Essa tem sido a lógica implementada a partir de 2017 - a progressiva redução dos prêmios do seguro DPVAT, como pode ser visto na tabela abaixo:

(...)

Tendo como exemplo a sistemática de um condomínio, podemos dizer que os condôminos pagaram prêmios maiores do que o devido durante vários anos, acumulando um excedente significativo de reservas.

Dado o excedente existente, os condôminos que fazem parte da estrutura do DPVAT (os proprietários de veículos automotores) podem zerar suas "cotas de contribuição", no caso o prêmio de seguro, de modo a reequilibrar o saldo do fundo administrado atualmente pela SEGURADORA LÍDER ou quem venha a sucedê-la como administrador.

Essa explicação deixa claro que o risco da operação é suportado integralmente pelos proprietários de veículos por meio de pagamentos maiores ou menores nos anos subsequentes. O administrador do condomínio é, dessa forma, tão somente um prestador de serviço para os condôminos.

No mencionado OFÍCIO ELETRÔNICO N° 411/2020/SUSEP, tratou-se da questão da natureza dos recursos do Seguro DPVAT e expomos as dificuldades que este órgão tem enfrentado, principalmente no que se refere à indefinição sobre tal natureza pelo Poder Judiciário e por este Colendo Tribunal de Contas. Pois bem, naquela ocasião transcrevemos manifestação jurídica que afirmou que "os recursos arrecadados com o pagamento dos prêmios, embora não sejam públicos orçamentados, ostentam indiscutível natureza pública, devendo o Poder Público zelar para que não sejam ilegalmente apropriados pelas seguradoras integrantes do Consórcio".

Nada obstante, independentemente da interpretação emprestada ao tema, o fato é que os recursos foram arrecadados com o propósito de pagar as indenizações do Seguro DPVAT previstas na lei e, portanto, essa vocação deve ser mantida.

Com efeito, é isso o que o CNSP vem fazendo nos últimos anos. A área técnica da Susep realiza os cálculos devidos - inclusive os cálculos atuariais - e apresenta o valor do prêmio que prevaleceria caso não houvesse sobra de recursos. Na medida em que há sobra de recursos, a opção do CNSP tem sido a redução do prêmio, "devolvendo" para a sociedade os valores recolhidos em excesso nos anos anteriores.

Essa não é apenas a medida certa do ponto de vista técnico. É a medida certa do ponto de vista do interesse da população!

5. Da Dissolução do Consórcio DPVAT e do Momento Atual

(...)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Conforme amplamente divulgado na imprensa, as seguradoras consorciadas aprovaram, em reunião de 24/11/2020, a dissolução do Consórcio DPVAT, com efeitos a partir de 1º de janeiro de 2021.
Portanto, a partir de 2021, a SEGURADORA LÍDER não poderá operar o Seguro DPVAT em nome das consorciadas, mas tão somente administrar o run-off dos ativos, passivos e negócios do Consórcio DPVAT realizados até 31 de dezembro de 2020.
Com esse fato, tem-se que a partir de 01 de janeiro de 2021 toda a frota de veículos automotores do país passaria a estar irregular junto aos departamentos estaduais de trânsito (Detran), uma vez que a Lei estabelece que todos os proprietários de veículos devem pagar o seguro DPVAT para estar em dia com sua documentação, seja carro, moto, ônibus, caminhão, etc.
*Além disso, e talvez mais gravoso, **com a súbita decisão de dissolução do consórcio, a população ficará, imediata e inesperadamente, desprotegida da cobertura do seguro, salvo se alguma medida eficaz seja adotada**.*
Com a dissolução do Consórcio DPVAT, é urgente e necessário, portanto, encontrar uma solução operacional de curto prazo para que a sociedade permaneça adequadamente atendida e que os recursos acumulados em excesso continuem sendo a ela devolvidos. O valor do excedente de recursos a ser devolvido é de cerca de R$ 4,2 bilhões, conforme estimativa para o mês de outubro de 2020.
Como dito acima, essa "devolução" já vem sendo praticada pelo CNSP por meio de tarifas reduzidas.
A opção adotada pela Susep - no atual momento - é propor "preço zero" para o prêmio de seguro e dar prosseguimento às coberturas do Seguro DPVAT por meio de um administrador público. Além de ser tecnicamente justificável, torna-se recomendado não haver cobrança de prêmios em função do grande montante excedente e, principalmente, devido à dissolução do Consórcio DPVAT, conforme decisão das próprias consorciadas.
Tal fato impõe a revisão da tarifa para o ano de 2021 (igual a zero), até para que seja possível a operacionalização de uma eventual cobertura do DPVAT para o próximo ano, utilizando estes recursos excedentes, sem que haja o ônus de um processo de arrecadação, que se torna complexo com o Consórcio efetivamente dissolvido pelas próprias seguradoras consorciadas.
A transferência da administração do Seguro DPVAT para um ente público garantiria a cobertura para a população e a regularização da frota de veículos automotores do país dando tempo para que Congresso Nacional e Poder Executivo tramitem novo projeto de lei sobre o DPVAT, buscando modernizar o modelo, colocando-o em linha com as principais práticas internacionais.

8. Contextualizada a matéria, passo a me pronunciar.

9. A par dos diversos e graves achados apontados no Relatório de Fiscalização da SecexEstatais (peça 268), verifico que os recentes acontecimentos e as relevantes ponderações trazidas pela Susep (peça 273) devem ser priorizados, demandando atuação urgente desta Corte de Contas.

10. Objetivamente, destaco as seguintes questões principais tratadas no expediente da Superintendência de Seguros Privados:

a) a Susep e o CNSP firmaram posição de que os recursos arrecadados com o pagamento dos prêmios do Seguro DPVAT, cujo excedente de cobrança vem sendo devolvido à população por meio da redução na cobrança de prêmios, a despeito de não constituírem recursos públicos orçamentados, ostentam indiscutível natureza de política pública social, "devendo o Poder Público zelar para que não sejam ilegalmente apropriados pelas seguradoras integrantes do Consórcio";

b) considerando a dissolução do Consórcio DPVAT, aprovada em 24/11/020, a partir de 1º de janeiro de 2021, toda a frota de veículos automotores em circulação no país (!!!) passará a estar irregular em face da obrigatoriedade do pagamento do Seguro DPVAT prevista em Lei, e, principalmente, a população ficará, imediata e inesperadamente, desprotegida da cobertura do seguro, caso nenhuma medida eficaz seja adotada; e

c) há necessidade de uma solução operacional urgente para a questão, com a transferência da administração do referido seguro obrigatório para algum ente público até que o Congresso Nacional e o Poder Executivo tramitem novo projeto de lei sobre o DPVAT, com a modernização do modelo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

11. Acerca do primeiro ponto, verifico que, em manifestação nos autos, em sede de "comentários do gestor" (peça 254), a Susep assevera que a questão alusiva à natureza dos recursos geridos pela Seguradora Líder não parece pacificada no âmbito do TCU e do Poder Judiciário, tendo sido objeto de constantes questionamentos e de extenuante e improdutivo contencioso processual por parte da gestora dos recursos (Seguradora Líder), que alega que os mesmos são de natureza privada.

12. Sobre o tema, julgo pertinente reproduzir trecho do Voto Condutor do Ministro Bruno Dantas no Acórdão 2.609/2016-Plenário, proferido no TC 030.283/2012-4, que tratou de auditoria para verificar a conformidade dos atos de regulação e fiscalização da Susep no que tange à formação e à pertinência dos custos que compõem o DPVAT (grifei):

> *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 [Acórdão 1.861/2005-Plenário; Rel. Min. Walton Alencar]).*
>
> *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 (Rel. Min. Walton Alencar], 902/2005 [Rel. Min. Benjamin Zymler], 1.861/2005 [Rel. Min. Walton Alencar], 523/2008 [Rel. Min. Valmir Campelo] e 2.920/2010 [Rel. Min. Valmir Campelo], 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.*
>
> *(...)*
>
> *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**.*
>
> *(...)*
>
> *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.*

*13. Do entendimento consignado pelo Ministro Bruno Dantas acima mencionado, cumpre esclarecer que, pontuada a diferenciação entre a parcela da arrecadação destinada à União (SUS e Denatran) e a parcela destinada à operacionalização do seguro DPVAT, restou assente e expressa a jurisdição do TCU também sobre essa última parcela, ainda que esse controle seja de segunda ordem, dado o **inegável interesse público e a repercussão social da atividade**.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

14. A propósito, conforme já exposto no item 12 desta Decisão, o objeto da fiscalização que resultou na prolação do citado Acórdão 2.609/2016-Plenário, foi a conformidade dos atos de regulação e fiscalização da Susep no que tange à formação e à pertinência dos custos que compõem o DPVAT. Especificamente no que diz respeito ao saldo de recursos arrecadados com excedente de cobrança, no mesmo Voto do Ministro Bruno Dantas constam as seguintes considerações:

> *48. 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*
>
> *(...)*
>
> *80. Em relação aos **achados 8, 10 e 11**[1], sobre o superdimensionamento das provisões do seguro DPVAT, a equipe de auditoria destacou que, "consolidando os valores da PSL [Provisão de Sinistros a Liquidar] administrativa de 2008 a 2013 e confrontando-os com o montante despendido em indenizações, encontra-se uma diferença bastante significativa de 48,92%".*
>
> *(...)*
>
> *84. 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.*
>
> *85. Sendo assim, (...) 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**.*
>
> *87. 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.*
>
> *88. 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.*

15. Já naquela oportunidade, portanto, o TCU já manifestou entendimento de que o excesso de arrecadação anterior decorrente da superestimação de provisões deve ser considerado por ocasião do dimensionamento do prêmio do seguro dos exercícios subsequentes.

16. Assiste razão à Susep ao apontar a flagrante diferença entre a operação de uma seguradora no mercado concorrencial de seguros e sua atuação no Seguro DPVAT. No modelo DPVAT, não há risco operacional para as seguradoras consorciadas, visto que as despesas da Seguradora Líder

---

[1] Achado 8 - Lançamento de valor de PSL (Provisão de Sinistros a Liquidar) muito superior ao montante efetivamente despendido de indenização

Achado 10 - IBNR (Provisão de Sinistros Ocorridos e Não Avisados) e PSL superdimensionados

Achado 11 - Modelo adotado no Seguro DPVAT para a remuneração das seguradoras integrantes dos consórcios fomenta o paradoxo lucro-ineficiência

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

"podem ser repassadas para o prêmio tarifário, uma vez que o consórcio por ela administrado é monopolista neste seguro, que é de contratação obrigatória, não havendo competição entre as seguradoras que operam em livre mercado, tal como tipicamente ocorre nos demais segmentos de seguros privados".

17. Ainda sobre o assunto, releva reproduzir trecho da ementa da decisão proferida em 7/8/2014 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no âmbito do RE 631.111/GO, que trata da natureza diferenciada do DPVAT:

> *EMENTA: CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL COLETIVA. DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS (DIFUSOS E COLETIVOS) E DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. DISTINÇÕES. LEGITIMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ARTS. 127 E 129, III, DA CF. LESÃO A DIREITOS INDIVIDUAIS DE DIMENSÃO AMPLIADA. COMPROMETIMENTO DE INTERESSES SOCIAIS QUALIFICADOS. SEGURO DPVAT. AFIRMAÇÃO DA LEGITIMIDADE ATIVA.*
>
> *1. Os direitos difusos e coletivos são transindividuais, indivisíveis e sem titular determinado, sendo, por isso mesmo, tutelados em juízo invariavelmente em regime de substituição processual, por iniciativa dos órgãos e entidades indicados pelo sistema normativo, entre os quais o Ministério Público, que tem, nessa legitimação ativa, uma de suas relevantes funções institucionais (CF art. 129, III).*
>
> *(...)*
>
> *5. No entanto, há certos interesses individuais que, quando visualizados em seu conjunto, em forma coletiva e impessoal, têm a força de transcender a esfera de interesses puramente particulares, passando a representar, mais que a soma de interesses dos respectivos titulares, verdadeiros interesses da comunidade. Nessa perspectiva, a lesão desses interesses individuais acaba não apenas atingindo a esfera jurídica dos titulares do direito individualmente considerados, mas também comprometendo bens, institutos ou valores jurídicos superiores, cuja preservação é cara a uma comunidade maior de pessoas. Em casos tais, a tutela jurisdicional desses direitos se reveste de **interesse social qualificado**, o que legitima a propositura da ação pelo Ministério Público com base no art. 127 da Constituição Federal. Mesmo nessa hipótese, todavia, a legitimação ativa do Ministério Público se limita à ação civil coletiva destinada a obter sentença genérica sobre o núcleo de homogeneidade dos direitos individuais homogêneos.*
>
> *(...)*
>
> *7. Considerada a natureza e a finalidade do **seguro obrigatório DPVAT** – Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre (Lei 6.194/74, alterada pela Lei 8.441/92, Lei 11.482/07 e Lei 11.945/09) -, **há interesse social qualificado na tutela coletiva dos direitos individuais homogêneos dos seus titulares**, alegadamente lesados de forma semelhante pela Seguradora no pagamento das correspondentes indenizações. A hipótese guarda semelhança com outros direitos individuais homogêneos em relação aos quais - e não obstante sua natureza de direitos divisíveis, disponíveis e com titular determinado ou determinável -, o Supremo Tribunal Federal considerou que sua tutela se revestia de interesse social qualificado, autorizando, por isso mesmo, a iniciativa do Ministério Público de, com base no art. 127 da Constituição, defendê-los em juízo mediante ação coletiva (RE 163.231/S P, AI 637.853 AgR/SP, AI 606.235 AgR/D F, RE 475.010 AgR/RS, RE 328.910 AgR/S P e RE 514.023 AgR/RJ). 8. Recurso extraordinário a que se dá provimento.*

18. No contexto ora vivenciado, considerando a existência de informações nos autos sinalizando a existência de saldo de recursos acumulados em excesso na operação DPVAT da ordem de R$ 4,2 bilhões, revela-se pertinente a preocupação da Susep de evitar que tais recursos sejam apropriados pelas seguradoras integrantes do Consórcio, mas sim transferidos para a entidade que vier a suceder a operação do Seguro Obrigatório em questão.

19. Passando à notícia da dissolução do Consórcio, verifico que consta da Ata da Assembleia Extraordinária de Consorciadas realizada no dia 24/11/2020 (cópia à peça 274) a seguinte deliberação:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

(i) as consorciadas, por maioria dos votos válidos (...) rejeitaram a aplicação das regras de saída hoje previstas na cláusula 12 do Instrumento de Consórcio, para a saída das consorciadas que, nos termos da cláusula 12.1 do Instrumento de Consórcio, apresentaram tempestivamente o seu pedido de retirada do Consórcio; e

(ii) ... as consorciadas, representando mais do que 2/3 das quotas de participação do Consórcio aprovaram a dissolução do Consórcio, com efeito às 23:59h do dia 31 de dezembro de 2020, de forma que a partir de 1º de janeiro de 2021 estarão vedadas quaisquer novas subscrições de riscos pela Seguradora Líder em nome das consorciadas, ficando a Seguradora Líder designada a administrar o run-off dos ativos, passivos e negócios do Consórcio e Seguro DPVAT realizados até 31 de dezembro de 2020, sendo-lhes atribuídos pelas consorciadas, durante todo o período de run-off os mais amplos poderes de representação das consorciadas exclusivamente para tal fim.

20. A "Cláusula 12 – Saída de Seguradora" do Instrumento de Consórcio (cópia à peça 275) assim estabelece, no essencial:

CLÁUSULA 12 – SAÍDA DE SEGURADORA

12.1 – A Seguradora Consorciada que pretender desligar-se voluntariamente do Consórcio deverá apresentar, por escrito, um requerimento exercendo a opção de retirada dirigido à Seguradora Líder, com antecedência mínima de 90 (noventa) dias ao término do ano civil prévio àquele em que pretenda ser excluída.

12.2 – Analisadas todas as solicitações recebidas, até o prazo previsto no item anterior, a Seguradora Líder verificará se a solvência das Seguradoras Consorciadas remanescentes é suficiente para arcar com os compromissos de Seguro DPVAT das Seguradoras Consorciadas retirantes. Se a solvência for suficiente, a Seguradora Líder não poderá recusar os pedidos, a não ser na hipótese do item 12.11, abaixo.

(...)

*12.11 – Tendo em vista o **manifesto caráter de interesse público do Consórcio**, e a necessidade de evitar-se que eventuais desligamentos se façam em número e em proporção que possa colocar em risco a manutenção do Consórcio ou sua estabilidade econômico-financeiras, será convocada assembleia no âmbito do Consórcio para deliberar a respeito das regras de saída estabelecidas nesta Cláusula 12, ou ainda sobre a eventual dissolução do Consórcio, caso os desligamentos verificados venham a atingir 1/3 (um terço) do número de Seguradoras Consorciadas ou 33% do total de suas quotas de participação.*

*21. Como se vê, as próprias seguradoras signatárias reconhecem o **manifesto caráter de interesse público do Consórcio**. Não obstante, a apenas 36 dias do fim do exercício (e não 90 dias), a Seguradora Líder anunciou a dissolução do Consórcio, que encerrará a operação do Seguro DPVAT em 31/12/2020, impactando não somente a regularidade da frota nacional de veículos, mas principalmente a população em geral, formada por potenciais beneficiários da cobertura do seguro a partir de 1º/1/2021, trazendo também insegurança jurídica.*

22. A Lei 6.194, de 19 de dezembro de 1974, estabelece que:

Art. 7º A indenização por pessoa vitimada por veículo não identificado, com seguradora não identificada, seguro não realizado ou vencido, será paga nos mesmos valores, condições e prazos dos demais casos por um consórcio constituído, obrigatoriamente, por todas as sociedades seguradoras que operem no seguro objeto desta lei. (Redação dada pela Lei nº 8.441, de 1992)

(...)

§ 2º O Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) estabelecerá normas para atender ao pagamento das indenizações previstas neste artigo, bem como a forma de sua distribuição pelas Seguradoras participantes do Consórcio.

(...)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

> *Art. 12. O Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) expedirá normas disciplinadoras e tarifas que atendam ao disposto nesta lei.*

23. Já a Resolução CNSP 332/2015, que dispõe sobre os danos pessoais cobertos, indenizações, regulação dos sinistros prêmio, condições tarifárias e administração dos recursos do Seguro DPVAT, prevê que:

> *Art. 32. Para operar no seguro DPVAT, as seguradoras deverão aderir ao Consórcio DPVAT e obter expressa autorização da Susep, mediante a satisfação das seguintes condições:*
>
> *(...)*
>
> *Art. 33. O contrato de constituição do Consórcio DPVAT deverá conter regras de adesão e retirada das seguradoras, e suas alterações deverão ser previamente aprovadas pela SUSEP.*

24. O mencionado Instrumento do Consórcio, estabelece ainda que:

> *CLÁUSULA 11 – ALTERAÇÕES DO INSTRUMENTO DO CONSÓRCIO*
>
> *11.1 – O presente Instrumento de Consórcio só poderá ser alterado ou extinto com a concordância de, no mínimo, 2/3 (dois terços) das quotas de participação das Seguradoras Consorciadas que o integrarem na época da alteração.*
>
> *(...)*
>
> *CLÁUSULA 14 – VIGÊNCIA*
>
> *14.1 – O presente Consórcio terá início em 1º de janeiro de 2008 e vigerá enquanto perdurar a obrigatoriedade determinada pelas normas da CNSP, ressalvado as hipóteses previstas na Cláusula 11.*

25. Matérias recentes veiculadas na mídia ("Governo passará para CAIXA gestão do DPVAT" - Valor Econômico, 14 de dezembro de 2020) dão notícia de que, face à decisão das seguradoras pela dissolução do consórcio que administra atualmente o DPVAT, o Poder Executivo planeja editar medida provisória para transferir a gestão do Seguro DPVAT para a Caixa Econômica Federal. Não obstante, até a presente data, 29 de dezembro de 2020, a poucas horas para o início de 2021, há total incerteza quanto à continuidade da operação do DPVAT, quanto à regularidade da frota nacional de veículos à luz da legislação que estabeleceu o seguro obrigatório, sem falar da cobertura do seguro àqueles que vierem a ser vítimas de acidente de trânsito a partir de 1º de janeiro de 2021.

26. Cabe registrar que consta do Relatório de Inspeção (peça 268) tópico relacionado aos estudos em andamento na Susep, em cumprimento a recomendação do TCU contida no item 9.1.11 do Acórdão 2609/2016-Plenário[2] (Relator Ministro Bruno Dantas), para modernização do modelo do Seguro DPVAT (tópico "3.4.1.10. Decisão pela abertura do mercado do DPVAT"). A unidade técnica apontou que, em dezembro/2019, o Conselho Diretor da Susep teria aprovado minuta de Resolução do CNSP, prevendo a abertura do modelo de Seguro DPVAT para um regime de livre concorrência pelas seguradoras autorizadas a operar pela Susep. No mesmo tópico, há menção à publicação, em novembro de 2019, da Medida Provisória nº 904 (dispunha sobre a extinção do seguro), a qual teve os efeitos

---

[2] Acórdão 2.609/2016-Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas):

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:

(...)

9.1.11 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 Líber ocasione o incremento do seu lucro;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

suspensos cautelarmente, pelo Supremo Tribunal Federal em 19/12/2019, e posteriormente teve o prazo de vigência encerrado, conforme Ato 28, de 22/4/2020, do Presidente da Mesa do Congresso Nacional.

27. A despeito da existência de previsão de alterações oportunas na forma de operação do seguro obrigatório, é certo que a transição para esse novo modelo ensejará maiores debates no Poder Executivo e no Congresso Nacional. Isso não afasta, portanto, a necessidade, defendida pela Susep, de uma solução emergencial para a questão, com a transferência da administração do referido seguro obrigatório para algum ente público ou privado até que seja aprovado projeto de lei sobre o DPVAT, com a modernização do modelo.

28. Não obstante, avalio que a própria migração provisória da gestão, operacionalização e das indenizações referentes ao DPVAT do Consórcio para outra instituição, seja pública ou privada, dependa da realização de apurações e do estabelecimento de parâmetros e regras específicas a serem editadas pelo CNSP, notadamente acerca das reservas/provisões técnicas constituídas (valores acumulados em excesso na operação DPVAT), sem falar de todas as bases de dados e outras informações/documentações/sistemas associados a serem transferidas para o futuro administrador. A transferência das reservas é pressuposto essencial à redução das tarifas do seguro obrigatório para os próximos exercícios (conforme proposta da Susep de "preço zero" do DPVAT para o ano de 2021, noticiada no memorial) e à continuidade do pagamento das indenizações do seguro obrigatória em tela, referentes aos sinistros que vierem a ocorrer a partir de 1º de janeiro de 2021.

29. Ademais, a transferência de titularidade de ativos de alta materialidade (estimativa superior a R$ 4 bilhões), sob regras específicas estabelecidas pela Comissão de Valores Mobiliários, para algum fundo financeiro a ser gerido por nova instituição, que deve possuir estrutura operacional e alcance nacional compatíveis com a complexidade da operação, exige máxima cautela.

30. Nesse sentido, até que seja efetivada a transferência da gestão para outra instituição, penso caber à Susep e ao CNSP, no exercício de suas competências originárias para fiscalizar e regular a operação, a adoção das providências necessárias para assegurar a continuidade da operacionalização do Seguro DPVAT, sem qualquer interrupção, com a manutenção, se for o caso, da Seguradora Líder na gestão da operação, em caráter excepcional de transição, sob supervisão da Susep (Resolução nº 395, de 11 de dezembro de 2020).[3]

31. A partir da breve análise realizada acima em face das ponderações trazidas pela Susep, verifico a existência de ***fundado receio de grave lesão ao interesse público****, conforme art. 276, caput, do Regimento Interno do TCU, concernente aos riscos iminentes (****perigo na demora****) de que, caso nenhuma medida eficaz seja adotada, a partir de 1º de janeiro de 2021: a) toda a frota de veículos automotores em circulação no país passe a estar irregular em face da obrigatoriedade do pagamento do Seguro DPVAT prevista em Lei; e b) a população venha a ficar, imediata e inesperadamente, desprotegida da cobertura do seguro. Quanto à* ***fumaça do bom direito****, reitero as ponderações acima, no sentido de que os recursos arrecadados com o pagamento dos prêmios do Seguro DPVAT, possuem indiscutível natureza de política pública social, havendo riscos de que os valores acumulados, frutos de excedente de cobrança, sejam apropriados indevidamente pelas seguradoras integrantes do Consórcio, inviabilizando a redução das tarifas do seguro obrigatório para os próximos exercícios (conforme proposta da Susep de "preço zero" do DPVAT para o ano de 2021) e, principalmente, a continuidade do pagamento das indenizações do seguro obrigatória em tela, referentes aos sinistros que vierem a ocorrer a partir de 1º de janeiro de 2021.*

[3] Resolução CNSP nº 395, de 11 de dezembro de 2020. Dispõe sobre os Regimes Especiais de Direção Fiscal, de Intervenção e de Liquidação Extrajudicial e Ordinária aplicáveis às seguradoras, às sociedades de capitalização, às entidades abertas de previdência complementar e aos resseguradores locais.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

32. Cumpre ressaltar, ainda, que, conforme registrado no memorial da Susep, em atendimento à recomendação constante do item 9.2.4 do Acórdão 1.801/2019-Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas), o Conselho Diretor da Susep decidiu, em dezembro de 2019, aprovar a possibilidade de proceder à glosa das despesas administrativas consideradas irregulares nas ações fiscais realizadas pela Susep na Seguradora Líder, desde a sua criação. A partir de levantamento, com análise de informações constantes em relatórios de investigação forense, de auditoria e de fiscalizações, a Susep apurou 2.119 despesas com recursos do Seguro DPVAT que foram consideradas irregulares, em montante atualizado de R$ 2,25 bilhões. Em 16/11/2020, a Susep notificou a Seguradora Líder a, no prazo de 30 dias, recolher essa quantia ao caixa dos recursos do Seguro DPVAT ou apresentar defesa. A Seguradora Líder já informou que irá exercer seu direito de defesa e requereu 60 dias adicionais de prazo, já deferidos pela Susep em função do volume de operações em questão.

33. Anoto, nesse caso, que a quantia impugnada deve ser ressarcida ao caixa dos recursos do DPVAT pela Seguradora Líder, com recursos próprios, já apropriados anteriormente pelas seguradoras consorciadas, e não com as reservas das provisões técnicas.

34. Constato, pois, em uma análise de cognição sumária, adequada a esta etapa processual, que há nos autos elementos suficientes para comprovar a existência dos pressupostos a justificar a adoção de medida cautelar nesta oportunidade, nos termos do art. 276, caput, do RITCU, com as providências acessórias previstas no § 3º do mesmo dispositivo regimental.

*35. Diante do exposto, **decido**:*

*35.1. com base no art. 276, caput, do Regimento Interno deste Tribunal, determinar **cautelarmente** à Superintendência de Seguros Privados (Susep) e ao Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) que adotem as providências necessárias para assegurar a continuidade da operacionalização do Seguro DPVAT, sem qualquer interrupção, com a manutenção, se for o caso, da Seguradora Líder na gestão da operação, em caráter excepcional de transição, sob supervisão da Susep, até que: i) o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria ora em apreço, ou ii) até que seja concluída a transferência da gestão do Seguro DPVAT para outro ente público ou privado, em especial com o repasse dos recursos das provisões técnicas do balanço do Consórcio do Seguro DPVAT;*

35.2. determinar à Susep e ao CNSP que, no exercício de suas competências:

35.2.1. em face de eventual continuidade provisória da Seguradora Líder na gestão da operação DPVAT, prevista no item anterior, e sem prejuízo da edição de normas reguladoras necessárias à viabilização da transferência da gestão e operacionalização das indenizações referentes ao Seguro DPVAT para outro ente público ou privado, estabeleça regras transitórias para que todas as atribuições, compromissos e demais obrigações da Seguradora Líder atinentes à gestão do seguro DPVAT permaneçam vigentes pelo prazo de vigência desta cautelar;

35.2.2. em caso de descumprimento do repasse dos recursos das provisões técnicas mencionada no item 35.1 acima, adote as medidas cabíveis, se for o caso, com o estabelecimento dos Regimes Especiais dispostos na Resolução CNSP 395, de 11 de dezembro de 2020 (Regime Especial de Intervenção; art. 3º, inciso III, c/c art. 16 da Resolução CNSP 395/2020), de modo a garantir a preservação do interesse público e a proteção ao direito do consumidor, sem prejuízo de medidas administrativas ou judiciais cabíveis contra os responsáveis que derem causa ao descumprimento;

35.2.3. no prazo de 30 dias, encaminhe ao TCU informações atualizadas acerca das ações de cobrança do valor de R$ 2.257.758.435,26, a ser recolhido ao caixa dos recursos do Seguro DPVAT, decorrente dos gastos executados pela Seguradora Líder em desconformidade com o regramento aplicável à gestão dos recursos do Seguro DPVAT;

*35.3. nos termos do art. 276, § 3º, c/c art. 250, inciso V, do RITCU, determinar a **oitiva** da Superintendência de Seguros Privados (Susep) e do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP),*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

*para que, no prazo de **quinze dias**, a contar da ciência, se pronuncie em relação aos fatos apontados no presente despacho e sobre os pressupostos da cautelar deferida;*

35.4. realizar, nos termos do art. 250, V, do RITCU, a oitiva da Seguradora Líder (CNPJ 09.248.608/0001-04), para, no prazo de quinze dias, manifestar-se, caso queira, sobre os fatos apresentados no presente despacho e sobre os pressupostos da cautelar deferida;

35.5. enviar cópia da presente decisão aos interessados, à Advocacia-Geral da União (AGU) e ao Ministério Público Federal, como subsídio ao Inquérito Civil nº 1.30.012.000410/2011-9;"

10. A medida cautelar foi posteriormente referendada pelo Tribunal, mediante o Acórdão 10/2021-Plenário (peça 315).

11. Em novo pronunciamento, para análise do atendimento das determinações e oitivas expedidas, a Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional (SecexFinanças) registrou: i) as medidas normativas adotadas pelo CNSP; ii) a celebração de contrato com a Caixa Econômica Federal para a administração do Seguro DPVAT até que novo marco legal sobre a matéria fosse estabelecido; iii) a transferência das provisões técnicas no balanço do Consórcio do Seguro DPVAT para o Fundo DPVAT, para continuidade da operacionalização do Seguro DPVAT; e iv) informações sobre o andamento das providências adotadas pela Susep para cobrança junto ao Consórcio Líder do valor de R$ 2.257.758.435,26, referente aos gastos executados em desconformidade com o regramento aplicável.

12. Na oportunidade, a SecexFinanças (peças 328-329) concluiu, em síntese, por considerar cumpridas as determinações exaradas, por denegar solicitação de ingresso da Seguradora Líder como interessada nos autos e por reiterar a proposta de encaminhamento anterior (peça 269). Reproduzo excerto do pronunciamento da unidade técnica (peça 328), com os fundamentos para a proposta:

"(...) 6. A resposta demandada pelo Tribunal por meio da oitiva do item 35.3 da medida cautelar em comento foi enviada pela Susep por intermédio da documentação às peças 294 e 295, tendo sido informado o cumprimento integral pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) do determinado no item 35.2.1 do despacho ministerial sob exame, nos termos a seguir (peça 294, p. 2):

> *Destaca-se que, no próprio dia 29 de dezembro de 2020 e, posteriormente, em 08 de janeiro de 2021, o CNSP adotou medidas de sua competência que viabilizam solução em caráter excepcional e temporário para a operação do DPVAT em 2021, editando os seguintes atos específicos:*
>
> *29 de dezembro de 2020:*
>
> *Resolução nº 400/2020 (Anexo I) – dispõe sobre a gestão e a operacionalização das indenizações referentes ao Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Via Terrestre, ou por sua Carga, a Pessoas Transportadas ou não (seguro DPVAT), visando garantir a continuidade do pagamento das indenizações previstas na Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974, relativos aos sinistros ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2021;*
>
> *Resolução nº 399/2020 (Anexo II) – dispõe sobre as regras e os critérios para operação do seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de via terrestre, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não – seguro DPVAT, referentes aos sinistros ocorridos até 31 de dezembro de 2020;*
>
> *e*
>
> *Resolução nº 398/2020 (Anexo III) - dispõe sobre a constituição, pelo Consórcio DPVAT, das provisões técnicas do seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de via terrestre, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não – seguro DPVAT, e dá outras providências.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

08 de janeiro de 2021:

Resolução nº 403/2021 (Anexo IV) - aprovação do estatuto do fundo de que trata o art. 6º da Resolução CNSP nº 400, de 29 de dezembro de 2020; e

Resolução nº 402/2021 (Anexo V) - dispõe sobre o valor dos recursos de que trata o § 2º do art. 2º da Resolução CNSP nº 400, de 29 de dezembro de 2020.

7. O documento à peça 297, p. 2 e 3, corrobora essa constatação de que o CNSP implementou as medidas cabíveis para o caso, in verbis:

13. Para evitar a descontinuidade do Seguro, o CNSP publicou cinco resoluções: três em 29/12/2020 e duas em 08/01/2021, todas relacionadas ao DPVAT:

Resolução nº 398/2020 - atualiza as provisões técnicas que o Consórcio DPVAT deve constituir, a fim de que este possa continuar a realizar os pagamentos de indenizações de sinistros ocorridos durante o período de responsabilidade do Consórcio;

Resolução nº 399/2020 - trata do legado constituído até 31 de dezembro de 2020 em razão de ser o termo final de obrigação do Consórcio DPVAT. Estabelece regras e critérios específicos para os sinistros ocorridos até 31 de dezembro de 2020, que ficarão a cargo da atual gestora, até a devida extinção da obrigação assumida. A Seguradora Líder administrará os recursos do seguro DPVAT necessários para o devido pagamento destes sinistros, realizar as transferências obrigatórias previstas em lei, pagar as indenizações, constituir provisões em montante compatível com as obrigações assumidas e representar o Consórcio DPVAT em run-off, nos termos do art. 27. Para evitar que a frota de veículos automotores em circulação no país fique em situação irregular no ano de 2021 – houve a previsão de que o prêmio do seguro DPVAT será igual a zero para o ano e que os prêmios serão considerados pagos para todos os proprietários de veículo sujeitos a registro e a licenciamento, na forma estabelecida no Código de Trânsito Brasileiro, art. 16;

Resolução nº 400/2020 - autorizou a Susep a contratar nova instituição para realizar a gestão e a operacionalização das indenizações referentes ao Seguro DPVAT, visando garantir, de modo excepcional e temporário, em razão da singularidade gerada pela dissolução do referido consórcio, proporcionando a continuidade do pagamento das indenizações referentes aos sinistros ocorridos a partir do dia 1º de janeiro de 2021. A operacionalização do seguro DPVAT pela nova instituição, se dará à conta dos excedentes constituídos durante a gestão do Consórcio, da ordem de R$ 4,1 bilhões, que deverão ser transferidos para o fundo DPVAT (FDPVAT) dentro do prazo de 3 (três) dias úteis da notificação do Consórcio DPVAT;

Resolução nº 402/2021 - estabelece o valor de R$ 4.127.768.723,96 como o excedente de reservas técnicas, correspondente à diferença entre os valores das provisões técnicas do balanço do Consórcio do Seguro DPVAT e o valor necessário para o pagamento de suas obrigações referentes aos sinistros ocorridos até 31 de dezembro de 2020.

Resolução 403/2021 - dispõe sobre o estatuto do fundo do DPVAT.

8. Na peça 295, p. 1 a 21, consta o texto integral de cada uma das resoluções mencionadas acima, de maneira que, em relação à determinação presente no item 35.2.1 do despacho em apreço do Ministro-Relator, deve-se considerar seu pleno atendimento.

9. Em relação à transferência da gestão do Seguro DPVAT, objeto da medida cautelar do item 35.1 do despacho do Ministro-Relator, havia a necessidade de o futuro administrador contar com diversas características e peculiaridades, dada a grandeza da dimensão de atendimento do seguro, a qual requer robusta estrutura do pretenso gestor, conforme assevera a própria Susep, ipsis litteris (peça 294, p. 3 e 4):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Relembre-se que o art. 2º, §4º, da Resolução CNSP nº 400, de 29 de dezembro de 2020, estabelece especialmente a necessidade de a contratada possuir "elevada estrutura tecnológica, capacidade operacional e capilaridade nacional compatíveis com as complexidade e abrangência da operação, além de estrutura de atendimento presencial em caso de necessidade".

Ademais, além destas, a empresa a ser contratada precisa deter grande estrutura de governança e inteligência em processo de combate a fraudes, transparência das operações e expertise com gestão de recursos de grande monta, em especial, relacionados à implementação de políticas públicas como é o Seguro DPVAT

10. Neste contexto, para a Susep, apenas Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal teriam condições de atender a todos os requisitos inerentes à pronta execução de um seguro tão complexo e abrangente como o DPVAT, os quais ainda estariam submetidos à fiscalização do TCU, que vem acompanhando há bastante tempo a gestão dos recursos do referido seguro, além de estarem sujeitos à supervisão e controle de outros órgãos da Administração Pública Federal, introduzindo maior segurança e confiabilidade na operação do DPVAT, o qual foi, durante muitos anos, objeto de diversas condutas fraudulentas, com prejuízos calculados no valor de R$ 2.257.758.435,26 (peça 294, p. 4).

11. Com o avanço das negociações, a Caixa Econômica Federal acabou por aceitar realizar a administração do Seguro DPVAT até que novo marco legal sobre a matéria seja estabelecido, tendo sido, em 15/1/2020, celebrado contrato com aquela estatal para a gestão e operacionalização do pagamento de indenizações do seguro DPVAT (peça 323), conforme extrato da contratação à peça 324, p. 6, que observou os ditames da Resolução CNSP 400, de 29/12/2020, c/c o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993 e Lei 6.194/1974.

12. Outrossim, foi comprovada a transferência à Caixa Econômica Federal "do valor definido no artigo 1º da Resolução CNSP nº 402, de 8 de janeiro de 2021, que ocorreu em 22 de janeiro de 2021, dentro do prazo estabelecido no artigo 5º da Resolução CNSP nº 400, de 29 de dezembro de 2020" (peça 323, p. 2).

13. Portanto, restou demonstrado, por meio dos comprovantes de solicitação de transferência eletrônica disponível (TED) presentes na peça 324, p. 7 a 10, o depósito em conta corrente da Caixa Econômica Federal do valor total definido de R$ 4.127.768.723,96 das reservas técnicas contidas no balanço do Consórcio do Seguro DPVAT que excederiam o valor necessário para o pagamento, pela Seguradora Líder, das obrigações referentes aos sinistros ocorridos até 31/12/2020 de que trata o § 2º do art. 2º da Resolução CNSP 400, de 29/12/2020.

14. Logo, foi concluída a transferência da gestão do Seguro DPVAT para outro ente público ou privado, em especial com o repasse dos recursos das provisões técnicas do balanço do Consórcio do Seguro DPVAT, de modo que a Susep e o CNSP adotaram todas as providências determinadas em caráter cautelar pelo Exmo. Ministro-Relator, devendo-se considerar cumpridos os itens 35.1 e 35.2.1 de seu decisum.

15. Ademais, não foi necessário prorrogar para além de 31/12/2020 a gestão da Seguradora Líder sobre os recursos do Seguro DPVAT, pois "desde o último dia 18 de janeiro de 2021, a Caixa Econômica Federal está recebendo, processando e realizando o pagamento de todos os pedidos de indenizações às vítimas, ou seus beneficiários, de acidentes de veículos automotores recebidos entre os dias 1º de janeiro de 2021 e 31 de dezembro de 2021" (peça 323, p. 2).

16. Portanto, a Susep logrou êxito em dar continuidade ao atendimento dos segurados tempestivamente, mesmo tendo sido necessárias medidas urgentes e excepcionais para resolução da questão, sendo dispensada a extensão do prazo de gestão definido pelo próprio instrumento de dissolução do Consórcio do Seguro DPVAT para além de 31/12/2020, de maneira que a eventual descontinuidade do serviço externada no item 35.1 do despacho ministerial, de fato, não se concretizou.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

17. No que concerne ao item 35.2.3 do despacho do Ministro-Relator, sobre as providências adotadas para a cobrança do valor de R$ 2.257.758.435,26, a ser recolhido ao caixa dos recursos do Seguro DPVAT, decorrente dos gastos executados pela Seguradora Líder em desconformidade com o regramento aplicável à gestão dos recursos do aludido seguro, a Susep informou que o processo de cobrança administrativa encontrava-se em fase de ampla defesa e contraditório, tendo a Seguradora Líder solicitado prorrogação de prazo até 14/2/2021 para apresentação de sua defesa, razão pela qual ainda não havia sido iniciada a instrução de mérito sobre a questão (peça 323, p. 1).

18. Sendo assim, pelas informações prestadas, a Susep está procedendo à devida cobrança dos prejuízos causados pela Seguradora Líder à operação do Seguro DPVAT, devendo-se, destarte, considerar atendida a determinação do item 35.2.3 do despacho do Ministro-Relator. Não é demais asseverar que a questão é objeto de proposição de mérito nos presentes autos, de modo que será objeto de monitoramento em futuro próximo.

19. Sobre a oitiva do item 35.4 do pronunciamento do Ministro-Relator, a Seguradora Líder apresentou sua documentação à peça 301, atendo-se prioritariamente a questões de mérito, trazendo à baila seu posicionamento sobre a natureza dos recursos para pagamento de indenizações do Seguro DPVAT, a eficiência na gestão do Seguro DPVAT e a cobrança de R$ 2.257.758.435,26 de despesas irregulares realizadas pela Seguradora Líder.

20. No entanto, a oitiva exarada no presente caso concerne apenas às questões atinentes aos fundamentos e à manutenção ou rejeição da medida cautelar, nos exatos termos do art. 276, § 6º, do Regimento Interno do TCU, e, como antes anotado, a Seguradora Líder realizou a transferência integral dos recursos provisionados nas reservas técnicas do Seguro DPVAT, eliminando qualquer interesse em apresentar manifestação formal no presente caso, dado que qualquer decisão do TCU sobre a matéria objeto da presente medida cautelar não trará mais impacto algum, seja de que natureza for, à Seguradora Líder.

21. Inclusive, há vasta jurisprudência neste Tribunal de que nem o agravo manejado contra medidas cautelares pode se ater a questões de mérito (Voto do Acórdão 231/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes), ipsis litteris:

> *O agravo dirigido contra a medida cautelar prevista no art. 276 do Regimento Interno do TCU deve-se limitar à demonstração de ausência dos pressupostos ensejadores da medida adotada, não se prestando ao exame exaustivo de mérito, tendo em vista que a tutela cautelar fundamenta-se em juízo de cognição sumária. (Acórdão 1154/2015-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler);*
>
> *O agravo dirigido contra a medida cautelar prevista no art. 276 do Regimento Interno do TCU deve se limitar à demonstração de ausência dos pressupostos ensejadores da medida adotada (fumaça do bom direito e perigo na demora), não se prestando ao exame exaustivo de mérito, tendo em vista que a tutela cautelar se fundamenta em juízo de cognição sumária. (Acórdão 1281/2019-TCU-Plenário, Relator Ministro Vital do Rêgo, 3.080/2016-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas, 1.906/2017-Plenário, Relator Ministro Marcos Bemquerer, e 2.919/2018-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz);*
>
> *O instrumento recursal do agravo não se presta a provocar a antecipação do juízo de mérito do processo, suprimindo etapas indispensáveis, tal como a análise da resposta às oitivas determinadas na decisão agravada. Esse recurso deve ser manejado para contestar os fundamentos da decisão monocrática, os quais, no caso de adoção de medida cautelar, são a fumaça do bom direito e o perigo da demora. (Acórdão 2629/2013-TCU-Plenário, Relator Ministro Valmir Campelo);*
>
> *Não se admite que o agravo interposto contra medida cautelar venha a ser utilizado para, indevidamente, provocar, de forma indesejável, a antecipação do juízo de mérito do processo,*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

suprimindo etapas indispensáveis, tais como a análise da resposta à audiência determinada na decisão agravada. (Acórdão 157/2007-TCU-Plenário, Relator Ministro Marcos Bemquerer);

O instrumento recursal do agravo não se presta a provocar a antecipação do juízo de mérito do processo, devendo ser manejado para contestar os fundamentos da decisão monocrática, os quais, no caso de adoção de medida cautelar, são a fumaça do bom direito e o perigo da demora. (Acórdão 2542/2017-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes);

O agravo contra medida cautelar deve se limitar à demonstração da ausência dos pressupostos que ensejaram a sua adoção (fumaça do bom direito e perigo na demora), não se prestando ao exame exaustivo de mérito, em face do caráter de cognição superficial das tutelas cautelares. (Acórdão 749/2020-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro);

O agravo não tem o condão de provocar a antecipação de juízo de mérito do processo. A cautelar que o Tribunal referenda tem sua cognição balizada por um juízo de mera plausibilidade ou verossimilhança. (Acórdão 1450/2010-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes);

Nega-se provimento a agravo contra decisão que adota medida cautelar, quando não se demonstra o perigo de dano inverso ou a insubsistência do perigo da demora (periculum in mora) ou da fumaça do bom direito (fumus boni juris). (Acórdão 157/2007-TCU-Plenário, Relator Ministro Marcos Bemquerer);

O instrumento de agravo interposto contra adoção de medida cautelar não tem o condão de provocar a antecipação de juízo de mérito do processo. (Acórdão 2143/2008-TCU-Plenário, Relator Ministro Valmir Campelo);

O agravo não pode ser utilizado para, indevidamente, provocar a antecipação do juízo de mérito do processo que trata de medida cautelar determinada pelo TCU. (Acórdão 739/2010-TCU-Plenário, Relator Ministro André de Carvalho);

Não se admite a utilização do agravo para provocar indevidamente a antecipação do juízo de mérito sobre medida cautelar determinada pelo TCU. (Acórdão 2554/2009-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Sherman);

O agravo interposto contra adoção de medida cautelar não tem o condão de provocar a antecipação do juízo de mérito do processo. Não é o juízo de mérito, definitivo, a se fazer em relação aos fatos apontados, quando se examina o recurso de agravo. As cautelares têm caráter precário e não exigem uma cognição exauriente para subsistirem até a superveniência da deliberação definitiva. (Acórdão 1/2013-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Sherman).

22. Desta forma, para que a Seguradora Líder pudesse se manifestar sobre questões de mérito, ela deveria constar como interessada no presente processo. Aliás, há solicitação da Seguradora Líder neste sentido em sua manifestação (peça 301, p. 23).

23. No entanto, não se vislumbram direitos subjetivos próprios da Seguradora Líder a serem atingidos por futura decisão deste Tribunal. Nenhum ato ou processo ou contrato formalizado pela Seguradora Líder será desconstituído em razão do acórdão a ser exarado nestes autos.

24. A intervenção do Tribunal no presente processo cinge-se à atuação da Superintendência de Seguros Privados, como órgão regulador, supervisor e fiscalizador do mercado de seguros, para coibir e, eventualmente, punir eventuais fraudes perpetradas no âmbito da gestão do Seguro DPVAT. Logo, todas as deliberações porventura emitidas por esta Corte nestes autos serão endereçadas exclusivamente à Susep.

25. Repise-se que este Tribunal não irá expedir determinações que venham a desconstituir qualquer ato, contrato ou processo em que figure a Seguradora Líder como parte, devendo esta pessoa

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

jurídica atuar para preservação de eventuais direitos subjetivos no âmbito da Susep ou do Poder Judiciário.

26. Não é demais frisar que o ingresso de interessado em processos no TCU objetiva a preservação de situação jurídica já constituída, não havendo espaço para ingresso de terceiros cuja pretensão seja a de obter a satisfação de direito subjetivo, cuja seara é exclusiva do Poder Judiciário (Acórdão 2460/2014-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas).

27. Assim, se não for observado direito subjetivo seu no âmbito da atuação da Susep sobre sua gestão dos recursos do Seguro DPVAT, deverá a Seguradora Líder invocar a própria Susep ou o Poder Judiciário.

28. A atuação do Tribunal apenas sobre a entidade supervisora, reguladora e fiscalizadora do mercado de seguros resta, inclusive, bastante evidente no texto do item 35.2.2 do próprio despacho da medida cautelar expedida pelo Ministro-Relator, quando este se posiciona, em caso de recusa pela Seguradora Líder de realizar o repasse dos valores atinentes às reservas técnicas, no sentido de determinar tão somente à Susep que adote as medidas cabíveis de sua competência.

29. Portanto, revela-se incabível a concessão do pleito levado a efeito pela Seguradora Líder para ingressar como interessada no presente processo.

30. Em conclusão da análise empreendida neste pronunciamento de subunidade, constata-se o cumprimento de todas as determinações exaradas em caráter cautelar por meio do despacho do Ministro-Relator à peça 276, referendado por intermédio do Acórdão 70/2021-TCU-Plenário.

31. Logo, os autos estão prontos para a análise de mérito do Exmo. Ministro-Relator, conforme proposta de encaminhamento elaborada pela então SecexEstataisRJ por meio da Relatório de Fiscalização à peça 268, que contou com as concordâncias do supervisor da fiscalização e do Secretário da Unidade Técnica, conforme peças 269 e 270, ressaltando que não há proposta de reparo ao posicionamento adotado à época pela Secretaria, tendo sido apenas atualizado o texto, haja vista a nova configuração do Seguro DPVAT e a futura proposição de novo modelo pela Susep para operacionalização desse seguro.

32. Declaro, por fim, que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução – TCU 315/2020 antes mesmo do envio dos autos retratado acima ao Exmo. Ministro-Relator em 22/9/2021.

33. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

33.1 considerar cumpridas todas as determinações de natureza cautelar expedidas pelo Exmo. Sr Ministro-Relator em despacho constante da peça 276 dos presentes autos, o qual foi referendado no âmbito do Acórdão 70/2021-TCU-Plenário;

33.2. denegar a solicitação de ingresso como interessado nos presentes autos da Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT S/A (peça 301), tendo em vista a não comprovação de razão legítima para intervir no processo, com inobservância, portanto, ao art. 146, § 1º, do Regimento Interno/TCU, pois não se vislumbram direitos subjetivos próprios da referida seguradora a serem atingidos por futura decisão deste Tribunal e, além disso, não será desconstituído qualquer ato ou processo ou contrato formalizado pela pessoa jurídica solicitante em decorrência do acórdão a ser exarado nestes autos, considerando-se que a intervenção do Tribunal neste caso cinge-se à atuação da Superintendência de Seguros Privados, como órgão regulador, supervisor e fiscalizador do mercado de seguros, para coibir e, eventualmente, punir eventuais fraudes perpetradas no âmbito da gestão do Seguro DPVAT, endereçando-se exclusivamente à Susep todas as deliberações porventura emitidas por esta Corte em razão da análise da matéria;

33.3. reiterar as propostas de encaminhamento insertas no Relatório de Fiscalização constante da peça 268, que contou com as anuências do supervisor da fiscalização e do Secretário da Unidade

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

Técnica, conforme peças 269 e 270, nos termos do texto atualizado a seguir em razão dos fatos supervenientes retratados neste pronunciamento de subunidade(...)"

13. Na sequência, o então Relator, Ministro Raimundo Carreiro exarou duas novas decisões nos autos. Por meio do Despacho de 15/3/2021 (peça 330), determinou a realização de diligência junto à Susep para encaminhamento de informações atualizadas acerca das ações de cobrança, com posterior instrução pela unidade técnica.

14. Mediante Despacho de 7/4/2021 (peça 337), anuindo aos pronunciamentos da SecexFinanças (peças 328 e 334), decidiu indeferir o pleito de ingresso da Seguradora Líder como parte interessada nesta processo, com fundamento no art. 146, § 1º, do Regimento Interno do TCU.

15. Irresignada com a decisão de indeferimento do pleito de ingresso como interessada nos autos, a Seguradora Líder interpôs Agravo (peças 345-346) contra o Despacho de 7/4/2021 (peça 337). Em apreciação do Agravo, o Ministro Raimundo Carreiro, por meio do Despacho de 14/6/2021 (peça 353), acolhendo posicionamento da SecexFinanças (peça 352), decidiu, no essencial, revisar a decisão denegatória para acatar parcialmente o ingresso da Seguradora Líder como parte interessada no presente processo, no estado em que se encontrava na ocasião, com acesso restrito "*às peças e documentações que respaldaram as proposições à Susep que possam vir a afetar a situação jurídica da empresa Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT*". Na mesma decisão, o então Relator deferiu solicitação do Ministério Público junto ao TCU – MPTCU, representado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, para oficiar nos autos, com fundamento na Portaria MP/TCU 2/2020.

16. Já na condição de interessada, a Seguradora Líder apresentou manifestação nos autos, por meio das peças 363 e 364. A primeira peça (peça 363) contém argumentos acerca dos seguintes assuntos: i) natureza privada dos recursos das provisões técnicas; ii) Ressarcimento de Custos Operacionais – RCO; iii) Custos de emissão de Apólice e Bilhete; iv) excesso de lucro da Seguradora Líder; v) repasses ao FNS e ao Denatran; vi) repasses aos Detran's; vii) contrato com a Megadata; viii) convênios com os SINCOR's; ix) convênios com os Correios e outras considerações. A segunda (peça 364) consiste em cópia de documento de defesa apresentado pela Seguradora Líder junto à Susep.

17. Em sua manifestação inaugural nos autos, o MPTCU, em Parecer da lavra do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira (peça 369), anuindo ao encaminhamento de mérito da unidade técnica, se pronunciou nos seguintes termos, no essencial:

"O Ministério Público de Contas aquiesce à proposição da unidade técnica do TCU, em especial, porque tais propostas foram dirigidas à Superintendência de Seguros Privados (Susep), autarquia vinculada ao Ministério da Economia, e, sinteticamente, reforçam a necessidade dessa superintendência adotar ações de fiscalização relacionadas ao DPVAT.

Este representante do MP de Contas entende que as manifestações da Seguradora Líder não possuem o condão de alterar a proposta oriunda da unidade técnica do TCU. Ao passo que a equipe de auditoria apresenta propostas de determinações atinentes exclusivamente às competências daquela autarquia federal, relacionadas ao controle e à fiscalização dos mercados de seguro, previdência privada aberta, capitalização e resseguro, a Seguradora Líder, por seu turno, tenta rediscutir os temas: Natureza Privada dos Recursos das Provisões Técnicas; Ressarcimento de Custos Operacionais – RCO; Custos de Emissão de Apólice e Bilhete; Excesso de Lucro da Seguradora Líder; Repasses ao FNS e ao Denatran; Repasses aos DETRAN's; Contrato com a MEGADATA; Convênios com os SINCOR's; Convênios com os Correios e outras considerações gerais na conclusão.

Em outros termos, o que a proposta da unidade instrutiva objetiva é, tão somente, reforçar a atuação de exclusiva competência da Susep, especialmente naquilo que diz respeito à apuração dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

indícios de irregularidades supostamente praticadas pela Seguradora Líder, ao passo que tal seguradora tenta usar o TCU como instância revisora de decisões adotadas pela Susep que, porventura, lhes sejam desfavoráveis, exatamente como advertido no item 12, alínea "c", da peça 352.

Além disso, a unidade instrutiva, coerentemente, reforça a necessidade de uma definição clara, por parte da Corte de Contas, acerca da natureza dos recursos do DPVAT, tema que já se encontra consolidado no âmbito da própria Susep e nos pareceres da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (peças 365 e 367) e da Advocacia-Geral da União (peça 366 e 368), valendo destacar entre esses, exemplificativamente, o excerto do Parecer 00057/2019/CGAFI/PFE-SUSEP-SEDE/PGF/AGU (peça 366):

> *"58. Nessa linha, considerando a natureza de política pública social que encerra o Seguro DPVAT, aliado às ponderações acima, é de ser proclamado que os recursos arrecadados com o pagamento dos prêmios, embora não sejam públicos orçamentados, ostentam indiscutível natureza pública, devendo o Poder Público zelar para que não sejam ilegalmente apropriados pelas seguradoras integrantes do Consórcio.*
>
> *59. Reforça a natureza pública dos recursos, aliás, o fato de que, ao se desligar do Consórcio, a seguradora não poderá levar consigo as provisões técnicas e os ativos garantidores, nem os respectivos excessos. A propósito, confira-se o art. 37 da Resolução CNSP nº 332/2015, verbis:*
>
> > *'Art. 37. Na hipótese de uma determinada seguradora se desligar do Consórcio DPVAT, suas provisões técnicas e respectivos bens garantidores referentes ao Seguro DPVAT deverão ser distribuídos às demais integrantes do Consórcio, por intermédio da seguradora líder.'*
>
> *60.* ***Não faria sentido, aliás, imaginar que a seguradora passasse a integrar o Consórcio hoje sem qualquer aporte financeiro e, resolvendo se desligar amanhã, levasse consigo as provisões técnicas e os ativos garantidores e seus respectivos excessos****." (grifou-se)*

Não resta dúvida, pois, que as provisões técnicas do DPVAT são recursos públicos constituídos com tarifas fixadas pelo Poder Público, conforme demonstrado pela unidade instrutiva.

Por fim, cabe simples atualização dos itens "c.1.6" e "d.1" da proposta oriunda da unidade instrutiva (peça 268), uma vez que as ações propostas à Susep visam à futuras melhorias nos processos e demonstrações financeiras, referidas proposições devem ser dirigidas à Caixa Econômica Federal (no lugar da Líder), instituição que passou a ser a nova administradora do DPVAT e a responsável por receber os avisos de sinistros que tenham ocorrido a partir do dia 1º de janeiro de 2021, conforme contrato celebrado entre a Susep e a Caixa (https://www.gov.br/pt-br/noticias/transito-e-transportes/2021/01/caixa-e-a-nova-gestora-do-dpvat).

III

Em face do que restou apurado nos autos, manifesta-se o Ministério Público de Contas de acordo com a proposta oferecida pela unidade técnica (peça 268), acima transcrita, pugnando pela simples atualização dos itens abaixo discriminados, tendo em vista que a Caixa Econômica Federal passou a ser a nova administradora do DPVAT, sendo tal instituição financeira a responsável por receber os avisos de sinistros que tenham ocorrido a partir do dia 1º de janeiro de 2021:

> *c.1.6) realize fiscalização na Caixa Econômica Federal com o objetivo de atualizar as informações colhidas pelo Grupo de Trabalho 6640, visando a avaliar a nova sistemática de distribuição dos processos de recepção e regulação de sinistros, adotando as medidas cabíveis para correção das distorções encontradas, se for o caso, tendo em vista as seguintes irregularidades encontradas na fiscalização original:*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

...

d.1) estabeleça rotina simplificada de conferência da adequação das demonstrações financeiras publicadas pela Caixa Econômica Federal;"

18. Em Despacho de 2/12/2021 (peça 371), o Ministro Raimundo Carreiro determinou o encaminhamento dos autos à SecexFinanças para reinstrução do feito após a manifestação da Seguradora Líder (peças 363 e 364).

19. Reproduzo, a seguir, a derradeira instrução de mérito produzida no âmbito da SecexFinanças (peça 380), a qual contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 381 e 382):

"I. INTRODUÇÃO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) originado a partir do Ofício P. 324/2017/CDC, de 6/11/2017, de autoria do Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, Exmo. Sr. Deputado Federal Rodrigo Martins, por meio do qual foi encaminhada cópia da Proposta de Fiscalização 16/2015 que solicitou a este Tribunal que realizasse auditoria na Superintendência de Seguros Privados – Susep, em sua função reguladora e fiscalizadora do Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT), a fim de apurar eventuais falhas que possam ter concorrido para a ocorrência das fraudes identificadas pela Polícia Federal, por meio da "Operação Tempo de Despertar" (peça 1).

2. O objeto da PFC 16/2015 foi devidamente tratado na auditoria realizada na Susep objeto do TC 030.283/2012-4, do qual resultou o Acórdão 2609/2016 – Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, que apontou diversas irregularidades.

3. Com relação especificamente à apuração de eventuais fraudes ou irregularidades na gestão dos recursos públicos do Seguro de Danos Pessoais por Veículos Automotores de Via Terrestre (DPVAT), foi realizada auditoria na forma de inspeção, conforme peça 268.

4. A presente instrução tem por objetivo o exame dos argumentos trazidos pela Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT S.A por meio peça 363. Em despacho à peça 371, o então relator, Exmo. Ministro Raimundo Carreiro, determinou a esta Unidade Técnica que reexaminasse os autos considerando os novos elementos acostados pela Seguradora Líder e eventual alteração de mérito da presente Solicitação do Congresso Nacional.

II. HISTÓRICO

5. A Fiscalização 134/2014 realizada na Superintendência de Seguros Privados, no período compreendido entre 10/3/2014 e 12/5/2014, teve por objetivo a 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 e abrangeu o período de 1/1/2011 a 1/3/2014 (peça 375).

6. Dentre os principais achados de auditoria, podemos destacar:

a) 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 (peça 375, p. 18);

b) Acordos judiciais de caráter antieconômico realizados pela Seguradora Líder (peça 375, p. 30);

c) Pagamentos de valores de honorários advocatícios elevados sem exigência de êxito (peça 375, p. 42);

d) Lançamento de valor de PSL (provisão de sinistros a liquidar) muito superior ao montante efetivamente despendido de indenização (peça 375, p. 46);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

e) 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 (peça 375, p. 48);

f) Modelo adotado no Seguro DPVAT para a remuneração das seguradoras integrantes dos consórcios fomenta o paradoxo lucro-ineficiência (peça 375, p. 56);

g) Auditoria interna apresenta estrutura inadequada (peça, p. 64);

7. O Acórdão 2609/2016-Plenário, da relatoria do Exmo. Ministro Bruno Dantas, proferido nos autos do TC 030.283/2012-4 tratou do exame da auditoria realizada na Susep, objeto da Fiscalização 134/2014. Com relação à natureza dos recursos fiscalizados, convém reproduzir trechos do voto condutor do relator, o qual registrou que:

> *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. (...)*
>
> *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. (...)*
>
> *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**. (grifei)*

8. Da referida decisão, resultaram recomendações e determinações à Superintendência de Seguros Privados – Susep, das quais destacamos, in verbis:

> *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 análise, 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 verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

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; (...)
9.1.11 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 Líber 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. A instrução de peça 5, ao examinar a presente SCN, que encaminhou a PFC 16/2015, informou que foi autuado o TC 034.130/2017-9 – Relatório de Monitoramento relativo às recomendações expedidas no Acórdão 2609/2016-Plenário, da relatoria do Exmo. Ministro Bruno Dantas, e que, portanto, a presente SCN estaria plenamente atendida quando da conclusão dos trabalhos de fiscalização, bem como do voto e do relatório que o fundamentarem.

10. Desta forma, o Acórdão 42/2018 - Plenário, da relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, ao examinar a presente SCN, a considerou parcialmente atendida, estendeu os atributos de solicitação do Congresso Nacional ao TC 034.130/2017-9 e determinou a esta Secretaria que, in verbis:

9.2 (...) ao proceder à fiscalização no âmbito do TC 034.130/2017-9, seja examinado o atendimento às determinações do Acórdão 2.609/2016-TCU Plenário (TC 030.283/2012-4), bem como identificadas as falhas que supostamente viabilizaram fraudes no DPVAT e avaliada a efetiva atuação da Susep em verificar, na Seguradora Líder, o funcionamento adequado de estrutura destinada a evitar desvios no referido seguro, com indicação das práticas eventualmente adotadas pela Susep para dar transparência à gestão dos recursos públicos, tal como a disponibilidade amigável na internet: dos dados e formas de cálculo do prêmio, dos valores arrecadados e pagos à seguradora administradora e de outras informações que permitam a qualquer cidadão a verificação da aplicação das contribuições ao DPVAT. (peça 8)

11. O Relatório de Monitoramento, objeto do TC 034.130/2017-9, foi apreciado por meio do Acórdão 1801/2019-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, em sessão de 31/7/2019, considerou insuficientes as medidas adotadas pela Susep em relação às recomendações contidas nos itens 9.1.3 e 9.1.9 do Acórdão 2.609/2016-TCU-Plenário, tratando de recomendar àquela autarquia que, com vistas ao aprimoramento da supervisão e da fiscalização que exerce sobre a gestão do seguro DPVAT, que:

9.2.1. aperfeiçoe suas normas e procedimentos no sentido de:
9.2.1.1. não limitar sua fiscalização na Seguradora Líder apenas às despesas administrativas e incluir procedimento de auditoria com a finalidade de verificar a consistência dos dados relativos a pagamento de sinistros;
9.2.1.2. estabelecer prazos para que o Conselho Diretor se manifeste sobre o valor do prêmio do Seguro DPVAT do ano seguinte e para que a Seguradora Líder apresente recurso dessa decisão, bem como para que o referido recurso seja apreciado em caráter definitivo;
9.2.2. reavalie sua estrutura administrativa e busque meios de assegurar que a unidade encarregada do cálculo do prêmio do Seguro DPVAT disponha de pessoal qualificado e treinado para o cumprimento dessa tarefa;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

9.2.3. reavalie a permanência da Seguradora Líder como membro da Comissão Permanente do DPVAT, instituída pela Circular 580/2018, ante o possível conflito de interesses;
9.2.4. identifique as despesas administrativas consideradas irregulares nas fiscalizações realizadas pela Susep na Seguradora Líder desde 2008 e, observados o contraditório e a ampla defesa, proceda à glosa desses valores da margem de resultado do consórcio do Seguro DPVAT, tendo em vista que despesas desvinculadas da operação do Seguro DPVAT e realizadas sem amparo legal devem ser custeadas por recursos próprios das seguradoras consorciadas do Seguro DPVAT;
9.2.5. inclua, no escopo da auditoria independente prevista no art. 6º da Circular Susep 574/2018, o exame da pertinência das despesas com honorários advocatícios e demais gastos com a contratação de escritórios de advogados pela Seguradora Líder, tendo em vista que os custos envolvidos ainda se encontram em patamar consideravelmente elevado;
9.2.6. padronize, no âmbito da unidade que fiscaliza a Seguradora Líder, procedimentos de auditoria de despesas com sinistros realizadas pelo consórcio DPVAT (pagamentos de indenizações, despesas com investigação, perícia e análise médica, despesas com regulação e recepção de sinistros, despesas com honorários advocatícios);
9.2.7. verifique a efetiva implementação das alterações nas regras contábeis a que deve se submeter a Seguradora Líder, no âmbito do Seguro DPVAT, até sua aderência total às regras estabelecidas para o mercado de seguros;
9.2.8. avalie a economicidade do acordo da Seguradora Líder com os Correios, comparando seu custo com outros modais de recebimento (seguradoras, reguladoras, corretores e Sincor), e, caso encontre discrepância de valores, proceda à limitação territorial desse acordo, tendo em vista que não necessita ser de alcance nacional, podendo se restringir a localidades mais remotas, onde apenas os Correios estão presentes;
9.3. determinar à SecexEstataisRJ que, no próximo monitoramento a ser realizado na Susep:
9.3.1. verifique se há tempestividade no julgamento de processos sancionadores e, caso negativo, identifique as principais causas da intempestividade;
9.3.2. verifique se a Susep glosou as despesas irregulares e respectivas multas, se for o caso, da margem de resultado do consórcio do Seguro DPVAT;
9.3.3. verifique se a Susep supervisionou a contratação da auditoria independente prevista na Circular Susep 574/2018 e adotou as providências de sua alçada diante de irregularidades porventura identificadas no relatório dessa auditoria;
9.3.4. verifique se houve deliberação acerca das propostas de alteração do modelo de gestão do Seguro DPVAT, em consonância com a recomendação expedida no item 9.1.11 do Acórdão 2.609/2016-TCU-Plenário;
9.4. dar ciência ao Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) de que a Susep tem mantido apenas 50% de seu efetivo ideal na Auditoria Interna, o que pode comprometer as atividades de controle interno na Autarquia;

12. A Fiscalização 109/2019, realizada no período 6/5/2019 a 27/9/2019, na modalidade conformidade, com o objetivo de apurar a existência de eventuais fraudes na gestão dos recursos públicos do Seguro DPVAT abrangeu o período de gestão de 2008 a 2018 (peça 268).

13. Lista-se a seguir as principais conclusões e achados da auditoria realizada, conforme proposta final de encaminhamento desta unidade técnica:

a) rever o entendimento manifestado no Acórdão TCU 2.609/2016-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, acerca da natureza dos recursos do DPVAT, fixando o entendimento de que apenas o capital social, os lucros acumulados e as reservas de lucro da Seguradora Líder são de natureza privada, enquanto as provisões técnicas do DPVAT são recursos públicos constituídos com tarifas fixadas pelo Poder Público;

b) os repasses obrigatórios do DPVAT ao Fundo Nacional de Saúde e ao Denatran, conforme previsto no art. 27, parágrafo único, da Lei 8.212/1990 e art. 78, parágrafo único, da Lei 9.503/1997, no período de 2008 a 2019, foram efetuados em montante de R$ 745 milhões a menos do que seria devido;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

c) sobrepreço no pagamento de despesas bancárias relacionadas à arrecadação do DPVAT;

d) ausência de regras e normas relativas às demonstrações contábeis do consórcio DPVAT que confiram transparência e viabilizem o controle social e administrativo das operações;

e) pagamento e apropriação indevida de recursos pela Seguradora líder a título de ressarcimento de custo operacional de recepção e regulação, estimado em mais de R$ 436 milhões de 2008 a 2018;

f) necessidade de fiscalizar e verificar a regularidade do contrato de impressão de formulários da Seguradora Líder com a Printech do Brasil Representações Gráfica e Editora Ltda., que custou R$ 39 milhões em 2018, levando em consideração os indícios de que essa empresa seria de fachada e não possuía meios de segurança e controle suficientes para evitar o desvio de formulários em branco do CRV e CRLV por quadrilhas especializadas;

g) O custo do DPVAT foi fixado em patamar artificialmente elevado desde 2009, tendo sido cobrados R$ 2,58 bilhões no período de 2008 a 2019 para cobrir despesas estimadas em R$ 614 milhões, sendo, portanto, necessário que se adote as medidas cabíveis para devolução de aproximadamente R$ 1,97 bilhão ao SUS e ao Denatran;

h) Utilização indevida de recursos da parcela de Prêmio puro+IBNR e dos rendimentos das aplicações financeiras para cobrir despesas gerais em excesso, no período de 2008 a 2019;

i) despesas desvinculadas da operação do DPVAT, a exemplo da impressão de CRV e de segundas vias de CRV/CRLV, estimadas em R$ 614 milhões no período de 2008 a 2019;

j) Lucro desproporcional ao capital alocado pelas seguradoras consorciadas (587 % a.a. de retorno sobre capital próprio). O investimento inicial do consórcio foi de R$ 15 milhões, mas, no período de 2008 a 2018, o lucro médio foi de R$ 134 milhões ao ano;

h) O consórcio DPVAT não venceu uma licitação nem ofertou menor proposta de lucro para administrar os recursos do DPVAT. A operação do DPVAT representa lucro garantido, sem necessidade de as seguradoras colocarem à disposição do DPVAT suas aptidões, recursos e estruturas. Não é necessário vender seguro, fazer vistoria, receber pedido de indenização, fazer regulação de sinistros ou executar pagamentos de indenizações. Em síntese, representa vantagem indevida para seguradoras pertencentes a grandes grupos econômicos;

14. Em despacho à peça 269, o diretor da então SecexEstataisRJ, informa que a partir do momento em que o Ministério Público Federal-MPF instaurou o Inquérito Civil 1.30.012.000410/2011-9, para apuração de "possíveis ilegalidades e prejuízos ao erário em decorrência de acordos firmados entre a empresa Seguradora Líder e vítimas de acidente de trânsito, que instrumentalizavam o pagamento de indenizações do Seguro DPVAT em valores acima dos estipulados em lei" e que, em razão das fiscalizações em andamento, o total de indenizações pagas caiu de R$ 3 bilhões no ano de 2014 para R$ 1,36 bilhão em 2018, uma redução de quase 55%, reforçando ainda mais a tese de que a maior parte dos recursos do DPVAT era ilicitamente desviada.

15. Ainda com relação às medidas adotadas pelo MPF, foi ajuizada a Ação Civil Pública 5048482-21.2020.4.02.5101/RJ, a qual requereu o deferimento de medida liminar para determinar o bloqueio de valor "correspondente a R$ 4.445.000.000,00 (quatro bilhões e quatrocentos e quarenta e cinco milhões de reais) constante das Provisões de Excedentes Técnicos – PET do Consórcio gerenciado pela Seguradora Líder, o qual deverá sair imediatamente da disponibilidade da Seguradora Líder e ser transferido para conta corrente à disposição desse Juízo, ou, alternativamente, passar para a administração direta da União Federal, da SUSEP ou de outro ente integrante da Administração Pública a ser por elas indicado". O processo foi extinto sem decisão, considerando que a Provisão de Excesso Técnico – PET foi transferida para a Caixa Econômica Federal-CEF a partir de 1/1/2021, data a partir da qual esta passou a ser a administradora dos recursos e gestora do DPVAT (peça 376).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

16. Em petição datada de 4/12/2020, a Advocacia-Geral da União-AGU solicitou que este Tribunal retirasse de pauta o julgamento dos presentes autos, considerando que o Consórcio do Seguro DPVAT havia sido dissolvido em 24/11/2020 por deliberação das companhias que o integram e que havia necessidade de um prazo para a Susep equalizar as questões e trazer informações mais precisas a este Tribunal, considerando o novo cenário que se configurou (peça 272).

17. No documento de peça 273, apresentado a este Tribunal como memorial, a Susep informa que foram apuradas 2.119 despesas (saídas de caixa) com recursos do DPVAT que foram consideradas irregulares e que correspondem, ao valor atualizado pela Selic até novembro de 2020, a 2.257.758.435,26 (dois bilhões, duzentos e cinquenta e sete milhões, setecentos e cinquenta e oito mil, quatrocentos e trinta e cinco reais e vinte e seis centavos).

18. A Seguradora Líder foi notificada em 16/11/2020 a recolher o montante ao caixa dos recursos do Seguro DPVAT no prazo de 30 (trinta) dias ou a apresentar, no mesmo prazo, defesa quanto à pretensão de ressarcimento desse valor (peça 273, p. 7).

19. Em razão dos achados de auditoria indicados no Relatório de Inspeção de peça 268, bem como das notícias trazidas pela Susep acerca da dissolução do Consórcio DPVAT e a possibilidade de que, a partir de 1/1/2021, toda a frota de veículos automotores do país passasse a estar irregular em face da obrigatoriedade do pagamento do Seguro DPVAT previsto na Lei 6.194/74, o então relator dos presentes autos, o Exmo. Ministro Raimundo Carreiro, proferiu, com base no art. 276, caput, do Regimento Interno deste Tribunal, medida liminar determinando à Susep e ao Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) que adotassem as providências necessárias para assegurar a continuidade da operacionalização do Seguro DPVAT sem qualquer interrupção (peça 276).

20. Destacou o relator que, em caso de continuidade provisória da Seguradora Líder na gestão da operação do DPVAT, deveriam ser estabelecidas regras transitórias para que todas as atribuições, compromissos e demais obrigações da Seguradora Líder atinentes à gestão do seguro DPVAT permaneçam vigentes pelo prazo de vigência da medida cautelar.

21. Adicionalmente, foi fixado o prazo de trinta dias para que a Susep e o CNSP encaminhassem a este Tribunal informações atualizadas acercas das ações de cobrança do valor de R$ 2.257.758.435,26, a ser recolhido ao caixa dos recursos do Seguro DPVAT, decorrente dos gastos executados pela Seguradora Líder em desconformidade com o regramento aplicável à gestão dos recursos do Seguro DPVAT. A medida cautelar foi confirmada por intermédio do Acórdão 70/2021-Plenário, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro.

22. A Resolução CNSP 400, de 29/12/2020, ratificou que a Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT S.A será a responsável pela gestão e operacionalização do seguro DPVAT referentes, exclusivamente, aos sinistros ocorridos até 31 de dezembro de 2020 e autorizou a Susep a contratar instituição para realizar a gestão e a operacionalização das indenizações referentes ao DPVAT (peça 295).

23. Em 13/1/2021, por meio da manifestação de peça 301, a Seguradora Líder requereu, preliminarmente, o ingresso nos autos como interessada, nos termos do art. 144, §2°, e 146 do RITCU e, quando da decisão de mérito, a partir dos argumentos apresentados, que este Tribunal reconheça a natureza privada dos recursos da Provisão de Excedentes Técnicos (PET).

24. Por meio do Ofício Eletrônico 19/2021/SUSEP, de 25/1/2021, a Superintendência de Seguros Privados informou que na data de 15 de janeiro de 2021, foi celebrado o contrato com a Caixa Econômica Federal para a gestão e operacionalização do pagamento de indenizações do seguro DPVAT e que a Seguradora Líder foi notificada para realizar a transferência dos valores definidos no art. 1º da Resolução CSP 102/2021, a parcela relativa às Provisões de Excedentes Técnicos – PET, o que ocorreu em 22/1/2021 (peça 323).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

25. Após agravo interposto pela Seguradora Líder, que teve o pedido inicial de ingresso como parte interessada nos autos indeferido, o Relator, Ministro Raimundo Carreiro, acatou, parcialmente, o pedido da requerente, limitando o acesso às peças e documentações que respaldaram as proposições à Susep que possam vir a afetar a situação jurídica da empresa Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT S.A (peça 353).

26. A Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT S.A, agora na condição de terceiro interessado, manifestou-se nos autos por meio das peças 363 e 364 em 10/9/2021. Na manifestação de peça 363 requer que seja reavaliada a proposta de encaminhamento da Fiscalização 109/2019 (peça 268). A manifestação da Seguradora Líder será objeto de análise detalhada nesta instrução.

27. O Parecer 00057/2019 /CGAFI/PFE-SUSEP-SEDE/PGF/AGU, de 18/12/2019, decorreu de discussão suscitada pela Seguradora Líder quanto à natureza das provisões técnicas e ativos garantidores, bem assim os respectivos excessos. Em síntese, concluiu a AGU que as provisões técnicas e os ativos garantidores e seus respectivos excessos ostentam indiscutível natureza pública, devendo a SUSEP zelar para que não sejam ilegalmente apropriados pelas seguradoras integrantes do Consórcio (peça 366).

28. De igual modo, o Parecer SEI 20615/2020/ME, de 27/12/2020, cuidou de questionamento submetido à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional-PGFN acerca da natureza e titularidade dos recursos arrecadados a título de prêmio do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por veículos automotores de via terrestre – DPVAT. De acordo com a PFGN, os recursos arrecadados por meio do prêmio instituído no âmbito do DPVAT e que estejam vinculados ao financiamento e custeio dessa garantia não pertencem às seguradoras e tampouco ao consórcio por elas constituído, não constituem receita pública, tratando-se de recursos afetados a uma finalidade de interesse público (peça 367).

29. Por sua vez, por meio do Parecer 10/2020/PF/GABIN/PFE-SUSEP-SEDE/PGF/AGU (peça 368), de 28/12/2020, a Procuradoria Federal junto à Susep se manifestou sobre a natureza dos recursos arrecados para funcionamento do Seguro DPVAT, in verbis:

> ***Não se tratando de receita da União, nem muito menos receita das seguradoras**, pode-se concluir seguramente que os recursos do DPVAT **pertencem à universalidade dos proprietários de veículos automotores, os quais bancam financeiramente, em regime de mutualidade, e sob a tutela do Estado (CNSP e SUSEP), todo o sistema DPVAT**. Trata-se de direitos transindividuais, de natureza indivisível, cujos titulares são pessoas indeterminadas, mas ligadas por circunstâncias de fato, direitos esses que, por força de lei, dada a sua natureza difusa/coletiva, devem merecer a oportuna e tempestiva proteção do Estado, a quem também cabe criar as condições adequadas para fazer com que tais recursos sejam aplicados em benefício de seus titulares. (grifei)*

30. O Exmo. Procurador do Ministério Público do TCU Júlio Marcelo de Oliveira apresentou manifestação à peça 369. Destaca o MPTCU que a proposição desta Unidade Técnica foi dirigida à Susep e que, portanto, as manifestações da Seguradora Líder não possuem o condão de alterar a proposta oriunda da unidade técnica do TCU.

31. Com relação à discussão quanto à natureza dos recursos do DPVAT, ressalta que o tema já se encontra consolidado no âmbito da própria Susep e nos pareceres da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (peças 365 e 367) e da Advocacia-Geral da União (peça 366 e 368), o que indica a necessidade de uma definição clara por parte desta Corte de Contas, conforme proposta da equipe de fiscalização da SecexFinanças.

32. Em resumo, manifesta-se o MPTCU de acordo com a proposta apresentada pela unidade técnica à peça 268, destacando apenas a necessidade de atualização de alguns dos itens propostos no encaminhamento, considerando que a Caixa Econômica Federal passou a ser a nova administradora do DPVAT, sendo tal instituição financeira a responsável por receber os avisos de sinistros que tenham ocorrido a partir do dia 1º de janeiro de 2021 (peça 369, p. 24).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

33. Em despacho à peça 371, o então Relator, Ministro Raimundo Carreiro, determinou à SecexFinanças que reexaminasse os presentes autos considerando os novos elementos acostados à peça 363 pela Seguradora Líder, uma vez que tal peça poderia influir no exame de mérito da Solicitação do Congresso Nacional que deu origem à fiscalização da SecexFinanças. Passa-se ao exame da manifestação encaminhada pela Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT S.A.

III. EXAME TÉCNICO

III.1 - Manifestação da Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT S.A (peça 363)

34. Informa a Seguradora Líder que sua manifestação cuidará, principalmente, dos pontos mais relevantes e de maior impacto financeiro. Para fins de clareza e objetividade, reproduz-se, por tópicos, as questões elencadas pela Seguradora:

> *a) Natureza Privada dos Recursos das Provisões Técnicas;*
> *b) Do Ressarcimento de Custos Operacionais – RCO;*
> *c) Dos Custos de Emissão de Apólice e Bilhete;*
> *d) Do Excesso de Lucro Da Seguradora Líder;*
> *e) Dos Repasses ao FNS e ao Denatran;*
> *f) Dos Repasses aos DETRAN's;*
> *g) Do Contrato com a MEGADATA;*
> *h) Dos Convênios com os SINCOR's;*
> *i) Dos Convênios com os Correios;*

35. Verifica-se que todos os itens abordados na manifestação da Seguradora já foram devidamente examinados nestes autos, em particular na instrução de peça 268. As medidas saneadoras propostas, ainda não examinadas no mérito, são todas direcionadas à Superintendência de Seguros Privados sem, portanto, risco de algum ato ou contrato formalizado pela Seguradora Líder ser desconstituído em razão de alguma decisão deste Tribunal a ser prolatada nestes autos.

36. Com exceção do item a) acima, que trata da natureza dos recursos das provisões técnicas, entende-se que as demais questões, neste momento, não devem ser objeto de análise, uma vez que seria descabida a tentativa de utilizar este Tribunal como instância revisora de decisões desfavoráveis na Susep ou em outros órgãos da administração pública.

37. De fato, no caso concreto, verifica-se que a Susep encaminhou o Termo de Julgamento Eletrônico 27/2022/SECON/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP, de 27/1/2022, que tratou de investigação onde foram identificadas 2.119 transações consideradas em desconformidade ou irregulares pela fiscalização (peça 372). Desde modo, o Conselho Diretor da Superintendência de Seguros Privados - Susep, em reunião ordinária eletrônica realizada em 27 de janeiro de 2022, considerando o Voto Eletrônico 1/2022/DIR4 (1240352) decidiu, por unanimidade:

> ***a) homologar** o valor histórico de R$ 1.083.455.680,37, correspondendo o valor atualizado a R$ 1.764.045.566,14 (em 31/12/2021), como definitivo a ser recolhido ao caixa dos recursos do Seguro DPVAT (ou seja, ao FDPVAT de que trata a Resolução CNSP nº 403, de 2021) e decorrente dos gastos executados pelo Consórcio do Seguro DPVAT, por meio da Seguradora Líder, em desconformidade com o regramento aplicável à gestão dos recursos do Seguro DPVAT, sem prejuízo dos valores eventualmente existentes e com apuração ainda em curso;*
> ***b) aprovar** a notificação da Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT S.A, na qualidade de representante das Consorciadas para, no prazo de 15 (quinze) dias, promoverem o recolhimento do valor ao caixa do Sistema DPVAT, mediante depósito do numerário no FDPVAT, alertando-as para as implicações do não recolhimento, em especial a instauração da Tomada de Contas Especial (TCE) em face das Consorciadas, na forma da Instrução Normativa - TCU nº 71, DE 28 de novembro de 2012;*
> ***c) instaurar** TCE, em caso de não recolhimento do valor aqui deliberado no prazo estipulado por este Conselho Diretor, sem prejuízo de eventuais medidas judiciais que se mostrem necessárias; e*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

> ***d) comunicar*** *ao Tribunal de Contas da União (TCU) e ao Ministério Público Federal (MPF), em suas unidades que acompanham o assunto, da deliberação deste Conselho Diretor. (grifos no original)*

38. Deste modo, caso venha ser constituída TCE, no momento oportuno poderão ser examinadas as alegações de defesa neste Tribunal, não cabendo, portanto, o exame destas questões neste instante processual. Passa-se ao exame das alegações relativas à natureza dos recursos arrecadados no sistema DPVAT.

Natureza Privada dos Recursos das Provisões Técnicas

39. Inicia explicando que, em um seguro normal, a maior parte das receitas decorrentes do pagamento dos prêmios é provisionada, de acordo com um cálculo atuarial, para constituir reservas a serem utilizadas para futuro pagamento de indenizações. No caso do DPVAT, há algumas particularidades, 50% das receitas dos prêmios são repassadas ao Fundo Nacional da Saúde – FNS e ao Departamento Nacional de Trânsito – Denatran.

40. O restante, esclarece, pertence ao consórcio e é utilizado para constituir as provisões técnicas, pagar indenizações, despesas administrativas e compor a margem de resultado do Consórcio.

41. A natureza privada desta parcela, argumenta, já está bem assentada na doutrina e na jurisprudência, inclusive neste Tribunal, a exemplo da peça 301 dos presentes autos. Afirma que esta Unidade Técnica reinstaurou o debate ao propor nova interpretação na qual se considera privado apenas os recursos referentes ao patrimônio líquido das seguradoras consorciadas.

42. Esclarece que o seguro DPVAT é um exemplo de contrato obrigatório ou coativo e, como tal, funciona como uma espécie de intervenção no domínio econômico que ocorre quando o Estado, por razões de bem-estar social, conduz a autonomia da vontade no sentido de firmar negócios jurídicos benéficos à coletividade. O DPVAT teria, argumenta, natureza contratual de seguro, em oposição a eventual natureza tributária que se possa alegar.

43. Argumenta que este Tribunal, por meio do Acórdão 2.609/2016, de Relatoria do Ministro Bruno Dantas, e do Acórdão 1861/2005, relatado pelo Ministro Walton Alencar, já firmou entendimento que a natureza dessa parcela seria privada.

44. Por esta razão, argumenta, a proposta desta Unidade Técnica vai de encontro a "décadas de jurisprudência" ao se restringir às provisões técnicas que seriam comparáveis a obras de infraestrutura em regime de exploração por contrato de concessão.

45. Deste modo, conforme parecer desta Unidade Técnica, os recursos das provisões técnicas pertenceriam ao Estado da mesma forma que, em um contrato de concessão, a obra explorada pertenceria ao Estado. Nessa analogia, a margem de resultado do Consórcio seria como uma tarifa de concessão.

46. A proposta desta Unidade Técnica, argumenta, seria inovadora no mau sentido, podendo induzir insegurança jurídica no arcabouço jurídico do Consórcio. Tal entendimento, destaca, não se coaduna com os preceitos clássicos já sedimentados sobre contratos de seguro obrigatório, segundo os quais a parcela privada engloba todos os prêmios não recolhidos à conta única do Tesouro.

47. Argumenta que a proposta é de difícil sustentação, pois a mesma parcela de 50%, da qual se originam as provisões, também é empregada, por exemplo, para distribuir resultado às consorciadas. Isto é, tanto a margem de resultado quanto as provisões compartilham da mesma origem – a parcela privada dos prêmios –, cuja natureza já está bem assentada na cultura jurídica.

48. Ressalta que não há precedente ou fundamento legal que equipare o seguro DPVAT a um contrato de concessão, como quer esta Unidade Técnica. Pontua que as concessões contam com

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

disciplina legal própria que prevê diversos institutos inaplicáveis ao seguro DPVAT, tais como o instituto da reversão (art. 35, §1º), que não tem similar dentro do regramento próprio do DPVAT.

49. Esclarece que o setor financeiro e o ramo de seguros são ambos sensíveis a inseguranças regulatórias. Qualquer perturbação nessas expectativas, argumenta, traz consigo o risco de desorganizar o delicado arranjo em que se alicerça o setor.

50. Ressalta como graves as decisões da Susep que fizeram retroagir mudanças normativas, o que motivou diversas glosas por parte da autarquia e que enfraqueceu a segurança regulatória do seguro DPVAT.

51. Solicita, por fim, que seja negada a proposta de encaminhamento que pretende reverter o entendimento atualmente predominante no sentido da natureza privada dos recursos das provisões técnicas.

Análise

52. Preliminarmente ao exame das alegações trazidas pela Seguradora Líder, convém tecer algumas considerações sobre a forma como se dá a organização e formação do Consórcio DPVAT, em particular quanto às regras de adesão e retirada das seguradoras conforme estabelecido nos artigos 32 e 33 da Resolução CNSP 332/2015 (peça 61), bem como no Instrumento do Consórcio (peça 275).

53. A Cláusula 2º do Instrumento do Consórcio trata da admissão e desligamento. Dispõe que a admissão de novas Seguradoras Consorciadas será feita mediante manifestação escrita de adesão a ao Consórcio. Ou seja, não há necessidade de aportes de nenhuma espécie, basta aderir às regras do Consórcio. Por sua vez, o art. 32 da Resolução CNSP 332/2015 dispõe sobre as condições que as seguradoras deverão atender para aderir ao Consórcio:

> *I - estar com as provisões técnicas devidamente constituídas e cobertas;*
> *II - possuir patrimônio líquido ajustado superior ao capital mínimo requerido;*
> *III - não estar em débito com a Susep, em decorrência de multas administrativas, em decisões transitadas em julgado;*
> *IV - ter a seguradora liquidado os débitos referentes a ações judiciais com trânsito em julgado;*
> *V - ter o representante legal da seguradora assinado o instrumento padrão de adesão ao Consórcio DPVAT; e*
> *VI - não ser seguradora estabelecida exclusivamente para operar em microsseguro.*

54. A Cláusula 12 cuida da previsão de saída de seguradoras do Consórcio DPVAT. O item 12.3 dispõe expressamente que:

> *A Seguradora Consorciada que tiver autorizado o seu desligamento* ***estará obrigada*** *à: (a)* ***cessão e transferência de toda a sua parcela do IBNR e demais reservas que mantiver sobre suas operações do Seguro DPVAT****, para distribuição proporcional às Seguradoras Consorciadas remanescentes; b)* ***cessão e transferência de toda a sua parcela da reserva de contingência, constituída para fazer face a todas exigibilidades, vencidas e a vencer, atribuíveis ao Consórcio até a data da saída e não contabilizadas na reserva de IBNR****, para distribuição proporcional entre as Seguradoras Consorciadas remanescentes. (grifei)*

55. Assim, da mesma forma que não há previsão de aportes para ingresso no Consórcio, não há retirada de recursos ao sair, conforme disposição do art. 37 da Resolução CNSP 332/2015. Destaque-se que o item 12.5 da referida cláusula contém a previsão segundo a qual, após apurados os resultados da operação do Seguro DPVAT para efeito de distribuição entre as Seguradoras Consorciadas participantes do Consórcio, caso o saldo resulte negativo, caberá à seguradora retirante integralizar imediatamente sua parcela ao consórcio.

56. O Parecer SEI 3545/2019/ME, da Coordenação de Assuntos Financeiros do Ministério da Economia tratou da proposta de medida provisória que "Dispõe sobre a extinção dos seguros obrigatórios DPVAT e DPEM (...)". Com relação à natureza do DPVAT, são tecidas considerações de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

natureza estritamente jurídicas quanto à possibilidade de transferência do saldo das reservas técnicas do seguro DPVAT para a Conta Única do Tesouro Nacional (peça 365).

57. Ressalta que no caso do DPVAT, não se observa uma relação típica do seguro privado, em que o excedente do montante pago aos valores do sinistro reveste-se em proveito da seguradora, e, também, o contrário, em que cabe à seguradora arcar com o prejuízo quando o volume de sinistros excede o de prêmios pagos.

58. A Seguradora Líder e suas consorciadas não assumem qualquer risco atuarial. A cobertura dos sinistros é oriunda das provisões técnicas constituídas através dos prêmios pagos pelos segurados. Na remota hipótese de os prêmios serem insuficientes para custear todas as indenizações reclamadas (situação de déficit técnico), a tarifa para o exercício subsequente será elevada de modo a cobrir essa diferença. As seguradoras do consórcio funcionam apenas como operadoras do produto, sem assumirem riscos de subscrição da operação e sequer custos de corretagem. Não há risco para o consórcio e sua remuneração é certa.

59. Ressalta as características que se revestem o fluxo financeiro da operação do Consórcio DPVAT: a) remuneração certa e garantida sobre o volume de prêmios de seguro; b) ausência de risco do consórcio; c) ausência de aporte para ingresso no consórcio e d) impossibilidade de na saída do consórcio retirar recursos das reservas técnicas. Desta forma, avalia, resta evidente que o Consórcio é mero agente do seguro obrigatório cujos recursos possui natureza pública.

60. O Parecer 10/2020/PF/GABIN/PFE-SUSEP-SEDE/PGF/AGU da Procuradoria Federal Junto à Susep, de 28/12/2020, cuidou do exame da juridicidade das minutas de resoluções da Susep que tinham por objetivo viabilizar a transferência do sistema DPVAT para uma nova operadora após a dissolução do Consórcio DPVAT em 24/11/2020 por deliberação das companhias integrantes (peça 368).

61. Destaca a PGFN que o art. 757 do Código Civil prevê cinco elementos estruturantes para o contrato de seguro: garantia, interesse, risco, prêmio e empresarialidade. No caso do DPVAT, tais elementos ou não são observados, no caso do risco que é inexistente, ou apresentam contornos diferentes.

62. Ressalta que o atual modelo é completamente distinto daquele previsto na Lei 6.194/1974, nos quais, apesar da obrigatoriedade de contratação do seguro, havia uma natureza tipicamente securitária na operação na qual o segurado tinha a liberdade de escolher a operadora e negociar sem a intervenção estatal. Naquele contexto, a relação jurídica era tipicamente de seguro com assunção de riscos pelas seguradoras. No atual modelo, o segurado não tem autonomia para escolher a seguradora que irá contratar, e muito menos há a possibilidade de negociar o valor do prêmio.

63. Com relação ao prêmio, explica a PGFN, o modelo atual demonstra situação que é completamente distinta de uma relação tipicamente securitária. O valor pode ser alterado por um órgão estatal (CNSP) que poderá aumentar ou reduzir conforme a necessidade de caixa para a manutenção do sistema (art. 12 da Lei 6.194/74 e Resolução CNSP 332/2015). Assevera que, se fosse uma relação securitária típica, de natureza contratual, regida pelo direito privado, o prêmio não seria fixado por um órgão estatal.

64. Em uma relação típica de seguro privado, conforme esclarece a PGFN, o excedente dos prêmios reveste-se em proveito das seguradoras e, da mesma forma, caso haja excesso de sinistros cabe às seguradoras arcar com os prejuízos. Isto não ocorre no caso do DPVAT. Não há risco para as seguradoras e a remuneração é fixa.

65. Ressalta a PGFN diversas características particulares do seguro DPVAT que permitem concluir que não se trata de uma relação contratual ou intervenção estatal na atividade privada, mas, na verdade, de uma "política pública executada por meio de uma arquitetura que envolve gestão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

compartilhada com a iniciativa privada, dentro de uma ideia que se aproxima muito do que vem sendo chamado ou entendido como "Estado Cooperativo"".

66. Outro ponto de destaque, segundo a PGFN, e já comentado nesta instrução, refere-se ao modo pelo qual as seguradoras entram e saem do Consórcio DPVAT, a denotar que são meras gestoras da operação. Tal situação comprova que as seguradoras e o consórcio do qual fazem parte são meros gestores da política pública, isto é, apenas prestam um serviço ao Estado mediante parceria e recebimento de uma remuneração.

67. Do exposto, argumenta a PGFN, resta possível afirmar que possuem natureza pública não somente os 50% que são repassados ao SUS e ao Denatran, mas todos os recursos arrecadados, com exceção da remuneração das seguradoras, o que se dá por meio da margem de até 2% da arrecadação dos prêmios. Os recursos arrecadados com os prêmios, embora não sejam públicos no sentido de receita da União, são sim recursos de natureza pública, uma vez que atrelados a uma finalidade pública, que é a de garantir sustentação econômica à política pública de proteção social no trânsito.

68. Assim, conclui a PGFN, pode-se afirmar que, não sendo receita da União, muito menos receita das seguradoras ou do conjunto delas representado pelo consórcio, pode-se concluir seguramente que os recursos do DPVAT pertencem à universalidade dos proprietários de veículos automotores, os quais sustentam financeiramente, em regime de mutualidade, e sob a tutela do Estado (CNSP e SUSEP), todo o sistema DPVAT.

69. O Conselho Nacional de Seguros Privados - CNSP, em sessão extraordinária de 8/1/2021, aprovou o Estatuto do Fundo do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre, ou por sua Carga, a Pessoas Transportadas ou não – FDPVAT (peça 377).

70. O FDPVAT é um fundo de regime privado, sem personalidade jurídica e com patrimônio próprio, separado do patrimônio da Administradora, estando sujeito a direitos e obrigações próprias e não contará com qualquer tipo de garantia ou aval por parte do setor público. Ou seja, os recursos a serem administrados pelo FDPVAT reúnem todas as características já listadas, possuem natureza pública, não são recursos da União e devem ser segregados do patrimônio da Seguradora Líder.

71. Os pareceres jurídicos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (peças 365 e 367) e da Advocacia-Geral da União (peça 366 e 368) estão perfeitamente alinhados ao entendimento exposto por esta Unidade Técnica em dois momentos distintos, quando da Fiscalização 134/2014, no ano de 2014 e, posteriormente, no âmbito da Fiscalização 109/2019, no ano de 2019.

72. A primeira fiscalização, anterior à operação "Tempo de Despertar" da Polícia Federal, já tratava de apontar distorções inaceitáveis no modelo adotado, como o fato de que aumentos sucessivos e injustificados nas despesas administrativas provocavam elevação nos preços dos prêmios, que por sua vez elevavam a arrecadação o que, novamente, elevava o lucro do consórcio.

73. Numa conta simples, a admissão de que os recursos das provisões do DPVAT são privados levaria à conclusão de que as consorciadas que investiram apenas R$ 15 milhões em 2007 (capital social), e que já se apropriaram de R$ 1,5 bilhão de margem de resultado, ainda dispõem de uma riqueza de R$ 5,8 bilhões (390 vezes maior que o capital investido), que podem ser fruídos livremente, montante este correspondente ao excedente técnico projetado pela Susep. Tal resultado corresponderia a uma rentabilidade anual de 3.700% a.a. por treze anos (2008 a 2019). Tudo isso sem licitação. (peças 32 e 268, p. 126).

74. Uma forte evidência quanto às distorções ocorridas no que se refere à gestão dos recursos arrecadados pode ser verificada ao compararmos a evolução dos prêmios tarifários, por categorias, ao longo dos anos, conforme indicado na Tabela 1 - Evolução do valor dos prêmios. Aparentemente, a sucessão de aumentos só foi interrompida após a deflagração, em abril de 2015, da operação "Tempo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

de Despertar" da Polícia Federal e as sucessivas fiscalizações que foram realizadas a partir daquele ano.

	ANO/VALOR DO PRÊMIO					
CATEGORIA	2009	2011	2016	2017	2019	VARIAÇÃO 2019-2016
1	89,61	96,63	105,65	68,10	16,21	85%
2	89,61	96,63	105,65	68,10	16,21	85%
3	339,74	390,84	396,49	251,33	37,90	90%
4	210,65	242,33	247,42	157,42	25,08	90%
9	254,16	274,06	292,01	189,50	84,58	71%
10	93,79	101,13	110,38	71,08	16,77	85%

Tabela 1 - Evolução do valor dos prêmios Fonte: elaborada pelo autor.

75. Entre 2016 e 2019 houve redução de até 90% no valor do prêmio para as categorias 3 e 4. Em 2020, o valor máximo adotado foi de apenas R$ 12,25 para a categoria 9 (motocicletas) e de apenas R$ 5,25 para veículos de passeio (categoria 1). Nos anos de 2021 e 2022 o seguro DPVAT não houve cobrança do prêmio tarifário. Outro dado bastante esclarecedor quanto à gestão dos recursos do DPVAT refere-se aos valores históricos de indenizações pagas. É o que indica a Tabela 10 do Relatório de Fiscalização de peça 268, reproduzida a seguir:

Tabela 2 - Total de indenizações pagas de 2008 a 2018 (em R$ mil)

Ano	***Indenizações de sinistros ocorridos no período***	***Indenizações de sinistros ocorridos em anos anteriores***	***Total de Indenizações pagas no período***
2008	*418.550*	*1.058.879*	*1.477.429*
2009	*398.004*	*1.407.709*	*1.805.713*
2010	*431.753*	*1.597.037*	*2.028.790*
2011	*565.876*	*1.722.010*	*2.287.886*
2012	*700.665*	*1.647.535*	*2.348.200*
2013	*803.291*	*1.754.999*	*2.558.290*
2014	*1.082.354*	*1.922.530*	*3.004.884*
2015	*778.338*	*1.719.149*	*2.497.487*
2016	*451.397*	*1.258.976*	*1.710.373*
2017	*500.497*	*1.206.618*	*1.707.115*
2018	*377.163*	*981.014*	*1.358.177*
Total	***6.507.888***	***16.276.456***	***22.784.344***

Fonte : demonstrações contábeis da Seguradora Líder (peças 32-43).

76. Nota-se que até 2015, data da operação "Tempo de Despertar" da Polícia Federal, os valores anuais pagos a título de indenização foram crescentes ao longo do tempo, reduzindo a partir de 2016. Outro dado que merece atenção é o fato de os valores de 2008 serem praticamente idênticos aos de 2018. A Seguradora Líder dos Consórcios do Seguro DPVAT S.A. foi constituída em outubro de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

2007, então 2008 foi o primeiro ano de efetivo funcionamento do consórcio de seguradoras. Por sua vez, 2018 foi marcado pelo recrudescimento das fiscalizações por parte de vários órgãos como a Susep, Polícia Federal e Ministério Público Federal.

77. A decisão de não cobrar o seguro DPVAT nos anos de 2021 e 2022 foi decorrente do montante de quase R$ 6 bilhões que havia depositados a título de Provisões de Excedentes Técnicos – PET.

78. Como se vê, não restam dúvidas quanto à necessidade de este Tribunal rever o posicionamento firmado por meio do Acórdão 2906/2016-Plenário, da relatoria do Exmo. Ministro Bruno Dantas. Entende-se que à época da referida decisão ainda não estava devidamente consolidado o entendimento sobre o tema, o que somente ocorreu após uma sucessão de eventos que resultaram na substituição da Seguradora Líder do Consórcio, hoje representada pela Caixa Econômica Federal e pela criação do Fundo do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre, ou por sua Carga, a Pessoas Transportadas ou não – FDPVAT, o que se deu por meio da Resolução CNSP 400, de 29 de dezembro de 2020.

79. A Ação Civil Pública 5048482-21.2020.4.02.5101/RJ foi ajuizada pelo Ministério Público Federal – MPF em face da Seguradora Líder com o objetivo de obrigar a transferência dos montantes depositados a título de Provisões de Excedentes Técnicos – PET, R$ 4.445.000.000,00 (quatro bilhões e quatrocentos e quarenta e cinco milhões de reais), para a nova instituição que seria responsável pela gestão do Consórcio DPVAT (peça 376).

80. O processo foi extinto sem decisão de mérito, após a transferência requerida pela Susep em 22/1/2021, dentro do prazo estabelecido no artigo 5º da Resolução CNSP 400, de 29 de dezembro de 2020, in verbis:

> *Art. 5º O Consórcio DPVAT deverá repassar os recursos de que trata o § 2° do art. 2º à contratada, no prazo de até três dias úteis a contar da notificação da Susep, após aprovação dos cálculos pelo CNSP.*
> *§ 1º O repasse poderá ocorrer por meio de transferência de titularidade de cotas ou ativos financeiros, nos termos previstos pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM.*
> *§ 2º O descumprimento do repasse de recursos de que trata o caput ensejará a adoção, por parte da Susep, de todas as medidas coercitivas cabíveis para o cumprimento da medida, inclusive o estabelecimento dos regimes especiais de que trata a Resolução CNSP n° 395, de 11 de dezembro de 2020, sem prejuízo da adoção das medidas cabíveis contra as pessoas naturais responsáveis pelo descumprimento.*

81. Ou seja, além de todos os argumentos já apresentados que afastam com segurança a hipótese de que os recursos seriam privados, a Seguradora Líder teve a oportunidade de questionar judicialmente a decisão da Susep de transferir os ativos da PEA e realizar a presente discussão naquela esfera.

82. Com relação às alegações da Seguradora Líder de que novas interpretações possam representar inseguranças regulatórias, refuta-se tal afirmativa como indevida. Conforme exaustivamente comentado, a gestão do sistema DPVAT apresenta peculiaridades que o distinguem da gestão de um contrato de seguro no sentido comum. A característica mais evidente é a ausência de risco para as seguradoras participantes do consórcio gestor do seguro DPVAT. Prova desta assertiva são as altas margens de lucro obtidas pelas seguradoras ao longo do período que foi objeto da presente fiscalização, ou seja, entre 2008 e 2019.

83. Por estas razões, propõe-se o ajuste do item a) da proposta final de encaminhamento de peça 268 nos seguintes termos:

a) rever o entendimento manifestado no Acórdão TCU 2.609/2016-Plenário acerca da natureza dos recursos do DPVAT, de modo a esclarecer que, com exceção da margem de resultado, que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

constitui a remuneração das seguradoras pelo serviço de gestão do sistema DPVAT, os demais recursos, embora não sejam públicos no sentido de receita da União, constituem recursos de natureza pública, uma vez que atrelados a uma finalidade coletiva, que é a de garantir sustentação econômica à política pública de proteção social no trânsito.

IV. CONCLUSÃO

84. Tratou-se do exame da manifestação da Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT S.A. apresentada por meio da peça 363, em atendimento à determinação então Relator dos presentes autos, o Exmo. Ministro Raimundo Carreiro (peça 371).

85. Verificou-se que todos os itens abordados na manifestação da Seguradora Líder já foram devidamente examinados nestes autos, em particular na instrução de peça 268. As medidas saneadoras propostas, ainda não examinadas no mérito, são todas direcionadas à Superintendência de Seguros Privados sem, portanto, risco de algum ato ou contrato formalizado pela Seguradora Líder ser desconstituído em razão de alguma decisão deste Tribunal a ser prolatada nestes autos.

86. Não há, portanto, fato novo na manifestação apresentada na peça 363 que possa vir a alterar o exame de mérito da presente Solicitação do Congresso Nacional, conforme registrado pelo relator no despacho que determinou a esta Unidade Técnica que reexaminasse os autos considerando os "novos" elementos acostados na peça 363.

87. Com relação ao reexame da matéria, faz-se uma ressalva quanto a discussão sobre a natureza dos recursos das provisões técnicas constituídas para custeio do Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT). A Seguradora Líder questiona a decisão da Susep que exigiu daquela seguradora a transferência dos recursos depositados a título de Provisões de Excedentes Técnicos – PET (peça 323). A decisão da Susep foi devidamente fundamentada nos pareceres jurídicos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (peças 365 e 367) e da Advocacia-Geral da União (peça 366 e 368).

88. Admitir a hipótese de que os recursos seriam privados levaria à conclusão de que as consorciadas que investiram apenas R$ 15 milhões em 2007 (capital social), e que já se apropriaram de R$ 1,5 bilhão de margem de resultado, ainda dispõem de uma riqueza de R$ 5,8 bilhões (390 vezes maior que o capital investido) correspondentes ao excedente técnico projetado pela Susep, que podem ser fruídos livremente. Tal resultado corresponderia a uma rentabilidade anual de 3.700% a.a. por treze anos (2008 a 2019).

89. Os valores anteriores referem-se apenas a margem de lucro, não estão computadas outras despesas, que podem ter sido objeto de potenciais desvios de valores, conforme indicado na proposta final de encaminhamento de peça 268. Nessa linha, por meio do Voto Eletrônico 1/2022/DIR4, o Conselho Diretor da Superintendência de Seguros Privados - Susep, decidiu homologar, como definitivo, o valor a ser recolhido pela Seguradora Líder em razão de despesas executadas em desconformidade com os regramentos aplicáveis à gestão do Seguro DPVAT, sendo o montante, atualizado até a data de 31/12/2021, de R$ 1.764.045.566,14 (peça 372).

90. Sobre a discussão quanto à natureza dos recursos, verifica-se, portanto, a necessidade desta Corte de Contas rever o posicionamento firmado por meio do Acórdão 2906/2016-Plenário, da relatoria do Exmo. Ministro Bruno Dantas. À época da referida decisão ainda não estava devidamente consolidado o entendimento sobre o tema, o que somente ocorreu após uma sucessão de eventos que resultaram na substituição da Seguradora Líder do Consórcio, hoje representada pela Caixa Econômica Federal e pela criação do Fundo do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre, ou por sua Carga, a Pessoas Transportadas ou não – FDPVAT, o que se deu por meio da Resolução CNSP 400, de 29 de dezembro de 2020.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

91. Por estas razões, propõe-se ajuste no item a) da proposta final de encaminhamento do Relatório de Fiscalização de peça 268, considerando que os recursos do DPVAT, embora não sejam públicos no sentido de receita da União, são sim recursos de natureza pública, uma vez que atrelados a uma finalidade pública, que é a de garantir sustentação econômica à política pública de proteção social no trânsito, sendo devidos à administradora do Consórcio somente a remuneração prevista em contrato firmado com a Susep.

VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

92. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo encaminhar o Relatório de Fiscalização 109/2019 constante da peça 268, que contou com as anuências do supervisor da fiscalização e do Secretário da Unidade Técnica, conforme peças 269 e 270, e referendar a proposta de encaminhamento constante do pronunciamento da subunidade de peça 340, com os ajustes indicados a seguir:

a) rever o entendimento manifestado no Acórdão TCU 2.609/2016-Plenário acerca da natureza dos recursos do DPVAT, de modo a esclarecer que, com exceção da margem de resultado, que constitui a remuneração das seguradoras pelo serviço de gestão do sistema DPVAT, os demais recursos embora não sejam públicos no sentido de receita da União, constituem recursos de natureza pública, uma vez que atrelados a uma finalidade coletiva, que é a de garantir sustentação econômica à política pública de proteção social no trânsito;

*c.1.6) realize fiscalização no contrato celebrado com a **Caixa Econômica Federal** com o objetivo de atualizar as informações colhidas pelo Grupo de Trabalho 6640, visando a avaliar a nova sistemática de distribuição dos processos de recepção e regulação de sinistros, adotando as medidas cabíveis para correção das distorções encontradas, se for o caso, tendo em vista as seguintes irregularidades encontradas na fiscalização original, dentre outras, a seu critério: ...*

*d.1) estabeleça rotina simplificada de conferência da adequação das demonstrações financeiras publicadas pela **Caixa Econômica Federal**;"*

20. Por fim, em novo Parecer nos autos (peça 383), o MPTCU assim se manifestou, no essencial:

"Vale observar que o Ministério Público de Contas já apresentou uma primeira manifestação nestes autos à peça 369, ocasião em que concordou com a proposta original apresentada pela unidade técnica (peça 268), sugerindo apenas a atualização de alguns dos itens propostos no encaminhamento, considerando que a Caixa Econômica Federal passou a ser a nova administradora do DPVAT, sendo tal instituição financeira a responsável por receber os avisos de sinistros que tenham ocorrido a partir do dia 1º de janeiro de 2021 (peça 369, p. 24).

Neste Parecer, o Ministério Público de Contas reexamina elementos contidos nos autos, considerando os argumentos apresentados pela Seguradora Líder (peça 363) e o respectivo posicionamento da SecexFinanças exposto na instrução de peça 380, na qual a referida unidade instrutiva cumpriu o comando do Despacho à peça 371, em que o então relator, Exmo. Ministro Raimundo Carreiro, determinou o reexame dos autos considerando os novos elementos acostados pela referida entidade privada.

II.1

*No que diz respeito à **natureza dos recursos das provisões técnicas constituídas para custeio do DPVAT**, o entendimento do MP de Contas é de que a discussão, realmente, já se encontra consolidada no âmbito da própria Susep, nos pareceres da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (peças 365 e 367) e da Advocacia-Geral da União (peça 366 e 368).*

Não há dúvida de que as provisões técnicas do DPVAT são recursos públicos constituídos com tarifas fixadas pelo Poder Público, conforme demonstrado pela unidade instrutiva. Entre as razões

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

expostas pela unidade instrutiva, enfatiza-se o seguinte excerto:

> *88.* ***Admitir a hipótese de que os recursos seriam privados levaria à conclusão de que as consorciadas que investiram apenas R$ 15 milhões em 2007 (capital social), e que já se apropriaram de R$ 1,5 bilhão de margem de resultado, ainda dispõem de uma riqueza de R$ 5,8 bilhões (390 vezes maior que o capital investido) correspondentes ao excedente técnico projetado pela Susep, que podem ser fruídos livremente. Tal resultado corresponderia a uma rentabilidade anual de 3.700% a.a. por treze anos (2008 a 2019)****.*
> *89. Os valores anteriores referem-se apenas a margem de lucro, não estão computadas outras despesas, que podem ter sido objeto de potenciais desvios de valores, conforme indicado na proposta final de encaminhamento de peça 268. Nessa linha, por meio do Voto Eletrônico 1/2022/DIR4, o Conselho Diretor da Superintendência de Seguros Privados - Susep, decidiu homologar, como definitivo, o valor a ser recolhido pela Seguradora Líder em razão de despesas executadas em desconformidade com os regramentos aplicáveis à gestão do Seguro DPVAT, sendo o montante, atualizado até a data de 31/12/2021, de R$ 1.764.045.566,14 (peça 372).*
> *90. Sobre a discussão quanto à natureza dos recursos, verifica-se, portanto, a necessidade desta Corte de Contas rever o posicionamento firmado por meio do Acórdão 2906/2016-Plenário, da relatoria do Exmo. Ministro Bruno Dantas. À época da referida decisão ainda não estava devidamente consolidado o entendimento sobre o tema, o que somente ocorreu após uma sucessão de eventos que resultaram na substituição da Seguradora Líder do Consórcio, hoje representada pela Caixa Econômica Federal e pela criação do Fundo do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre, ou por sua Carga, a Pessoas Transportadas ou não – FDPVAT, o que se deu por meio da Resolução CNSP 400, de 29 de dezembro de 2020.*
> *91. Por estas razões, propõe-se ajuste no item a) da proposta final de encaminhamento do Relatório de Fiscalização de peça 268, considerando que os recursos do DPVAT, embora não sejam públicos no sentido de receita da União, são sim recursos de natureza pública, uma vez que atrelados a uma finalidade pública, que é a de garantir sustentação econômica à política pública de proteção social no trânsito, sendo devidos à administradora do Consórcio somente a remuneração prevista em contrato firmado com a Susep.*

Desse modo, a manifestação do MPTCU alinha-se à proposta apresentada pela unidade técnica na recente instrução de peça 380, a qual, por sua vez, está coerente com a proposição original apresentada pela equipe de auditoria (peças 268), no sentido de o Tribunal "rever o entendimento manifestado no Acórdão TCU 2.609/2016-Plenário acerca da natureza dos recursos do DPVAT, de modo a esclarecer que, com exceção da margem de resultado, que constitui a remuneração das seguradoras pelo serviço de gestão do sistema DPVAT, os demais recursos embora não sejam públicos no sentido de receita da União, constituem recursos de natureza pública, uma vez que atrelados a uma finalidade coletiva, que é a de garantir sustentação econômica à política pública de proteção social no trânsito".

II.2

O Ministério Público de Contas também aquiesce à proposição da unidade técnica do TCU em relação aos ***demais temas suscitados pela Seguradora Líder*** *(Ressarcimento de Custos Operacionais – RCO; Custos de Emissão de Apólice e Bilhete; Excesso de Lucro da Seguradora Líder; Repasses ao FNS e ao Denatran; Repasses aos DETRAN's; Contrato com a MEGADATA; Convênios com os SINCOR's; Convênios com os Correios), em especial, porque tais propostas foram dirigidas à Superintendência de Seguros Privados (Susep), autarquia vinculada ao Ministério da Economia. As proposições da SecexFinanças, sinteticamente, reforçam a necessidade dessa superintendência adotar ações de fiscalização relacionadas ao DPVAT.*

As informações trazidas pela Seguradora Líder (peças 363 e 364), no entendimento do MP de Contas, não têm o condão de alterar a proposta oriunda da SecexFinanças, tampouco justificam o retorno dos autos à tal unidade.

Ao passo que a equipe de auditoria apresenta propostas de determinações atinentes

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

exclusivamente às competências da Susep, autarquia federal, relacionadas ao controle e à fiscalização dos mercados de seguro, previdência privada aberta, capitalização e resseguro, a Seguradora Líder, por seu turno, tenta rediscutir os temas objetos da ação de controle inicial, com base, especialmente, nas alterações que ocorreram na gestão do DPVAT.

Vale observar que a SecexFinanças já levou em conta a principal alteração atinente à gestão do DPVAT, indicando a necessidade de atualização dos itens "c.1.6" e "d.1" da proposta de encaminhamento inicial (peça 268), uma vez que as ações propostas à Susep visam à futuras melhorias nos processos e demonstrações financeiras relativas ao DPVAT e que referidas proposições devem ser dirigidas à Caixa Econômica Federal (no lugar da Líder), que passou a ser a nova administradora do DPVAT e a responsável por receber os avisos de sinistros que tenham ocorrido a partir do dia 1º de janeiro de 2021, conforme contrato celebrado entre a Susep e a Caixa (https://www.gov.br/pt-br/noticias/transito-e-transportes/2021/01/caixa-e-a-nova-gestora-do-dpvat).

Atender ao pedido da Seguradora Lider na fase em que se encontram os autos significaria, inclusive, maior demora no deslinde de diversas questões que são afetas, primordialmente, à competência da Susep.

A propósito, destaca-se, a seguir, o excerto da instrução precedente (peça 380) a respeito das manifestações da Seguradora Líder:

> *35. Verifica-se que todos os itens abordados na manifestação da Seguradora já foram devidamente examinados nestes autos, em particular na instrução de peça 268.* ***As medidas saneadoras propostas, ainda não examinadas no mérito, são todas direcionadas à Superintendência de Seguros Privados*** *sem, portanto, risco de algum ato ou contrato formalizado pela Seguradora Líder ser desconstituído em razão de alguma decisão deste Tribunal a ser prolatada nestes autos.*
> *36. Com exceção do item a) acima, que trata da natureza dos recursos das provisões técnicas, entende-se que as demais questões, neste momento, não devem ser objeto de análise, uma vez que* ***seria descabida a tentativa de utilizar este Tribunal como instância revisora de decisões desfavoráveis na Susep ou em outros órgãos da administração pública****.*
> *37. De fato, no caso concreto, verifica-se que* ***a Susep encaminhou o Termo de Julgamento Eletrônico*** *27/2022/SECON/GABIN/SUPERINTENDENTE/SUSEP, de* ***27/1/2022****, que tratou de investigação onde* ***foram identificadas 2.119 transações consideradas em desconformidade ou irregulares pela fiscalização (peça 372)****. Desde modo, o Conselho Diretor da Superintendência de Seguros Privados - Susep, em reunião ordinária eletrônica realizada em 27 de janeiro de 2022, considerando o Voto Eletrônico 1/2022/DIR4 (1240352) decidiu, por unanimidade:*
> *a) homologar o valor histórico de R$ 1.083.455.680,37, correspondendo o valor atualizado a R$ 1.764.045.566,14 (em 31/12/2021), como definitivo a ser recolhido ao caixa dos recursos do Seguro DPVAT (ou seja, ao FDPVAT de que trata a Resolução CNSP nº 403, de 2021) e* ***decorrente dos gastos executados pelo Consórcio do Seguro DPVAT, por meio da Seguradora Líder, em desconformidade com o regramento aplicável à gestão dos recursos do Seguro DPVAT****, sem prejuízo dos valores eventualmente existentes e com apuração ainda em curso;*
> *b) aprovar a notificação da Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT S.A, na qualidade de representante das Consorciadas para, no prazo de 15 (quinze) dias, promoverem o recolhimento do valor ao caixa do Sistema DPVAT, mediante depósito do numerário no FDPVAT, alertando-as para as implicações do não recolhimento, em especial* ***a instauração da Tomada de Contas Especial (TCE) em face das Consorciadas****, na forma da Instrução Normativa - TCU nº 71, DE 28 de novembro de 2012;*
> *c) instaurar TCE, em caso de não recolhimento do valor aqui deliberado no prazo estipulado por este Conselho Diretor, sem prejuízo de eventuais medidas judiciais que se mostrem necessárias; e*
> *d) comunicar ao Tribunal de Contas da União (TCU) e ao Ministério Público Federal (MPF), em suas unidades que acompanham o assunto, da deliberação deste Conselho Diretor. (grifos no original)*
> *38. Deste modo, caso venha ser constituída TCE, no momento oportuno poderão ser examinadas as alegações de defesa neste Tribunal, não cabendo, portanto, o exame destas questões neste instante*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

processual. Passa-se ao exame das alegações relativas à natureza dos recursos arrecadados no sistema DPVAT.

Conforme se observa a partir do excerto acima, o atendimento do pedido da Seguradora Líder ou a demora no julgamento deste processo oferece o risco de retardar as ações, a cargo da Susep, relativas ao caso concreto, em que a Susep aprovou a notificação da Seguradora Líder do Consórcio do Seguro DPVAT S.A, na qualidade de representante das Consorciadas para ***promoverem o recolhimento de vultosos valores ao caixa do Sistema DPVAT****.*

Pertinente ao caso destacar entendimentos anteriores do Tribunal a respeito de reclamações de particulares para salvaguardar alegados direitos e interesses subjetivos:

> *Os processos de controle externo, em especial as representações,* ***são direcionados à preservação do interesse público e não à tutela de direitos subjetivos de terceiros ou do representante.*** *(Acórdão 8.203/2011-TCU-2ª Câmara)*

III

Em face do que restou apurado nos autos, manifesta-se o Ministério Público de Contas de acordo com a proposta oferecida pela unidade técnica, abaixo transcrita:

> *"VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO*
> *92. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo encaminhar o Relatório de Fiscalização 109/2019 constante da peça 268, que contou com as anuências do supervisor da fiscalização e do Secretário da Unidade Técnica, conforme peças 269 e 270, e referendar a proposta de encaminhamento constante do pronunciamento da subunidade de peça 340, com os ajustes indicados a seguir:*
> *a) rever o entendimento manifestado no Acórdão TCU 2.609/2016-Plenário acerca da natureza dos recursos do DPVAT, de modo a esclarecer que, com exceção da margem de resultado, que constitui a remuneração das seguradoras pelo serviço de gestão do sistema DPVAT, os demais recursos embora não sejam públicos no sentido de receita da União, constituem recursos de natureza pública, uma vez que atrelados a uma finalidade coletiva, que é a de garantir sustentação econômica à política pública de proteção social no trânsito;*
> *c.1.6) realize fiscalização no contrato celebrado com a Caixa Econômica Federal com o objetivo de atualizar as informações colhidas pelo Grupo de Trabalho 6640, visando a avaliar a nova sistemática de distribuição dos processos de recepção e regulação de sinistros, adotando as medidas cabíveis para correção das distorções encontradas, se for o caso, tendo em vista as seguintes irregularidades encontradas na fiscalização original, dentre outras, a seu critério: ...*
> *d.1) estabeleça rotina simplificada de conferência da adequação das demonstrações financeiras publicadas pela Caixa Econômica Federal;"*

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137593.

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), decorrente da Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 16/2015, de autoria do Deputado Irmão Lázaro, e remetida ao TCU pelo Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados (CDC/CD), requerendo a realização de "*fiscalização na Susep em sua função reguladora e fiscalizadora do DPVAT, a fim de apurar eventuais falhas que possam ter concorrido para a ocorrência das fraudes detectadas pela 'Operação Tempo de Despertar' e indicação de práticas que levem à maior transparência da gestão dos recursos recolhidos dos cidadãos"* e remessa de cópia dos principais trabalhos do TCU relacionados ao tema nos últimos cinco anos (peça 1).

2. Nesta etapa do processo, aprecia-se Relatório de Inspeção (peça 268) realizada pela SecexEstataisRJ (atual SecexFinanças), na Superintendência de Seguros Privados (Susep), tendo por objetivo: (1) apurar a existência de eventuais fraudes ou irregularidades na gestão dos recursos do Seguro de Danos Pessoais por Veículos Automotores de Via Terrestre, ou por sua Carga, a Pessoas Transportadas ou Não (Seguro DPVAT); (2) verificar se há transparência na gestão dos recursos do DPVAT; e (3) verificar se a Susep supervisiona adequadamente a operação desse seguro.

3. A inspeção em questão buscou atender à Solicitação do Congresso Nacional (SCN) tratada nestes autos, bem como às demandas constantes do TC 034.460/2017-9 (Solicitação do Congresso Nacional oriunda da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados – CFFC/CD) e do TC 010.729/2018-6 (Denúncia acerca de possíveis conflitos de interesses de membros da alta administração da Susep), todos de minha relatoria e trazidos à apreciação nesta mesma Sessão do Plenário.

4. O histórico detalhado do processo, com reprodução do relatório de fiscalização e demais manifestações da unidade técnica, bem como dos pareceres concordantes do Ministério Público junto ao TCU, está devidamente consignado no Relatório que precede este Voto.

5. Da aplicação dos procedimentos, foram apontados dez achados, os quais foram agrupados sob os três temas principais mencionados. Sob o primeiro tema, a equipe de fiscalização concluiu pela ausência de transparência da operação do DPVAT, posto que, em descumprimento aos princípios contábeis, tanto o patrimônio, como as receitas e despesas do DPVAT não estavam adequadamente divulgados (achado 3.1).

6. A unidade técnica concluiu também pela existência de graves irregularidades na gestão dos recursos do DPVAT (achados 3.2 a 3.4 e 3.6 a 3.9), concernentes, em síntese, a: i) falhas na política de preços do DPVAT; ii) lucros auferidos pelas seguradoras consorciadas em patamar superior à margem de resultado fixado pelo CNSP; iii) falhas e irregularidades na administração de receitas e das despesas do DPVAT; iv) indícios de irregularidades em diversos contratos da Seguradora Líder; v) falhas da Seguradora Líder no combate a fraudes contra o DPVAT; e vi) falhas em procedimentos da operação do DPVAT.

7. Acerca da supervisão da Susep, a SecexEstataisRJ concluiu pela confirmação de situações de conflito de interesses de membros da diretoria da Susep entre 2016 e 2019, em decisões adotadas pelos dirigentes, com favorecimento indevido a Seguradora Líder e outras entidades privadas (achados 3.5 e 3.10).

8. Adicionalmente, registrou a unidade a existência de outras irregularidades reveladas a partir de exame de relatório da auditoria forense da KPMG (voltada a identificar indícios de envolvimento de membros da administração da Seguradora Líder em irregularidades apontadas na Operação Tempo de Despertar), concernentes, em essência, a: i) favorecimento indevido de membros da alta administração da Seguradora Líder; ii) negócios da Líder favorecendo pessoas politicamente

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137594.

expostas; iii) possível conflito de interesses no CRSNSP; iv) tentativa de frustrar a Operação Tempo de Despertar e a própria auditoria da KPMG; v) tentativa de obstruir a CPI do DPVAT.

9. No encaminhamento da fiscalização, a equipe de auditoria (peça 268), com a anuência do corpo dirigente da unidade (peças 269 e 270), ante os diversos indícios de falhas e irregularidades identificados, propôs, em síntese: i) a revisão do entendimento manifestado no Acórdão 2.609/2016-Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas) acerca da natureza dos recursos do DPVAT; ii) a expedição determinações e recomendações à Susep e outros órgãos, visando à correção das falhas encontradas na operação do DPVAT e à contribuição para o aperfeiçoamento da atividade de supervisão da Susep; iii) a expedição de ciência a diversos órgãos relacionados sobre as questões relevantes levantadas na fiscalização; iv) a autuação de processos apartados para apuração de responsabilidade de gestores em razão de irregularidades apontadas; v) considerar atendidos itens relacionados do Acórdão 1801/2019-Plenário; e vi) expedir orientações à Segecex para avaliação de realização de ação de controle e para a realização de monitoramento do acórdão que vier a ser proferido; e vii) considerar integralmente atendida a presente SCN.

II

10. Previamente ao exame dos achados, convém trazer breve exposição do histórico recente do assunto, que importa ao adequado encaminhamento da matéria.

11. O modelo de gestão do Seguro DPVAT vigente à época da execução da fiscalização teve início em 1º/1/2008, mediante a constituição de consórcio, administrado por uma seguradora especializada, na qualidade de líder dos consorciados, a Seguradora Líder.

12. Análises anteriores efetuadas no âmbito desta Corte acerca do modelo até então executado para operação do Seguro DPVAT (p. ex. Acórdãos 2906/2016 e 1801/2019, ambos do Plenário e relatados pelo Ministro Bruno Dantas), já apontavam grave vício na sistemática de remuneração das seguradoras consorciadas, que, isentas de qualquer risco econômico, possuíam direito a uma margem de resultado (lucro) de 2% sobre o total da arrecadação anual com os prêmios do seguro, rateada proporcionalmente conforme a participação de cada uma das seguradoras no consórcio.

13. Em outras palavras, os aumentos dos sinistros, das despesas com sinistros e de despesas administrativas implicavam elevação no valor da tarifa, que resultava no aumento da arrecadação e, consequentemente, no aumento do lucro do consórcio. Assunto relacionado a irregularidades na gestão dos recursos do DPVAT foi objeto dos achados 3.2 a 3.4 e 3.6 a 3.9 da fiscalização em apreciação.

14. Tais fragilidades constituíram ambiente propício para fraudes e irregularidades, o que provocou a realização, em 2015, da Operação Tempo de Despertar, da Polícia Federal, tendo resultado em mandados de prisão temporária, busca, apreensão e sequestro de bens, além de afastamento de gestores por fraudes.

15. A partir daí, diversas outras ações se sucederam para coibir tais ocorrências, com destaque para a auditoria forense realizada pela KPMG Assessoria, voltada a identificar indícios de envolvimento de membros da administração da Seguradora Líder em irregularidades apontadas na Operação Tempo de Despertar (assunto relacionado aos achados 3.5 e 3.10 acima mencionado), além da atuação do Ministério Público Federal e da intensificação da fiscalização por parte da Susep.

16. Em paralelo às ações empreendidas, e em função da redução de sinistros observada, a partir de 2017, o Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP, ponderando os riscos de eventuais déficits ou superávits atuariais, e considerando os recursos acumulados de anos anteriores, passou a promover uma redução gradativa nos valores dos prêmios estabelecidos (valor cobrado dos proprietários de veículos automotores terrestres a título de seguro obrigatório), visando a devolver aos contribuintes do DPVAT os recursos acumulados em excesso. A título informativo, em 2016 os prêmios a serem pagos variavam entre R$ 105,65 e R$ 396,49, ao passo que em 2020, tais valores oscilaram entre R$ 1,06 e R$ 6,38.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137594.

17. No âmbito da Susep, fundado em posicionamento jurídico da Procuradoria Federal Especializada (PF-Susep) sobre a natureza de "política pública" dos recursos das provisões técnicas do Seguro DPVAT, o Conselho Diretor da autarquia deliberou por aprovar a possibilidade de proceder à glosa de despesas administrativas consideradas irregulares nas ações fiscais realizadas pela Susep na Seguradora Líder, observados o contraditório e a ampla defesa.

18. Na sequência, a área técnica da Susep realizou fiscalização, concluída em 2020, que confirmou a ocorrência de grande volume de despesas executadas pela Seguradora Líder com recursos do Seguro DPVAT, em desconformidade com o regramento aplicável, num montante que, atualizado, superava o montante de R$ 2,2 bilhões. Em 16/11/2020, a Susep notificou a Seguradora Líder a recolher essa quantia ao caixa dos recursos do Seguro DPVAT ou apresentar defesa.

19. Toda essa mudança de panorama culminou com a súbita decisão das seguradoras consorciadas, em reunião de 24/11/2020, pela dissolução do Consórcio DPVAT, com efeitos a partir de 1º de janeiro de 2021. Com a deliberação das companhias, a partir de 2021, a Seguradora Líder não poderia operar o Seguro DPVAT em nome das consorciadas, mas tão somente administrar o *run-off* dos ativos, passivos e negócios do consórcio realizados até 31/12/2020.

20. Havia, naquele momento, prazo bastante exíguo para que o CNSP e a Susep adotassem medidas para evitar a descontinuidade do Seguro DPVAT, com todos os seus efeitos negativos associados: toda a frota de veículos automotores de vias terrestres passaria a ficar irregular face à obrigatoriedade do Seguro DPVAT prevista em lei; a população passaria a ficar desprotegida da cobertura do seguro.

21. Esse crítico cenário, de grande relevância no contexto deste processo, foi noticiado pela Susep (peça 273) ao então Relator do processo, Ministro Raimundo Carreiro. Na oportunidade, além de informar sobre tratativas em andamento para viabilizar solução operacional de curto prazo para assegurar o atendimento da sociedade, a autarquia revelou a preocupação com a efetiva transmissão dos recursos acumulados em excesso, no montante de aproximadamente R$ 4,2 bilhões, que seriam necessários à continuidade da devolução aos contribuintes, por meio da redução das tarifas.

22. Após exame das ponderações, o Ministro Raimundo Carreiro, entendendo existir fundado receio de grave lesão ao interesse público, decidiu adotar **medida cautelar** (referendada pelo Acórdão 70/2021-Plenário), para determinar à Susep e ao CNSP a adoção das providências necessárias para assegurar a continuidade da operacionalização do Seguro DPVAT, sem qualquer interrupção, até que fosse concluída a transferência da gestão para outro ente público ou privado, em especial com o repasse dos recursos das provisões técnicas do balanço do Consórcio do Seguro DPVAT. Na mesma assentada, foi determinada à Susep e ao CNSP a apresentação de informações sobre as ações de cobrança de valores, no montante de aproximadamente R$ 2,2 bilhões, decorrente de gastos executados pela Seguradora Líder em desconformidade com o regramento aplicável à gestão dos recursos do Seguro DPVAT.

23. Nesse ínterim, o CNSP, em caráter de urgência, editou resoluções dispondo sobre:

a) a constituição, pelo Consórcio DPVAT, das provisões técnicas do Seguro DPVAT (Resolução 398/2020);

b) regras e critérios para a operação do Seguro DPVAT referente aos sinistros ocorridos até 31/12/2020 e estabelecimento de tarifa zero para o exercício de 2021 (Resolução 399/2020);

c) autorização para a Susep contratar instituição para realizar a gestão e operacionalização do Seguro DPVAT a partir de 1º/1/2021, e constituição do fundo FDPVAT, com o montante dos excedentes a serem transferidos pelo Consórcio DPVAT para pagamento dos sinistros a partir de 1º/1/2021 (Resolução 400/2020);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137594.

d) fixação do valor das provisões (aproximadamente R$ 4,1 bilhões) a serem transferidas ao FDPVAT (Resolução 402/2021); e

e) aprovação do estatuto do FDPVAT (Resolução 403/2021).

24. Ato contínuo, a Susep anunciou a celebração, em 15/1/2021, de contrato com a Caixa Econômica Federal (Caixa) para a gestão e operação do Seguro DPVAT, a partir de 1º/1/2021. A transferência ao FDPVAT do valor definido na Resolução CNSP 402/2021 foi efetivada em 22/1/2021, de modo que, desde então, a Caixa vem processando regularmente os pedidos de indenização do Seguro DPVAT.

25. Acerca do procedimento de cobrança alusiva às despesas executadas com recursos do Seguro DPVAT em desconformidade com o regramento aplicável, mencionado anteriormente, restou noticiado (peça 379) que o Conselho Diretor da Susep, após análise da defesa apresentada pela Seguradora Líder em processo administrativo específico, decidiu, por unanimidade: i) homologar o valor histórico de R$ 1.083.455.680,37 (R$ 1.764.045.566,14, atualizado até 31/12/2021) como definitivo a ser recolhido ao FDPVAT, sem prejuízo dos valores eventualmente existentes e com apuração ainda em curso; ii) aprovar a notificação da Seguradora Líder, na qualidade de representante da consorciadas, para, no prazo de quinze dias, promover o recolhimento do valor ao FDPVAT; e iii) instaurar tomada de contas especial, em caso de não recolhimento do valor deliberado.

26. Considerando que o referido procedimento de cobrança está sendo conduzido pela Susep, no regular exercício de sua competência regulatória e fiscalizatória, bem como que o assunto não figurou isoladamente nos achados de auditoria que serão abordados em tópico adiante, registro desde já a inclusão, na proposta de acórdão que submeto à apreciação neste processo, de orientação para autuação de processo apartado para acompanhamento das ações em curso no âmbito do processo Susep 15414.604989/2020-92, que trata das ações administrativas de cobrança dos gastos executados pela Seguradora Líder em desconformidade com o regramento aplicável.

III

27. O quadro sintetizado acima suscita importantes reflexões, essenciais ao adequado juízo sobre a matéria.

Natureza e titularidade dos recursos das provisões técnicas do Seguro DPVAT

28. Em primeiro lugar, verifico que o foco central dos debates entre a Susep e a Seguradora Líder, havidos no âmbito do processo administrativo de cobrança, com impacto no procedimento de transferência da operação para a Caixa e também para as conclusões dos achados objeto deste processo, consistiu na discussão sobre a natureza dos recursos das provisões técnicas do Seguro DPVAT.

29. O primeiro paradigma dos referidos debates tem por referência o entendimento externado por ocasião do julgamento do TC 030.283/2012-4, que resultou no Acórdão 2.609/2016-Plenário (Rel. Min. Bruno Dantas), cuja ementa foi assim registrada no Relatório correspondente:

> 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**.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137594.

> 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.

30. Conforme já mencionado, por meio de pareceres emitidos em 2019 e 2020, a Procuradoria Federal junto à Susep (PFE/Susep) e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) consignaram posicionamento sobre a natureza de "política pública" das provisões técnicas do Seguro DPVAT, o que fundamentou não somente a autuação de processos administrativos de cobrança contra o Consórcio, mas também a edição de resolução do CNSP dispondo sobre a transferência das reservas técnicas para o FDPVAT. Reproduzo excerto do posicionamento consignado no Parecer 10/2020/PF/GABIN/PFE-SUSEP-SEDE/PGF/AGU (peça 368), de 28/12/2020:

> Não se tratando de receita da União, nem muito menos receita das seguradoras, pode-se concluir seguramente que os recursos do DPVAT pertencem à **universalidade dos proprietários de veículos automotores**, os quais bancam financeiramente, em regime de mutualidade, e sob a tutela do Estado (CNSP e SUSEP), todo o sistema DPVAT. Trata-se de direitos transindividuais, de natureza indivisível, cujos titulares são pessoas indeterminadas, mas ligadas por circunstâncias de fato, direitos esses que, por força de lei, dada a sua natureza difusa/coletiva, devem merecer a oportuna e tempestiva proteção do Estado, a quem também cabe criar as condições adequadas para fazer com que tais recursos sejam aplicados em benefício de seus titulares. (grifei)

31. Por seu turno, a Seguradora Líder defendeu, em síntese, que, para seguros em geral, a maior parte das receitas decorrentes do pagamento dos prêmios é provisionada, de acordo com um cálculo atuarial, para constituir reservas a serem utilizadas para futuro pagamento de indenizações. No caso do DPVAT, haveria uma particularidade, referente ao repasse obrigatório de 50% dos prêmios ao Fundo Nacional da Saúde (FNS) e ao Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), sendo que o restante pertenceria ao consórcio, a ser utilizado para constituir as provisões técnicas, pagar indenizações, despesas administrativas e compor a margem de resultado do consórcio. Argumenta que a natureza privada dessa parcela estaria bem assentada na doutrina e na jurisprudência do TCU, de modo que eventual mudança do entendimento seria inovadora e induziria insegurança jurídica e regulatória.

32. A SecexFinanças e o MPTCU apresentaram fundamentos convergentes com o posicionamento externado nos pareceres da PFE/Susep e da PGFN para propor, ao fim:

> a) rever o entendimento manifestado no Acórdão TCU 2.609/2016-Plenário acerca da natureza dos recursos do DPVAT, de modo a esclarecer que, com exceção da margem de resultado, que constitui a remuneração das seguradoras pelo serviço de gestão do sistema DPVAT, os demais recursos embora não sejam públicos no sentido de receita da União, constituem recursos de **natureza pública**, uma vez que atrelados a uma finalidade coletiva, que é a de garantir sustentação econômica à política pública de proteção social no trânsito;

33. Passando a me pronunciar sobre o tema, resgato que, de forma simplificada, os recursos arrecadados a título de prêmio do Seguro DPVAT são constituídos por três partes: 1) parcela destinada

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137594.

por lei ao SUS e ao Denatran (Lei 8.212/1991 e Lei 9.503/1997), totalizando 50% dos prêmios arrecadados; 2) parcela de margem de resultado das seguradoras (reservas de lucro e lucros acumulados), equivalente a 2% dos prêmios arrecadados; e 3) recursos das provisões técnicas, voltada à operacionalização do Seguro DPVAT.

34. Parece não haver dúvidas de que há parcela indiscutivelmente pública (destinada ao SUS e ao Denatran), bem como que há parcela que, de forma inequívoca, se refere a recurso de natureza privada e que pertence às seguradoras (margem de resultado da seguradora).

35. Verifico que a controvérsia, a rigor, reside principalmente em relação à natureza da parcela de recursos referente às provisões técnicas destinadas à operacionalização propriamente dita do Seguro DPVAT, e talvez de forma mais precisa e relevante, sobre a titularidade dessa parcela.

36. De forma bem objetiva, registro, desde já, que conjugo do entendimento consignado pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional no Parecer SEI 20615/2020/ME (peça 367), no sentido de que, para os fins práticos a que se pretende, a questão não precisa ser resolvida sob uma visão binária (pública x privada), sendo certo que a parcela dos recursos voltada à operacionalização do seguro, embora não constitua receita pública, não pertence às seguradoras ou ao consórcio por elas formado:

> 12. A discussão, consoante se observa, orbita em torno da tentativa de sustentar a natureza pública ou privada dos recursos afetos ao custeio do sistema do DPVAT, abrangendo o pagamento das indenizações, com titularidade respectivamente da União ou de privados. O que se buscará demonstrar, no entanto, é que, para os fins que se buscam, qual seja, a continuidade da garantia exigida por lei e assegurada por meio do sistema hoje constituído do DPVAT, essa visão estanque e dual não é dotada da melhor lógica para responder ao problema posto.
>
> 13. Dentro dessa premissa, os recursos oriundos do prêmio do DPVAT e que estão atrelados a sua operacionalização, conforme sustentado pela consultoria jurídica com expertise na matéria, qual seja a Procuradoria Geral Federal junto à SUSEP (PARECER n. 00010/2020/PF/GABIN/PFE-SUSEPSEDE/PGF/AGU) **não pertencem às seguradoras e tampouco ao Consórcio por elas constituídas**.
>
> 14. Por outro lado, conforme se justificará a seguir, não obstante financiem todo o aparato necessário ao funcionamento do DPVAT (tal como remuneração das seguradoras, seu custeio administrativo, as indenizações etc.), que é uma garantia exigida legalmente por trás da qual se consegue visualizar evidente interesse público, **não é possível sustentar que constituam receita pública**. Na verdade, **são recursos afetados a uma finalidade de interesse público, na forma da lei e da regulamentação aplicável**, legislação essa que não atribuiu sua titularidade à União ou a qualquer entidade ou conjunto de pessoas específicos. Ademais, por uma lógica inafastável de paralelismo, evidentemente, vinculação distinta da de hoje existente ou mesmo a instituição de relação de propriedade perante algum titular é dependente de expressa vontade do legislador ou, em outras palavras, demanda modificação no marco legal vigente na atualidade.

37. Tal raciocínio decorre das características peculiares que diferenciam o Seguro DPVAT de uma operação típica de seguro:

> (...) 67. Com efeito, levando em conta (i) que as seguradoras entram no consórcio sem qualquer aporte financeiro, (ii) que os prêmios são fixados pelo Poder Público, (iii) que as reservas técnicas e os ativos garantidores são constituídos integralmente a partir da arrecadação dos prêmios dos proprietários de veículos, (iv) que as seguradoras que integram o consórcio, e também o próprio consórcio, que representa o conjunto das seguradoras, não assumem qualquer risco econômico/empresarial pela execução da atividade, tendo margem de lucro certa, independentemente de resultado empresarial, (v) que havendo superavit ou déficit financeiro em um determinado exercício o CNSP aumenta ou reduz o valor dos prêmios, (vi) que a remuneração das seguradoras ocorre por meio da margem de resultado de até dois por cento sobre o montante dos prêmios arrecadados, na condição de gestor, pelo consórcio que as representa, (vii) que todo o custo logístico da operação de gestão é ressarcido ao consórcio por meio da rubrica "despesas administrativas", inclusive as despesas com funcionários e colaboradores, e (viii) que a SUSEP

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137594.

> acompanha e controla todas as despesas administrativas, inclusive promovendo glosas quando identifica despesas em desacordo com a probidade, enfim, diante desse cenário seria absolutamente inadequado imaginar que as provisões técnicas e os ativos garantidores, bem assim seus eventuais excessos, sejam recursos de natureza privada, isto é, recursos das seguradoras ou do conjunto delas representado pelo consórcio.

38. Desse modo, reiterando a importância da definição quanto à titularidade de tal parcela, é certo que os recursos em questão não pertencem às seguradoras ou ao consórcio por elas constituído, estando afetados a uma finalidade de interesse público, na forma da lei e da regulamentação aplicável. Não há sob esse aspecto, portanto, qualquer vício que impeça o prosseguimento das ações de cobrança levadas a efeito pela Susep, nem tampouco falha na fundamentação que subsidiou a transferência dos excedentes das reservas técnicas ao FDPVAT ou que justificou os achados apontados na inspeção ora em exame.

39. A propósito, penso não ser o caso de conduzir o caso como uma revisão do entendimento do TCU consignado no Ac 2609/2016-Plenário, mas tão somente como um esclarecimento.

40. Em mais de uma passagem, verifico que o entendimento do Tribunal, acompanhando o posicionamento do Ministro Bruno Dantas, Relator do Acordão 2609/2016-Plenário, já apontava para uma clara distinção entre as titularidades dos recursos da margem de resultados, pertencentes às seguradoras, e dos recursos das provisões técnicas, pertencentes a essa universalidade de direitos e que somente em favor desse propósito de interesse público e repercussão social poderia ser revertido. Reproduzo trechos do Voto condutor e do Acórdão:

> Voto do Min. Bruno Dantas:
>
> 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.
>
> (...) 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.
>
> Acórdão 2609/2016-Plenário:
>
> (...) 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;
>
> (...) 9.1.5 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;

41. Já no âmbito do Acórdão 1801/2019-Plenário, também de relatoria do Ministro Bruno Dantas, que tratou do monitoramento das recomendações exaradas mediante o Acórdão 2609/2016-Plenário, o Tribunal expediu recomendação à Susep nos seguintes termos:

> 9.2.4. identifique as despesas administrativas consideradas irregulares nas fiscalizações realizadas pela Susep na Seguradora Líder desde 2008 e, observados o contraditório e a ampla defesa, proceda **à glosa desses valores da margem de resultado do consórcio do Seguro DPVAT**, tendo em vista que despesas desvinculadas da operação do Seguro DPVAT e realizadas sem amparo legal devem ser **custeadas por recursos próprios das seguradoras consorciadas do Seguro DPVAT**;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137594.

42. Resta suficientemente clara dos comandos do TCU acima transcritos a segregação da titularidade das parcelas de margem de resultado (pertencente às seguradoras consorciadas) de reservas técnicas (afetadas à finalidade de interesse público).

43. Entendo, outrossim, que remanescem válidos os demais enunciados da ementa acima citada, merecendo destaque o entendimento no sentido de que o controle exercido pelo TCU, nesse caso, deve ser de segunda ordem, sendo seu objeto a atuação do CNSP e da Susep, como agentes reguladores e fiscalizadores. Isso não impede a atuação cooperativa e suplementar desta Corte, que pode fiscalizar a atividade, ainda que de forma indireta, por intermédio de recomendações e, em caso de ilegalidade, de determinações dirigidas às entidades reguladoras. O entendimento será aplicado no exame dos achados e dos encaminhamentos relacionados, conforme tópico adiante.

44. Ante tais ponderações, divergindo parcialmente da unidade técnica, entendo ser o caso de propor ao Plenário, em relação ao entendimento manifestado no Acórdão 2.609/2016-TCU-Plenário acerca da natureza dos recursos do DPVAT, esclarecer que a parcela dos recursos arrecadados por meio do prêmio instituído no âmbito do Seguro DPVAT e que esteja vinculada ao financiamento e custeio dessa garantia de interesse público, à exceção da margem de resultado, não pertence ao agente operador (seguradoras ou ao consórcio por elas constituído), estando afetada a uma finalidade de interesse público, na forma da lei e da regulamentação aplicável.

Impactos do advento da operação do Seguro DPVAT pela Caixa sobre os achados da inspeção

45. Superado o debate sobre a natureza dos recursos das provisões técnicas, minha segunda ponderação está associada à pertinência das medidas propostas pela auditoria, à luz do momento atual do Seguro DPVAT.

46. Conforme já mencionado, diversas ações de controle desta Corte, desde 2008, abordaram as fragilidades do modelo operado por meio do consórcio de seguradoras. A inspeção realizada nestes autos, aliada à intensificação então recente das ações de fiscalização da Susep, em especial com a oficialização das cobranças administrativas junto à Seguradora Líder para restituição de valores às reservas técnicas, sinalizava um ambiente favorável à moralização do sistema. Para tanto, a equipe de fiscalização lançou mão de extensa e minudente proposta de encaminhamento, com medidas contundentes de correções, além de levantamento de novas situações passíveis de cobrança junto às seguradoras e responsabilização de gestores.

47. Não obstante a gravidade dos achados, ante à drástica alteração de contexto havida posteriormente à inspeção realizada, cabe ponderar que, neste momento, grande parcela dessas questões e medidas sugeridas, destinada a corrigir efeitos ou prevenir ocorrências do equivocado modelo então em operação, pode não fazer mais sentido ou não surtir qualquer efeito prático.

48. A título exemplificativo, destaco que com a edição das resoluções já citadas do CNSP, houve o estabelecimento de "tarifa zero" para o prêmio do Seguro DPVAT para o exercício de 2021, decisão essa replicada para o ano de 2022, não tendo havido arrecadação desde então. Houve, também, o estabelecimento de novas regras para a constituição das provisões técnicas e regime de contabilização, sem falar na criação do fundo FDPVAT e de regramento específico para sua gestão.

49. Sob outro prisma, e sem contestar a gravidade dos achados apontados no Relatório de Auditoria, verifico que, com o início da operacionalização do Seguro DPVAT pela Caixa para os sinistros ocorridos a partir de 1º/1/2021, houve, no mínimo, uma limitação dos potenciais efeitos negativos das irregularidades apontadas, associadas essencialmente ao modelo de operação pelo Consórcio.

50. A mitigação desses efeitos decorre principalmente da delimitação do prazo de três anos estimado para a conclusão do "*run-off*" das operações pela Seguradora Líder, a ocorrer no fim de 2023 (prazo prescricional trienal previsto no art. 206, § 3º, inciso IX, do Código Civil; Súmula STJ nº 405:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137594.

"*A ação de cobrança do seguro obrigatório DPVAT prescreve em três anos*"). Por ocasião da conclusão do relatório de fiscalização, não existia qualquer expectativa de encerramento da operação do Seguro pelo consórcio, de modo que as propostas visavam principalmente a conter a propagação dos vícios dali em diante, com potencial de prejuízos incalculáveis.

51. Ademais, além de não ter havido arrecadação nesse período (prêmio zero), passados praticamente dois dos três anos do prazo previsto de *run-off*, o volume das atividades de recepção, regulação e pagamento de indenizações sob responsabilidade da Seguradora Líder sofreu gradativa redução. No exercício de 2023, salvo alguma alteração, a seguradora operará apenas o saldo dos pedidos de indenização de acidentes ocorridos no exercício de 2020 ainda não formalizados.

52. A título complementar, esclareço que. ainda em 2021, o Tribunal teve oportunidade de realizar primeira avaliação sobre a gestão e operacionalização do Seguro DPVAT realizada pela Caixa, em relação aos sinistros ocorridos a partir de 1º/1/2021. Em apreciação de processo de denúncia acerca de possíveis irregularidades no contrato firmado pela Susep com a Caixa (TC 016.243/2021-8), o Tribunal, por meio do Acórdão 2668/2021-Plenário (Rel. Min. Raimundo Carreiro), decidiu, entre outras deliberações, "*ratificar as medidas adotadas pela Caixa, sob supervisão da Susep, para a gestão dos ativos e dos pagamentos das indenizações do Seguro DPVAT, adotadas até o momento*", além de determinar à Susep a apresentação dos resultados das ações de fiscalização com a adoção de medidas voltadas à correção de falhas pontuais observadas.

53. Em apreciação de monitoramento de tais deliberações, o Tribunal, mediante o Acórdão 826/2022-Plenário, de minha relatoria, decidiu considerar cumpridas as medidas determinadas.

54. Não consta dos sistemas de informação do Tribunal outras decisões desta Corte de Contas que indiquem que as falhas observadas na fiscalização continuem a ocorrer em relação à operacionalização do Seguro DPVAT pela Caixa. Desse modo, entendo não ser o caso de fazer simples adequação da proposta de encaminhamento, redirecionando ao modelo atualmente em operação pela Caixa.

Perspectivas para a operação do Seguro DPVAT nos próximos anos

55. No curso das fiscalizações anteriores sobre o Seguro DPVAT, ante a constatação dos inúmeros vícios no modelo então operado por meio do consórcio de seguradoras, foram levantados debates sobre a conveniência e oportunidade de se alterar tal modelo de gestão. Por meio do já referido Acórdão 2.609/2016-Plenário (Rel. Min. Bruno Dantas), o Tribunal recomendou à Susep que estudasse a possibilidade de alteração do referido modelo e enviasse as possíveis propostas aos órgãos competentes, haja vista o equivocado paradigma então existente, que possibilitava que o aumento das despesas ocasionasse o incremento do lucro do agente operador.

56. No monitoramento da deliberação, foi informada a formulação de propostas por grupos de trabalho da Susep para alteração em questão, porém sem notícias de deliberação acerca de qual seria o modelo de gestão mais adequado. Por meio do Acórdão 1801/2019-Plenário (Rel. Min. Bruno Dantas), o Tribunal decidiu determinar a inclusão do assunto em novo monitoramento, mediante a verificação sobre eventual deliberação das propostas de alteração do modelo.

57. Em novembro/2019, foi editada a Medida Provisória 904/2019, extinguindo o DPVAT. Não obstante, essa medida provisória foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal por tratar de matéria reservada a lei complementar (ADIN 6262 MC/DF).

58. Posteriormente, em dezembro/2019, o Conselho Diretor da Susep aprovou minuta de resolução do CNSP prevendo a abertura do modelo do Seguro DPVAT para um regime de livre concorrência pelas seguradoras autorizadas a operar pela Susep, sem houvesse notícia de deliberação. O assunto foi analisado pela equipe de auditoria no achado 3.4 do Relatório de Fiscalização, com apresentação de diversas fragilidades do modelo proposto.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137594.

59. A evolução das discussões sobre um novo modelo terminou por ser impactada com o advento da dissolução do Consórcio DPVAT e com a adequação do arcabouço normativo que viabilizou a transferência para operacionalização do Seguro DPVAT pela Caixa, atualmente vigente, conforme registrado anteriormente.

60. A despeito da ausência de críticas específicas ou riscos levantados nos autos acerca do modelo atual em operação pela Caixa, algumas reflexões precisam ser feitas.

61. A principal delas decorre do fato de que as reservas técnicas constituídas com os excedentes de arrecadação até 2020 e transferidas para o fundo FDPVAT, com recursos da ordem de R$ 4,1 bilhões, já foram parcialmente consumidas para custear a operação do Seguro DPVAT nos exercícios de 2021 e 2022, com pagamento de sinistros sem a cobrança de prêmios de seguro obrigatório dos proprietários de veículos (tarifa zero).

62. Conquanto não haja nos autos informação oficial acerca de eventuais cálculos atuariais em curso e da gestão do FDPVAT, notícias recentes divulgadas na mídia atribuídas a declarações da gestão atual da Susep, sugerem que os recursos acumulados no FDPVAT, caso se mantenha a ausência de cobrança de prêmios para o próximo ano, seriam suficientes para cobrir apenas mais um exercício (2023). Outra declaração atribuída ao gestor da Susep sugere haver indicações de que o contrato com a Caixa pode vir a não ser renovado (pelo menos nos moldes atuais), tendo em vista que teria sido celebrado em uma situação de urgência e excepcionalidade que não mais persiste, havendo projeção de estruturação de "*medida provisória para conferir segurança jurídica à operação, até que seja desenhado um novo formato para o DPVAT a partir de 2024*" (https://www.infomoney.com.br/minhas-financas/motoristas-nao-devem-pagar-dpvat-em-2023-mas-fundo-tem-dinheiro-so-para-mais-1-ano-aponta-susep/).

63. Caso se confirme o cenário que foi sinalizado, com a expectativa de retomada da cobrança de prêmios para o Seguro DPVAT e eventual implementação de novo modelo de gestão, estimados para execução a partir do início de 2024, registro minha preocupação com o prazo relativamente exíguo para estudo de propostas de modelo, proposição de alteração legislativa, aprovação pelo Congresso, implementação de modelo e regulamentação de eventual *run-off* da operação atual, entre outras providências associadas. Ainda há impacto potencial decorrente da transição para novo Governo no âmbito Federal, o que pode influenciar o ritmo e o direcionamento dos estudos a serem desenvolvidos.

64. Num cenário hipotético mais desfavorável, há o receio de que eventual decisão pela não renovação do contrato com a Caixa implique na retomada da gestão e operacionalização do Seguro DPVAT pelas seguradoras, mediante reconstituição do consórcio, com todos os vícios associados e já conhecidos.

65. Independentemente da condução a ser dada pelo Poder Executivo, penso ser o caso de dar ciência das irregularidades verificadas no presente processo às diversas instâncias decisórias, em especial ao Ministério da Economia, Casa Civil da Presidência da República, CNSP e Susep, de modo a subsidiar os estudos e evitar retrocessos na definição do novo modelo. Além disso, cabe orientar a Secretaria Geral de Controle Externo a incluir no planejamento de ações de 2023 a realização de monitoramento das deliberações que decorrerem da apreciação desta Solicitação do Congresso Nacional, contemplando o acompanhamento das ações do CNSP e da Susep voltadas à implementação de novo modelo de operação do Seguro DPVAT.

IV

66. Passo a apresentar as principais conclusões dos achados da fiscalização, acompanhadas de exame sintético e relativizado à luz das ponderações apresentadas acima.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137594.

67. Registro minha concordância, na essência, com as conclusões da unidade técnica (peças 268-270, 340-341, 380-382), integralmente acolhidas pelo MPTCU (peças 369 e 383).

68. Quanto às propostas de encaminhamento, deixo consignadas, de forma ampla, minhas ressalvas quanto à integral ou parcial perda de objeto, inaplicabilidade ou ausência / mitigação de efeitos práticos da maioria das proposições, em razão da alteração de contexto ocorrida após a conclusão do relatório de fiscalização, conforme já exposto em tópico anterior.

69. Registro que a Susep encaminhou em abril/2021 expediente contendo aditamento à resposta anteriormente apresentada à equipe de fiscalização à título de "comentários do gestor", em razão dessa mudança de cenário superveniente (peça 336). Embora não tenham sido objeto de análise específica e confirmação pela unidade técnica (ver instrução à peça 340), as informações trazidas pela autarquia foram consideradas para subsidiar a atualização do encaminhamento final.

70. Dessa forma, e visando a tornar a leitura mais direta e objetiva, priorizarei o registro de comentários sobre encaminhamentos mantidos, com adequação ou consolidação, deixando de me pronunciar individualmente sobre sugestões não acolhidas.

71. Esclareço que o não acolhimento da maioria das medidas sugeridas, não retira a pertinência e relevância dos achados. Por esse motivo, apresentarei o registro sintético das principais conclusões do trabalho, ainda que não impliquem em adoção de medida correspondente no acórdão.

72. Conforme já mencionado, os achados de auditoria foram apresentados em quatro eixos principais: 1) transparência da operação do DPVAT (achado 3.1); 2) ocorrência de irregularidades na gestão dos recursos do DPVAT após a deflagração da Operação Tempo de Despertar (achados 3.2 a 3.4 e 3.6 a 3.9); 3) efetividade da supervisão da Susep (achados 3.5 e 3.10); e 4) constatações não decorrentes das questões inicialmente formuladas.

Falta de transparência da operação do DPVAT

Achado 3.1 – Não há transparência na divulgação de informações sobre os recursos da operação do DPVAT

73. Sobre a falta de transparência, a equipe de auditoria concluiu pela ausência de divulgação adequada tanto do patrimônio quanto das receitas e despesas da operação do DPVAT, visto que as demonstrações financeiras da Seguradora Líder constituíam o único canal de divulgação de informações do Seguro Obrigatório aos cidadãos.

74. A título exemplificativo, entre as diversas falhas constatadas, apontou-se a omissão nas demonstrações avaliadas de informações sobre as receitas das aplicações financeiras do consórcio DPVAT (média de R$ 450 milhões), não havendo detalhes sobre os títulos que constituem os ativos garantidores das provisões técnicas, seu detentor e modo de seleção, suas rentabilidades, classificações de risco de crédito, gestores, taxas de administração.

75. Foram identificadas, também, omissões nas informações sobre índice de inadimplência por unidade da federação e por categoria de veículos, valores dos prêmios não identificados e os valores recuperados em ações de regresso contra os causadores dos acidentes.

76. Quanto às despesas, verificou-se a existência de divergências nas demonstrações e a utilização de contas genéricas, que não permitem aferir a adequação dos gastos.

77. A equipe indicou a necessidade de estabelecimento de normas relativas às demonstrações contábeis do consórcio DPVAT que confiram transparência e viabilizem o controle social administrativo da operação, além da apuração de indícios de irregularidades e adoção de medidas relacionadas, levando em consideração os apontamentos registrados no achado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137594.

78. Sobre o assunto, verifico que, nos comentários atualizados sobre as propostas do relatório de inspeção, a Susep esclareceu sobre providências já adotadas pelo CNSP e pela autarquia, mormente mediante a edição de atos normativos entre o fim de 2019 e o início de 2020 (Resolução CNSP 277/2019; Circulares Susep 595/2019 e 596/2020), voltados a propiciar maior transparência contábil para o supervisor e aprimoramentos para o monitoramento da operação. Entre as principais mudanças, merecem destaque: a adequação de regras de provisionamento do Seguro DPVAT, com a criação de novas provisões; estabelecimento de novas regras de contabilização e de elaboração de conjunto de demonstrações contábeis do Consórcio acompanhada de relatório de auditoria independente; reconhecimento de prêmio pago pelo regime de competência.

79. Após o advento do *run-off* das operações do Consórcio DPVAT, houve a edição da Resolução CNSP 398/2020, com nova alteração das provisões a serem constituídas pelo Consórcio (Provisão de Sinistros Ocorridos e Não Avisados – IBNR; Provisão de Sinistros a Liquidar – PSL; Provisão de Despesas Relacionadas – PDR; Provisão de Excedentes Técnicos – PET e Provisão de Despesas Administrativas – PDA).

80. Sendo assim, ante às ponderações sobre o contexto atual expostas em tópico anterior deste Voto, entendo que os encaminhamentos propostos pela unidade técnica (peça 268, tópico 3.1.9) já foram em boa medida contemplados em alterações normativas realizadas ou tiveram seu impacto mitigado com o advento do *run-off* da Seguradora Líder, cabendo desconsiderar as sugestões de determinação para estabelecimento de normas relativas às demonstrações contábeis do consórcio e de apuração de falhas contábeis.

81. Acolho tão somente a proposta, atualizada pela unidade técnica (peça 380), de recomendação à Susep para que estabeleça rotina simplificada de conferência das demonstrações financeiras publicadas pela Caixa, bem como pela Seguradora Líder, responsável pela gestão dos sinistros até 31/12/2020.

Irregularidades na gestão dos recursos do DPVAT

Achado 3.2 – Falhas e irregularidades na arrecadação e distribuição dos recursos do DPVAT

Achado 3.3 – Despesas gerais irregulares

Achado 3.4 – Falhas e irregularidades na recepção e regulação do DPVAT

Achado 3.6 – Seguradoras consorciadas lucram mais de 2% dos prêmios do DPVAT

Achado 3.7 – Falhas e irregularidades relacionadas com a emissão de apólices - CRLV

Achado 3.8 – Indícios de irregularidades em transações com partes relacionadas

Achado 3.9 – Despesas gerais acima dos valores autorizados pelo CNSP

82. Os achados 3.2 a 3.6 e 3.7 a 3.9, detalhados de forma minudente ao longo de quase 200 páginas do Relatório de Fiscalização (peça 268, p. 105-238 e 264-327), tratam de irregularidades diversas na gestão dos recursos do DPVAT. Cada um desses achados se desdobrou em uma rede de graves constatações, as quais cotejadas com a altíssima materialidade da movimentação financeira associada (volume de recursos fiscalizados estimado em R$ 39,3 bilhões, limitado apenas aos recursos administrados pelo Consórcio DPVAT nos anos de 2008 e 2018, excluídos os valores destinados ao FNS e Denatran), sinalizam o severo impacto, para a sociedade, dos vícios observados no modelo de operação DPVAT então vigente.

83. Sem entrar em aprofundamentos nas diversas constatações pontuais de cada achado, integralmente reproduzidas no Relatório que acompanha este Voto, verifico que as irregularidades apontadas na inspeção foram reorganizadas em sete aspectos principais nas conclusões da equipe de fiscalização.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137594.

84. Sob o aspecto de falhas na política de preços do DPVAT (1), a equipe concluiu, em síntese, que:

a) a análise da evolução histórica dos valores do DPVAT mostra descompasso nas variações dos valores de prêmios e indenizações, denotando que, mesmo em tempos de inflação controlada, os preços do DPVAT foram mal administrados, pois, com frequência, observam-se anos de mudanças relevantes de um valor com pouca ou nenhuma alteração do outro (achado 3.7);

b) na análise técnica da Susep em relação à revisão anual da tarifa do DPVAT, identificou-se indício de interferência de um diretor da Susep no cálculo atuarial da operação DPVAT que era realizado por grupo de servidores da Autarquia no processo da revisão tarifária de 2019 (achado 3.2);

c) os valores fixados para o custo de apólice foram artificialmente inflados desde a reimplantação dessa cobrança em 2009, havendo no cálculo do custo do bilhete os seguintes valores indevidos: despesas com processamento de dados, despesas com CRV, custos de cobrança do IPVA, custo do boleto bancário. (achado 3.7);

d) houve distorção no processamento do excesso a que se refere o item anterior, visto que, em vez de ter sido consumido em despesas gerais, o valor correspondente deveria advir dos prêmios arrecadados (o custo do bilhete deve corresponder às despesas de emissão e cobrança da apólice do DPVAT). Como os valores cobrados a título de prêmio, diferentemente dos cobrados a título de custo do bilhete, submetem-se à regra de repasse obrigatório, nos termos do art. 12, §§ 2º e 3º da Lei 6.194/1974, houve impacto negativo no valor dos repasses ao FNS e ao Denatran (achado 3.9).

85. As constatações relacionadas ao aspecto de lucros auferidos indevidamente pelas seguradoras consorciadas (2), foram assim sintetizadas pela equipe de fiscalização:

a) a despeito da manutenção pelo CNSP da margem de resultado de operação do DPVAT em 2% da arrecadação de prêmios do DPVAT, a Seguradora Líder registrou lucros operacionais e distribuiu dividendos que correspondem, em média, a 6,4% dos prêmios arrecadados. (achado 3.6);

b) a Seguradora Líder transferiu a consorciadas valores a título de ressarcimento de custo operacional (RCO) por serviços de recepção e regulação de sinistros. A Susep constatou que os valores repassados eram 50% superiores aos custos dos serviços, pois um terço dos valores repassados foi apropriado como lucro pelas consorciadas. Esse valor pago a maior deveria ter sido subtraído da margem de resultado do consórcio DPVAT, pois a margem de resultado é limitada a 2% dos prêmios arrecadados pelo CNSP. No entanto, a Líder reconheceu os 2% de margem de resultado e pagou o excesso de RCO. (achado 3.6)

86. No aspecto de falhas e irregularidades na administração das receitas do DPVAT (3), a unidade técnica apontou, no essencial, que:

a) comparando os valores que deveriam ter sido repassados ao FNS com os valores das receitas informadas nos relatórios de gestão do FNS, identificou-se diferença em desfavor do referido fundo no período de 2008 a 2018, inclusive no período anterior a 2011, quando a responsabilidade pelos repasses obrigatórios não era dos bancos arrecadadores. Consta de relatório da Susep informação oriunda do controle interno da Seguradora Líder apontando falha no sistema de arrecadação, o que sugere erro procedimental no âmbito da Líder. (achado 3.2);

b) Comparando os valores pagos pela Líder com os valores pagos pelos Estados na arrecadação de receitas, identificou-se indício de sobrepreço nas tarifas bancárias de arrecadação. Cerca de 17% dos recursos destinados a despesas gerais são perdidos com tarifas na arrecadação. Ademais, constatou-se risco de as instituições financeiras terem sido duplamente remuneradas pelo recebimento de valores quando IPVA e DPVAT eram cobrados conjuntamente. (achado 3.8)

c) as despesas com tarifas bancárias na arrecadação, incluindo todas as instituições arrecadadoras, somaram R$ 1,06 bilhão no período de 2008 a 2019 (média de R$ 88 milhões/ano),

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137594.

havendo oportunidade de redução desses custos, por exemplo, com a adoção do sistema PIX (achado 3.8);

d) quanto às receitas financeiras, identificou-se indícios de má administração dos recursos das provisões técnicas com favorecimento de empresas ligadas às consorciadas. Além disso, constatou-se indício de sobrepreço no preço pago pelo serviço de custódia dos títulos. (achado 3.8)

87. As constatações classificadas como falhas e irregularidades nas despesas do DPVAT (4) foram assim resumidas na conclusão da equipe de fiscalização:

a) as despesas gerais realizadas pela Líder superam o total autorizado pelo CNSP num montante de R$ 2,0 bilhões de 2008 a 2019. A maior parte dos recursos utilizada para manter esse excesso de despesas foi oriunda do excesso de arrecadação a título de custo de emissão de bilhetes (achado 3.9);

b) analisando a evolução dos saldos das contas, concluiu-se que houve desvio de recursos de IBNR e de rendimentos financeiros das aplicações para o pagamento de despesas gerais em excesso. (achado 3.9);

c) mais de um terço das seguradoras (37% das seguradoras) não recepciona sinistros. Dentre as que recepcionam, cerca de metade (31% das seguradoras) terceiriza, total ou parcialmente, o serviço, e metade (32% das seguradoras) recepciona sinistros exclusivamente por conta própria, sem terceirizar. No processo de regulação, a terceirização é ainda mais acentuada: 51% das seguradoras terceirizam, de forma exclusiva ou não, a regulação dos sinistros do DPVAT. E 36% das seguradoras não recepcionam sinistros, enquanto apenas 12% das seguradoras regulam sinistros sem terceirizar. A Susep constatou que as seguradoras consorciadas não possuem sistemas adequados de controle dos serviços terceirizados, o que facilita a ocorrência de fraudes (achado 3.4);

d) no período de 2008 a 2019, a Líder pagou o valor estimado de R$ 856 milhões em tarifas bancárias para bancos que pertencem aos mesmos grupos econômicos das seguradoras que compõem o quadro societário do consórcio. Considerando os indícios de sobrepreço identificado, esse fato pode configurar favorecimento indevido de partes relacionadas. (achado 3.8);

e) a despeito de apontamentos feitos em fiscalizações anteriores (TC 030.283/2012-4) e no relatório da KPMG, acerca ausência de previsão legal para o repasse aos Detrans de 1% da arrecadação do DPVAT – na medida do que se arrecada em cada unidade da federação (UF) – realizado pela Seguradora Líder, a questão encontra-se pendente de julgamento na Susep há anos. Neste trabalho, verificou-se que, embora os totais repassados aos Detrans correspondam anualmente a 1% dos prêmios, os repasses aos Detrans de cada UF não guardam uma mínima correlação com as frotas das UF correspondentes. (achado 3.3);

f) foram identificadas despesas de R$ 250 milhões com cobrança de IPVA no período de 2008 a 2017. A Líder pagava despesas com envios de cartas com guias de pagamento, envio de mensagens de débito por celular (SMS) e envios de cartas de cobrança aos proprietários inadimplentes de veículos em algumas unidades da federação. Em 2018, o envio de cartas com guias de pagamento foi cancelado em três unidades da federação (SP, RS e DF), sendo mantido em uma unidade (PR), o que gerou economia da ordem de 22,0 milhões. Essas despesas são irregulares, pois não guardam relação com o DPVAT e só beneficiam proprietários de veículos de algumas UF. (achado 3.3);

g) a Seguradora Líder desembolsou recursos com a impressão de formulários CRV no período de 2008 a 2019. Esses formulários, diferentemente dos formulários CRLV, não possuem relação com o seguro DPVAT; portanto, não poderiam ser suportados pela operação do DPVAT. (achado 3.3);

h) identificou-se aumento desproporcional das despesas com impressão de formulários em 2019, configurando indício de sobrepreço nos contratos. (achado 3.9);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137594.

i) foram identificados indícios de que as multas aplicadas aos dirigentes da Seguradora Líder foram repassadas aos proprietários de veículos. (achado 3.1);

j) identificaram-se indícios de antieconomicidade na distribuição dos monopólios da recepção de sinistros pelos Correios entre as seguradoras consorciadas. (achado 3.5);

88. A equipe de fiscalização concluiu pela existência de falhas e irregularidades em contratos da Seguradora Líder (5), conforme descrito a seguir:

a) a Líder manteve por anos um contrato para centralizar a prestação de contas da arrecadação de prêmios do Seguro DPVAT realizada através dos bancos Banrisul, BRB, Banese e Banestes - R$ 3,4 milhões anuais, sendo que o dever de prestar contas da arrecadação é da instituição arrecadadora, que inclusive cobra tarifa bancária pelo serviço. Há indício de que a despesa era desnecessária, mesmo porque foi cancelada sem acarretar novo gasto para a operação do DPVAT. (achado 3.2)

b) a Líder verteu R$ 646 milhões para a Megadata por serviços de processamento de dados de 2008 até meados de 2018. Comparando os valores do contrato da Megadata com os valores do contrato firmado com a empresa Tivit para sucedê-la na execução dos serviços, identifica-se indício de sobrepreço superior a 700%. Ao rescindir contrato com a Megadata, a Líder pagou, sem previsão contratual, multa de R$ 33,5 milhões. Os proprietários e o dirigente da Megadata foram investigados em casos notórios de fraude contra a administração pública, e empresas ligadas à Megadata possuem negócios com políticos. (achado 3.3);

c) a partir de análise utilizando dados das bases do TCU, identificou-se indícios de que uma empresa contratada para a impressão dos formulários CRV/CRLV (Printech do Brasil Representações Gráfica e Editora Ltda) é uma empresa de fachada por meio da qual o grupo econômico da Megadata drena recursos da operação do DPVAT. (achado 3.7);

89. Sob o aspecto de falhas no combate a fraudes perpetradas por quadrilhas organizadas (6), a unidade técnica assim concluiu:

a) identificou-se notícias de fraudes contra o DPVAT em diversas partes do País, perpetradas de diferentes modos, revelando que o processo de regulação instituído pela Seguradora Líder deve ser aprimorado em diversos pontos. (achado 3.4)

b) as medidas de combate a fraudes adotadas pela Líder melhoraram após a Operação Tempo de Despertar (achado 3.4). Estima-se que o pico de fraudes ocorreu nos anos 2014-2015, quando os sinistros avisados atingiram o maior patamar. Os níveis mais baixos de indenizações nos últimos anos (cerca de metade dos R$ 3 bilhões pagos em 2014) levam à conclusão de que podem persistir fraudes contra o DPVAT atualmente, mas essas estão com certeza em nível muito inferior ao de 2014-2015. (achado 3.2).

c) a falta de segregação entre as atividades de recepção e regulação estimulava a captação de sinistros bem como as fraudes contra o DPVAT. A Líder estabeleceu uma segregação parcial das atividades de recepção e regulação dos sinistros, mas ainda há sinistros que são recepcionados e regulados pelas mesmas consorciadas. (achado 3.4)

d) a evolução anual das despesas de sinistros avisados não guarda relação com os dados oficiais de frota de veículos, mortalidade por acidentes de trânsito, número de internações em hospitais do SUS em decorrência de acidentes de trânsito e gastos com internações de feridos hospitalizados no SUS devido a acidentes de trânsito. A divulgação de dados de sinistros por Município viabilizaria um maior controle social da operação bem como facilitaria o monitoramento a distância da operação do DPVAT pela Susep. (achado 3.4)

90. Por fim, sob o último aspecto deste tópico, alusivo a falhas em procedimentos (7), a equipe de fiscalização concluiu que:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137594.

a) as receitas das aplicações financeiras dos recursos das provisões técnicas são desconsideradas no processo de revisão tarifária. (achado 3.2)

b) a Susep identificou falta de padronização na contabilização das receitas de RCO pelas seguradoras consorciadas. Essa heterogeneidade inviabiliza o monitoramento à distância das despesas de sinistros com partes relacionadas. (achado 3.4)

c) até 2019, as provisões técnicas do DPVAT eram constituídas pelo regime de caixa e não se baseavam em cálculo atuarial. A Susep editou norma para corrigir a falha, entretanto, não estendeu o regime de competência ao reconhecimento da margem de resultado das consorciadas. (achado 3.2)

d) a Seguradora Líder informa em seu site que o custo do boleto não está inserido custo do bilhete, o que é vedado por norma do Bacen. Ocorre, no entanto, que essa informação não é verdadeira, pois o custo do boleto é sim transferido aos proprietários de veículos por meio da cobrança do custo do bilhete. (achado 3.7)

91. Em relação às constatações desse grupo de achados (3.2 a 3.4 e 3.6 a 3.9), verifico que parte desses apontamentos repete ou trata de desdobramentos ou variações de irregularidades já observadas em ações de controle anteriores do TCU. Conforme bem registrado pelo corpo diretivo da unidade técnica (peça 269), em todas as análises já efetuadas sobre a forma de operação do seguro então vigente, há um foco central: "*o vício de origem acerca da remuneração das seguradoras consorciadas é o principal fator originador das gravíssimas irregularidades encontradas nestes autos e em todas as demais fiscalizações anteriores levadas a efeito por este Tribunal*".

92. Repisando exames anteriores, verifico que a equivocada sistemática de lucro das consorciadas do Seguro DPVAT, em execução até o fim de 2020, com base em percentual da arrecadação de prêmios, ao contrário de propiciar boa gestão dos recursos, constituiu incentivo à falta de controle por parte do consórcio, em prejuízo à sociedade.

94. A partir das constatações, o relatório de fiscalização sugeriu um vasto volume de medidas, visando, em síntese, à realização de fiscalizações, apurações, verificação de despesas e avaliação dos indícios de irregularidades apontados, com adoção de medidas administrativas de cobrança; correção de falhas; edição de normas; e outras medidas corretivas. Parte das providências sugeridas impacta potencialmente a sequência da operação para o futuro, e outra parcela busca aprofundar exame de situações pretéritas para, se for o caso, iniciar processo de cobrança administrativa.

95. Ante a ampla mudança de contexto ocorrida após a conclusão da auditoria, verifico que na avaliação das medidas sugeridas pela unidade técnica para dar tratamento aos achados, eventual comando do TCU à Susep para ampliação de frentes de apuração dessas constatações, com novos objetos e maior grau de aprofundamento, precisa ser sopesado com a disponibilidade de meios e recursos e a existência de prioridades na alocação de esforços.

96. Sobre o assunto, verifico que a Susep, nos comentários sobre as propostas de encaminhamento do relatório de fiscalização, atualizados após dissolução do consórcio e início da operação do Seguro DPVAT pela Caixa (peça 336), trouxe diversas informações sobre medidas corretivas já adotadas, fiscalizações próprias já concluídas ou em andamento, processo de cobrança administrativa autuado, além da inexequibilidade ou perda de objeto de algumas medidas propostas.

97. Entre as medidas já adotadas no âmbito da Susep, merece destaque o esclarecimento feito pela Susep no sentido de que alguns dos apontamentos mais críticos, relacionados a irregularidades apontadas pelo GT 6640, pela KPMG e pela Operação Tempo de Despertar, já estavam incluídos em fiscalizações já iniciadas no âmbito da autarquia.

98. Em uma delas, teria sido emitido relatório de aprofundamento do conteúdo do Relatório Forense da KPMG, em que foram apontados os contratos/gastos executados pela Líder em desconformidade com o regramento aplicável. Nesse mesmo procedimento, informa a Susep, por

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137594.

exemplo, que foi incluída a apuração das irregularidades na contratação da Megadata pela Seguradora Líder, apontada no achado 3.3 do Relatório de Fiscalização em exame nestes autos.

99. A propósito, informou a Susep que foi nesse processo (15414.604989/2020-92) que a Seguradora Líder foi notificada para recolhimento do montante de R$ 2,2 bilhões (ajustado em definitivo para o valor atualizado de R$ 1,7 bilhão, após apreciação da defesa da seguradora), assunto mencionado em tópico anterior deste Voto e que fundamentou proposta de autuação de processo específico do TCU para acompanhamento.

100. Outra medida relevante informada foi a realização de fiscalização que teria aprofundado, dentro de seu escopo de atuação, as situações constantes no Relatório Forense da KPMG que pudessem configurar alguma infração administrativa ou mesmo penal. Segundo a Susep, o trabalho, ainda em andamento naquela ocasião, apresentou o resultado da análise da documentação das transações apontadas pela KPMG por ausência de evidências das prestações do serviço, documentos suporte ou aprovação do Conselho de Administração de uma amostra de 1.000 transações.

101. Foi mencionada também a existência de fiscalização no contrato da Líder com a empresa Printech Brasil para impressão de formulários do CRV e do CRLV, em que a autarquia concluiu pela existência de irregularidades e pela inclusão do assunto em processo administrativo para notificar a Líder a ressarcir o caixa de recursos do DPVAT.

102. Dessa forma, para os casos em que há declaração da existência de medidas em andamento no âmbito da Susep, avalio que em substituição às propostas de determinação de apuração de indícios de irregularidades em despesas incorridas, julgo pertinente expedir orientação à Segecex para que, no próximo monitoramento a ser realizado por unidade do Tribunal na Susep, seja verificado se a autarquia avaliou adequadamente a regularidade das constatações apontadas no relatório de inspeção a seguir descritas, e, se for o caso, adotou as medidas para ressarcir à operação DPVAT os recursos porventura gastos indevidamente:

a) falhas e irregularidades apontadas no Relatório da KPMG, que foram objeto de fiscalização pela Susep, com aprofundamento, dentro de seu escopo de atuação, de constatações que pudessem configurar alguma infração administrativa ou mesmo penal (achados 3.3 e 3.4);

b) falhas e irregularidades identificadas pelo Grupo de Trabalho 6640/2016, sobre processos de recepção e regulação de sinistros, que foram objeto de fiscalização pela Susep nos ciclos de 2019 e 2020 (achado 3.4);

b) indícios de irregularidades no contrato de impressão de formulários do CRV e CRLV firmado entre a Seguradora Líder e a empresa Printech do Brasil Representações Gráfica e Editora Ltda., que foram objeto de fiscalização pela Susep no ciclo de 2020, resultando em representação contra a Seguradora Líder e anúncio de inclusão de valores em notificação de ressarcimento (achado 3.7).

103. Em relação a várias outras medidas de fiscalização ou apuração sugeridas pela SecexFinanças, houve manifestação da Susep pela exequibilidade integral ou parcial, com ressalvas quanto à necessidade de obtenção de mais detalhes sobre as fontes de informação utilizadas pelo TCU.

104. Em relação a tais encaminhamentos propostos pela equipe de fiscalização, reafirmo a posição já assentada no Tribunal quanto à competência originária do CNSP e da Susep, como agentes reguladores e fiscalizadores da operação do Seguro DPVAT.

105. Desse modo, acolhendo a mesma linha das últimas deliberações desta Corte de Contas sobre a matéria, e em substituição às propostas de determinação sugeridas pela unidade, entendo mais adequado recomendar à Susep que, em procedimento específico e metodologia apropriada, à luz dos achados apontados no relatório de fiscalização objeto destes autos, proceda à verificação, avaliação da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137594.

regularidade ou adequação das ocorrências associadas às constatações a seguir relacionadas, adotando as providências cabíveis diante das irregularidades porventura identificadas:

a) diferenças de repasses, em desfavor do Fundo Nacional de Saúde – FNS, constatado a partir do cotejamento de informações das demonstrações financeiras da Seguradora Líder, dos dados de receitas do Departamento Nacional de Trânsito – Denatran e dos relatórios de execução financeira do FNS (achado 3.2);

b) despesas bancárias excessivas com partes relacionadas (achado 3.8);

c) recolhimento indevido ou em duplicidade de tarifas bancárias de arrecadação no convênio firmado com a Tecnologia e Produtos S.A. (achado 3.2);

d) despesas irregulares com processamento de dados, no contrato firmado com a empresa Megadata Computação Ltda. (achado 3.3)

d) apuração de resultados antes dos impostos e participações da Seguradora Líder, verificados nas demonstrações financeiras da companhia, em percentual médio de 6,4%, ultrapassando a margem de resultado estabelecida em 2% (achado 3.6);

e) pagamento em excesso a título de ressarcimento de custo operacional de recepção e regulação (achado 3.6);

f) falhas na política de investimento das aplicações financeiras, incorrendo em despesas com a administração das aplicações financeiras, mediante contratação junto a empresas ligadas às seguradoras (achado 3.8);

g) possíveis desvios de recursos de IBNR e rendimentos financeiros das aplicações para pagamentos de despesas gerais em excesso (achado 3.9);

h) aumento desproporcional das despesas com impressão de formulários em 2019 (achado 3.9);

i) indícios de irregularidades contábeis nas demonstrações financeiras da Seguradora Líder (achado 3.1);

j) indícios de pagamento de multas aplicadas a dirigentes da Seguradora Líder, com recursos de arrecadação não destinados à margem de resultado (achado 3.1);

k) despesas indevidas com cobrança de IPVA e com formulários desvinculados da operação do DPVAT (achado 3.3);

Falhas da Susep na Supervisão da operação do DPVAT

Achado 3.5 – A Susep não acompanhou os desdobramentos da auditoria forense da KPMG

Achado 3.10 – Potenciais conflitos de interesse na Seguradora Líder, na Susep e no CRSNSP, inclusive com vínculos políticos

106. O terceiro eixo de achados decorreu da questão de auditoria destinada a responder se havia efetividade na supervisão realizada pela Susep.

107. A questão foi incluída para subsidiar o exame do TC 010.729/2018-6, igualmente trazido à apreciação na presente Sessão Plenária, que tratou de denúncia acerca de possíveis irregularidades relacionadas a conflitos de interesses de membros do Conselho Diretor da Susep e membro do CNSP, na qualidade de Superintendente da Susep, em decisões relativas às despesas administrativas que compõem os custos do seguro DPVAT.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137594.

108. Conforme registrado no relatório de fiscalização, cópia da denúncia foi encaminhada pelo próprio denunciante aos denunciados, além de ter sido amplamente divulgada em veículos de mídia, o que motivou proposta de levantamento do sigilo do denunciante.

109. Em síntese, o documento levanta suspeições em relação ao Conselho Diretor da autarquia e aponta "decisões controversas, que apresentam indícios de irregularidades", a exemplo de decisão da diretoria que, desconsiderando parecer da área técnica da autarquia que havia recomendado a redução de 0,4% para 0,3% da comissão paga aos corretores sobre a receita do DPVAT, decidiu elevar a taxa ao patamar de 1%. Aponta ainda a denúncia que o então superintendente da Susep, Sr. Joaquim Mendanha, teria exercido anteriormente o cargo de presidente do Sindicato dos Corretores de Goiás (Sincor-GO), além de ter exercido a presidência da Susep em concomitância com a situação de sócio em empresa gerenciadora de riscos, em sociedade com o vice-presidente financeiro do Sincor-GO. A denúncia aponta ainda que o então diretor de administração da Susep, Sr. Paulo dos Santos, teria sido presidente do Instituto Brasileiro de Autorregulação do Mercado de Corretagem de Seguros (Ibracor), bem como que o então Diretor de Organização do Sistema, Sr. Marcelo Camacho Rocha, seria filho do atual presidente do Ibracor.

110. As principais constatações apontadas na inspeção estão descritas a seguir.

111. A equipe de fiscalização concluiu pela confirmação de situações de conflito de interesses de três diretores da Susep entre 2016 e 2019, apontadas no processo de denúncia TC 010.729/2018-6. A unidade técnica considerou que essas situações se subsomem às condições previstas na Lei 12.813/2013, arts. 2º a 5º e 12, podendo configurar atos de improbidade administrativa. (achado 3.10)

112. O relatório de fiscalização apontou a existência de quatro decisões adotadas pelos dirigentes em situações de conflito de interesses que favoreceram indevidamente a Líder e determinadas entidades privadas. Adicionalmente, foram identificadas outras dez decisões da Diretoria da Susep que podem vir a ser caracterizadas como favorecimento indevido da Líder e de certas entidades privadas. (achado 3.10)

113. Outra constatação consistiu no fato de que, durante 199 dias, o relatório da KPMG, recebido pelo superintendente da Susep, deixou de ser compartilhado com o corpo técnico da Autarquia, sem a adoção de qualquer medida de controle. No caso, a Seguradora Líder encaminhou à Susep, em 9/8/2017, cópia do relatório da KPMG. Em 19/2/2018, o Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Susep (SindSusep) deliberou por comunicar irregularidades ao TCU. Alguns técnicos da Susep receberam permissão de acesso ao processo em 24/2/2018. (achado 3.5)

114. Adicionalmente, ressaltou a equipe de fiscalização que, decorridos, naquela oportunidade, mais de dois anos do recebimento do relatório da KPMG, a Susep ainda não sabia se a Seguradora Líder teria adotado integralmente o plano de ação proposto pela KPMG, nem qual o prazo final planejado para implementação de cada medida ou em que estágio de implementação se encontra cada uma das ações propostas em decorrência dos 34 pontos de risco identificados pela KPMG. (achado 3.5)

115. Das constatações relacionadas ao relatório da KPMG, resultaram propostas voltadas a ordenar à Susep a verificação da adequação e do cumprimento por parte da Seguradora do plano de ação proposto pela KPMG, além de determinação para o encaminhamento ao TCU de cópia do anexo sigiloso do referido relatório forense.

116. Sobre a primeira medida, nos comentários adicionais que apresentou em abril/2021, a Susep informou a realização de fiscalização, já mencionada no tópico anterior, que aprofundou, dentro de seu escopo de atuação, as principais situações reportadas no relatório da KPMG. Em seus comentários, a autarquia alegou que não seria produtivo e eficiente emitir juízo de valor sobre a adequação de medidas que foram emitidas de forma incidental pela KPMG e cuja implementação foi

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137594.

acompanhada por outra firma de auditoria contratada (PWC). Ademais, ante o cenário de run-off, a questão, na opinião da Susep, teria se tornado ainda menos relevante e excessivamente onerosa.

117. Concordo, em parte, com os argumentos da Susep, apenas para dispensar a medida em relação ao juízo de adequação do plano de ação proposto pela KPMG. Quanto à verificação do cumprimento do plano de ação da consultora externa, por parte da Seguradora, não vejo razões para dispensar tal providência. Como já informado, a Susep teria iniciado fiscalização com aprofundamento de exame das situações reportadas pela KPMG, cabendo incluir o tema no próximo monitoramento a ser realizado por unidade do Tribunal na Susep, de modo a que seja verificado se a autarquia avaliou adequadamente a regularidade das constatações apontadas no relatório da KPMG, e, se for o caso, adotou as medidas para ressarcir à operação DPVAT os recursos porventura gastos indevidamente.

118. Houve, também, proposta de autuação de processos apartados para tratar da responsabilização do superintendente da Susep à época dos fatos, Sr. Joaquim Mendanha de Ataídes, e do chefe de gabinete, Sr. Marcelo Rodrigues da Costa, que deixaram de adotar providências tempestivas em relação a graves constatações constantes do Relatório da KPMG de que teriam tido ciência.

119. Concordo com a proposição apenas em relação ao então superintendente da Susep à época dos fatos, Sr. Joaquim Mendanha de Ataídes, visto que sua inércia na apuração das graves irregularidades consignadas no relatório da KPMG de que tomou conhecimento permitiu a continuidade de falhas, fraudes e irregularidades que resultam em perdas de recursos do DPVAT. Creio que há nos autos elementos a justificar a medida, inclusive com a autorização para a realização de audiência, nos termos descritos no achado 3.5 do relatório de fiscalização.

120. Por outro lado, creio que a situação do ex-chefe de gabinete, Sr. Marcelo Rodrigues da Costa, não comporta igual medida, visto que passou a ocupar o referido cargo a partir de 19/2/2018, mesma data em houve deliberação do SindSusep por comunicar irregularidades ao TCU e poucos dias antes da disponibilização, a alguns técnicos da Susep, de acesso ao processo em que figurava o relatório da KPMG.

121. A proposição para autuar um segundo processo apartado serviria a apurar a responsabilidade dos gestores que adotaram, com indícios de conflito de interesses, decisões favoráveis à Seguradora Líder em desconformidade com a legislação, nos anos de 2016 a 2018.

122. Acolho a proposta, por seus fundamentos. Sobre o assunto, verifico que a equipe de fiscalização promoveu detalhado exame de decisões da diretoria colegiada da Susep no período indicado, tendo apontado a existência de potenciais conflitos de interesse de três membros da alta administração da autarquia no período, os Srs. Joaquim Mendanha de Ataídes (então Superintendente), Marcelo Augusto Camacho Rocha (então Diretor de Organização do Sistema de Seguros Privados) e Paulo dos Santos (então Diretor de Administração). Indicou-se também, suspeitas em relação a outras decisões favoráveis injustificadas à Seguradora Líder no mesmo período, com a participação dos Srs. Icaro Demarchi Araújo Leite (então Diretor de Supervisão de Solvência), Carlos Alberto de Paula (então Diretor de Supervisão de Conduta), Cássio Cabral Kelly (Diretor de Supervisão de Solvência à época de determinadas decisões), bem como da Sra. Helena Mulim Venceslau (Diretora de Supervisão de Conduta, à época de determinadas decisões).

123. Acolho, por fim, a proposta de encaminhamento de cópia de inteiro teor do acórdão ao Ministério da Economia, com vistas ao aprimoramento do sistema de controle concernente à nomeação de pessoas para a direção da Superintendência de Seguros Privados – Susep e para a composição do Conselho Nacional de Seguros Privados – CNSP e do Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados – CRSNSP.

Achados de auditoria não decorrentes das questões inicialmente formuladas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137594.

124. Nesse último eixo, foram apresentadas constatações decorrentes da análise do relatório da KPMG que, embora associadas a alguns dos achados descritos anteriormente, não decorriam do exame das três questões principais de auditoria (falhas na transparência, irregularidades na gestão, falhas na supervisão).

125. As constatações, todas associadas ao achado 3.10, foram as seguintes: i) favorecimento indevido de membros da alta administração da Seguradora Líder; ii) negócios da Líder favorecendo pessoas politicamente expostas; iii) possível conflito de interesse no Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados – CRSNSP iv) tentativa de frustrar a Operação Tempo de Despertar e a auditoria da KPMG; v) tentativa de obstruir a CPI do DPVAT;

126. Acerca dessas constatações, reitero ponderação feita em tópicos anteriores deste Voto, pela conveniência de que a fiscalização que a Susep declarou ter realizado, com aprofundamento, dentro de seu escopo de atuação, de constatações do relatório forense da KPMG, seja objeto de verificação no próximo monitoramento a ser conduzido por unidade técnica do TCU sobre a gestão do Seguro DPVAT.

V

Considerações finais

127. Presentes os requisitos de admissibilidade, esta Solicitação do Congresso Nacional foi conhecida e considerada parcialmente atendida, mediante o Acórdão 42/2018-Plenário (Rel. Ministro José Mucio Monteiro), oportunidade em que foi informado à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados sobre a inclusão dos exames demandados por aquela comissão permanente em processo já autuado para tratar de monitoramento de deliberações sobre o tema.

128. Nesta etapa, foram apresentados os resultados de inspeção realizada na Susep, em sua função reguladora e fiscalizadora do DPVAT, para apurar falhas que pudessem ter concorrido para a ocorrência das fraudes detectadas pela "Operação Tempo de Despertar", de 2015, com indicação de práticas que levem à maior transparência da gestão dos recursos recolhidos dos cidadãos.

129. No mérito, verifico que a inspeção realizada pela SecexFinanças foi exitosa no cumprimento de seus objetivos, mediante extenso e minudente relatório de fiscalização, com apresentação de detalhada visão do objeto da auditoria, em que foram apontadas diversas fragilidades e falhas na transparência e na supervisão, bem como graves indícios de irregularidade na gestão dos recursos do Seguro DPVAT.

130. Portanto, exaurida a análise da matéria, a presente Solicitação do Congresso Nacional está apta a ser considerada integralmente atendida pelo Plenário desta Corte, com a consequente autorização para arquivamento dos autos, nos termos dos arts. 14, inciso IV, e 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008, c/c art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU.

131. Do exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de dezembro de 2022.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72137594.