



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA QUARTA PROCURADORIA

PARECER: 0062/2024–G4P/ML

ASSUNTO: AUDITORIA DE REGULARIDADE

REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 00600-00006737/2022-81-e

EMENTA: 1. AUDITORIA DE REGULARIDADE. APLICAÇÃO DAS RECEITAS ARRECADADAS COM A COBRANÇA DE MULTAS DE TRÂNSITO NO DISTRITO FEDERAL. RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA. **NESTA FASE: ANÁLISE INICIAL.**
2. ÁREA TÉCNICA SUGERE DETERMINAÇÕES AO DER/DF, DETRAN E À PMDF, BEM COMO RECOMENDAÇÃO À PGDF.
3. **AQUIESCÊNCIA DO PARQUET DE CONTAS, COM AJUSTE.**

1. Cuidam os autos de Auditoria de Conformidade realizada no âmbito do Departamento de Estradas de Rodagem do DF – DER/DF, do Departamento de Trânsito do DF – DETRAN/DF e da Polícia Militar do DF – PMDF para analisar e avaliar a arrecadação e a aplicação das receitas obtidas com a cobrança de multas de trânsito no Distrito Federal, no período de janeiro de 2020 a junho de 2022.

2. Em etapa processual anterior, após a confecção do Relatório Prévio de Auditoria, o TCDF, por meio da **Decisão nº 2.343/2023**, encaminhou cópia do citado documento às jurisdições para conhecimento e manifestação.

3. Ao avaliar a documentação apresentada pelas jurisdições, a Unidade Técnica assim concluiu na versão final do Relatório:

“(…)

3. Conclusões

235. Este trabalho objetivou avaliar a conformidade da aplicação das receitas arrecadadas via infrações de trânsito à Lei Federal nº 9.503/1997 - CTB e normativos pertinentes. Assim, foram identificadas inicialmente duas dimensões para a análise, as quais foram convertidas em questões de auditoria.

236. A primeira questão¹ evidenciou que a maioria das notas de empenho do DETRAN/DF, DER/DF e PMDF, cujas fontes eram 237 ou 437, guardaram relação com o art. 320 do CTB. Não obstante, em 1,6% do valor examinado – montante superior a 8 milhões de reais – identificaram-se contratos cujas despesas não foram devidamente comprovadas em relação à aludida Lei. Instados a se manifestar, o DETRAN/DF e o DER/DF não apresentaram elementos suficientes que justificassem o uso das receitas arrecadadas com infrações de trânsito em tais situações.

237. Além disso, verificaram-se falhas relacionadas à transparência da divulgação das multas de trânsito em linha com o art. 320 do CTB, § 2º, e com a Portaria DENATRAN nº 85/2018, as quais foram corrigidas integralmente pelo DETRAN/DF, parcialmente pelo DER/DF e ainda sem providências efetivas adotadas pela PMDF, no que lhe cabia.

ML3

¹ **Questão de Auditoria nº 1** – Os órgãos de trânsito têm seguido as disposições legais que disciplinam a aplicação das receitas arrecadadas com multas por infração de trânsito?



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA QUARTA PROCURADORIA

238. Em relação à **segunda questão**², e após escrutínio nos relatórios contábeis e orçamentários obtidos no SIGGO, **entendeu-se que os três jurisdicionados mantiveram a vinculação dos recursos advindos de multas de trânsito nos exercícios seguintes.**

239. Em outra perspectiva, foi identificada, no curso da Auditoria, **divergência entre o DETRAN/DF e a atual Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SEPLAD/DF quanto à possibilidade jurídica de se desvincularem receitas arrecadadas com multas de trânsito, com esteio na EC nº 93/2016, a qual trata da Desvinculação de Receitas de Estados e Municípios – DREM.** Nesse sentido, entende-se por adequado recomendar à Procuradoria Geral do Distrito Federal – PGDF que se manifeste, uma vez que esta ainda não o fez de forma preliminar após o Relatório Prévio.

240. Em última análise, **esta Auditoria constatou a regularidade da maior parte das aplicações realizadas em face da arrecadação de multas de trânsito, tendo restado algumas pendências a serem tratadas por parte dos jurisdicionados.** Desse modo, entende-se que a correta vinculação de todas as despesas custeadas a partir das fontes 237/437 contribuem para a melhoria do Trânsito do Distrito Federal em todas as suas dimensões, além de propiciar segurança jurídica aos jurisdicionados competentes para suas aplicações. (...)” (Grifos acrescidos e no original).

4. Por fim, os auditores responsáveis pela Auditoria de Conformidade propuseram ao Plenário do TCDF:

“I. tomar conhecimento do presente Relatório de Auditoria;

II. determinar ao DER-DF – Departamento de Estradas de Rodagem – que:

a) apresente evidências que comprovem a adequabilidade do custeio de 84,9% do Contrato nº 33/2016 – DER/DF com recursos das fontes 237/437 ou demonstre, com dados objetivos, o percentual a ser aplicado e ajuste o custeio, que deve ser revisto a cada renovação, prorrogação ou substituição do ajuste; (Achado 1)

b) doravante, abstenha-se de utilizar recursos das fontes 237/437 para custeio de despesas do Contrato nº 25/2020 – DER/DF sem a devida e prévia comprovação da correlação entre os serviços prestados com as áreas elencadas no art. 320 do Código de Trânsito Brasileiro (Achado 1);

c) doravante, divulgue, em seu sítio institucional na internet, em atendimento à Portaria DENATRAN nº 85/2018, os repasses realizados à PMDF em decorrência do convênio firmado (Achado 2);

III. determinar ao DETRAN – Departamento de Trânsito – que apresente evidências que comprovem a adequabilidade do custeio de 60% do Contrato nº 10/2020 – DETRAN/DF com recursos das fontes 237/437 ou demonstre, com dados objetivos, o percentual a ser aplicado e ajuste o custeio, que deve ser revisto a cada renovação, prorrogação ou substituição do ajuste (Achado 1);

IV. determinar à PMDF – Polícia Militar do DF – que, doravante, publique na internet dados sobre a destinação dos recursos recebidos do DER/DF e do DETRAN/DF por meio dos convênios referentes às multas de trânsito autuadas pela Corporação, em conformidade com o disposto no art. 320, § 2º, da Lei nº 9.503/1997 (exceto quanto à receita arrecadada, que não lhe alcança) e com as orientações consignadas na Portaria DENATRAN nº 85/2018, exceção também ao art. 3º, na parte que trata sobre valores arrecadados, e ao art. 4º da norma, que não lhe são aplicáveis (Achado 2);

V. considerar:

² 2.2. Questão de Auditoria nº 2 – As receitas arrecadadas com multas de trânsito mantêm a vinculação nos exercícios seguintes?



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA QUARTA PROCURADORIA

a) superado o item III da Decisão TCDF nº 921/2020 no que se refere às campanhas publicitárias custeadas com recursos de multas de trânsito e atendido no que se refere à publicidade dada à quantidade de multas arrecadadas no mês (Achado 2);

b) atendido o item III da Decisão TCDF nº 132/2018 (Achado 2);

VI. recomendar à PGDF – Procuradoria-Geral do Distrito Federal – que se manifeste quanto à competência para a utilização de recursos desvinculados de multas de trânsito (Achado 3);

VII. dar ciência do presente Relatório de Auditoria e da Decisão que vier a ser proferida ao Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF, ao Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF e à Polícia Militar do Distrito Federal – PMDF;

VIII. autorizar o retorno dos autos à SEASP para as providências cabíveis.” (Grifos acrescidos).

5. Em conformidade com Manual de Auditoria³, aprovado pela Resolução nº 340/2020 do TCDF, o Relatório Final da Auditoria de Conformidade foi apresentado por meio da Informação nº 149/2023 – DIASP1⁴, sendo aprovada pelo Diretor e, posteriormente, pelo Secretário de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública, a teor do consignado no Despacho nº 13/2023 – DIASP2⁵ e no Despacho nº 14/2023 – SEASP⁶, respectivamente.

6. Na sequência, o i. Conselheiro **Inácio Magalhães Filho**, mediante o Despacho Singular nº 6/2024-GCIM⁷, encaminhou os autos ao MPC/DF para pronunciamento.

7. **É o relatório. Passo à análise do presente feito.**

8. Preliminarmente, informo que a análise do **Parquet** centrar-se-á no exame dos achados de auditoria atinentes às irregularidades observadas pelo Corpo Técnico na aplicação das receitas obtidas com a cobrança de multas de trânsito no Distrito Federal, no período de janeiro de 2020 a junho de 2022, pelo DER/DF, DETRAN/DF e PMDF, em especial quanto à:

- i) ausência de comprovação da aplicação de recursos advindos das multas de trânsito nas finalidades destacadas no art. 320 da Lei nº 9.503/1997 em determinados contratos;
- ii) insuficiente divulgação de informações sobre multas e aplicação dos recursos pelo DER/DF, DETRAN/DF e PMDF; e
- iii) divergência quanto à utilização de recursos de multas de trânsito desvinculados no DETRAN/DF, via DREM.

9. Na Auditoria de Conformidade **sub examine**, restou aquilatado, detalhado e comprovado, por meio das respostas às questões⁸ de auditoria desenvolvidas pela equipe especializada, que **ocorreram irregularidades na aplicação de 1,6% do montante total das despesas analisadas, o que, em valores absolutos, corresponde a R\$ 8.747.381,73**. Para tais despesas **não foram identificadas justificativas que comprovassem a legalidade da**

³ Título III, Capítulo III, item 3.4.

⁴ Peça 49.

⁵ Peça 50.

⁶ Peça 51.

⁷ Peça 53.

⁸ Os órgãos de trânsito têm seguido as disposições legais que disciplinam a aplicação das receitas arrecadadas com multas por infração de trânsito?

As receitas arrecadadas com multas de trânsito mantêm a vinculação nos exercícios seguintes?



associação dos recursos à finalidade de trânsito ou explicassem a adequação do rateio realizado para o custeio dos contratos com recursos de multas de trânsito.

10. Nesse sentido, malgrado em valores percentuais o montante em que foram identificadas as irregularidades na aplicação das receitas obtidas com a cobrança de multas de trânsito pareça diminuto, em valores absolutos é **relevante e exige atuação** do Controle Externo no sentido de **coibi-las**.

11. Impende salientar que, muito embora a auditoria de conformidade se atenha a certificar se execução, em relação à aplicação das receitas provenientes da cobrança de multas de trânsito, mantém a aderência, em todos os aspectos relevantes, às normas de regência da matéria, seu escopo, quando bem delineado – como no caso –, **revela aspectos essenciais para implementação das políticas públicas**, especialmente por se tratar de **guia para boas práticas para exercícios futuros**.

12. É cediço que, a cada dia, a questão da aplicação das multas de trânsito ganha espaço e relevo na vida dos cidadãos. Não é incomum ouvir o termo “indústria da multa” nos noticiários e associá-lo a suposta conduta indevida do Estado na arrecadação e utilização dos recursos provenientes das multas.

13. Dessa forma, para descartar a existência da suposta “indústria da multa”, o foco da análise dos Órgãos de Controle deve focar no exame dos aspectos legais que permeiam a arrecadação e a aplicação os recursos provenientes das multas de trânsito.

14. Como visto na auditoria **sub examine**, com o aprimoramento da fiscalização, os valores com esse tipo de arrecadação no DF têm atingido montantes significativos⁹, o que exige do Estado uma conduta fiel quanto ao cumprimento da finalidade de **aplicação dos recursos disciplinada em Lei**. A propósito, o art. 320 da Lei nº 9.503/1997:

*“Art. 320. A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito **será aplicada, exclusivamente, em sinalização, em engenharia de tráfego, em engenharia de campo, em policiamento, em fiscalização, em renovação de frota circulante e em educação de trânsito**.*

§ 1º O percentual de cinco por cento do valor das multas de trânsito arrecadadas será depositado, mensalmente, na conta de fundo de âmbito nacional destinado à segurança e educação de trânsito.

§ 2º O órgão responsável deverá publicar, anualmente, na rede mundial de computadores (internet), dados sobre a receita arrecadada com a cobrança de multas de trânsito e sua destinação.

§ 3º O valor total destinado à recomposição das perdas de receita das concessionárias de rodovias e vias urbanas, em decorrência do não pagamento de pedágio por usuários da via, não poderá ultrapassar o montante total arrecadado por meio das multas aplicadas com fundamento no art. 209-A deste Código, ressalvado o previsto em regulamento do Poder Executivo.

15. Espera-se, portanto, que o Estado promova melhorias, dentre outros, na sinalização, na engenharia de tráfego, na fiscalização e na educação de trânsito.

16. Nesse cenário, atendo-se aos achados de auditoria detalhados no Relatório Final, a abordagem conduzida pela Unidade Técnica evidenciou a existência de irregularidade que,

⁹ R\$ 752.627.908,35.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA QUARTA PROCURADORIA

como dito alhures, malgrado tenham um percentual reduzido em relação ao montante total das receitas arrecadadas com multas de trânsito, se não corrigidas tempestivamente, podem perpetuar falhas na aplicação desses recursos, configurando o contínuo desvio de finalidade nas fontes 237/437¹⁰.

17. Em síntese, as falhas constatadas pelo Corpo Técnico indicam irregularidades que, grosso modo, resultam em três vieses claros: i) a **inadequabilidade das despesas realizadas com os recursos provenientes das multas de trânsito lançadas nas fontes 237/437**; ii) **insuficiência na transparência de informações das receitas, despesas e ações relacionadas às multas de trânsito**; e iii) a **divergência quanto à utilização de recursos de multas de trânsito desvinculados no DETRAN/DF, via DREM**.

18. A propósito, pela pertinência, convém transcrever excerto do Relatório de Auditoria de Conformidade, no que interessa:

“(…)

2.1.1. Achado nº 1 – Ausência de comprovação da aplicação de recursos advindos das multas de trânsito nas finalidades destacadas no art. 320 da Lei nº 9.503/1997 em determinados contratos.

Critério

27. Os recursos oriundos da fiscalização de trânsito devem ser aplicados, exclusivamente em: sinalização, engenharia de tráfego e de campo, policiamento, fiscalização, renovação de frota circulante, educação de trânsito, melhoria das condições de trabalho dos profissionais do segmento de transporte rodoviário e da segurança e do desempenho ambiental da frota circulante²³.

28. Legislação aplicável: art. 320 da Lei nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro – CTB); Resolução CONTRAN nº 875/2021.

Análises e Evidências

29. O exame das despesas realizadas com os recursos provenientes das multas de trânsito do Distrito Federal compreendeu a análise das notas de empenho – NE emitidas pelo DER/DF, DETRAN/DF e PMDF em 2020, 2021 e até junho de 2022.

30. Considerando o montante envolvido – R\$ 580.693.551,7024 – e o número de itens para análise, optou-se por classificar as despesas a partir de sua materialidade e analisar as notas de empenho mais significativas (método da Curva ABC). Assim, foram avaliadas 827 notas de empenho, o que correspondeu a R\$ 546.377.566,33²⁵ e a 94% do montante total mencionado.

31. Foram examinados mais de 90% dos recursos liquidados pelo DER/DF, mais de 95% dos liquidados pelo DETRAN/DF, e aproximadamente 100% dos empenhos realizados pela PMDF²⁶, conforme consta da Tabela a seguir²⁷:

Tabela 7: Notas de empenho e volume de recursos examinados.

Entidade / Órgão	Notas de Empenho		Despesas		
	Total	Analisadas	Despesa Total – A	Despesa Analisada – B	B / A
DER/DF	861	429	283.287.224,80	258.380.717,31	91,21%
DETRAN/DF	1343	214	227.277.513,18	217.878.734,91	95,86%
PMDf	190	184	70.128.813,72	70.118.114,11	99,98%
Total	2394	827	580.693.551,70	546.377.566,33	94,09%

32. De forma geral, o detalhamento das notas de empenho foi suficiente para avaliar a conformidade da aplicação dos recursos em face do art. 320 do Código de Trânsito Brasileiro, ou seja, se as despesas foram realizadas em ações de sinalização,

¹⁰ A fonte 237 registra receitas arrecadadas com multas de trânsito e as respectivas despesas realizadas. Havendo saldo ao final do exercício, esses valores são direcionados para a fonte 437, que também pode financiar a aplicação dos recursos obtidos com as multas.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA QUARTA PROCURADORIA

engenharia de tráfego, engenharia de campo, policiamento, fiscalização, renovação de frota circulante e em educação de trânsito.

33. *Os papéis de trabalho²⁸ elaborados para subsidiar essa análise contêm as especificações das notas de empenho relacionadas às despesas liquidadas no DER/DF e no DETRAN/DF e aos empenhos realizados pela PMDF de janeiro de 2020 a junho de 2022, bem como a anotação se o recurso foi aplicado de acordo com o CTB.*

34. *Nos casos em que o detalhamento das notas de empenho foi julgado insuficiente, procedeu-se à análise dos respectivos Contratos e Termos de Referência associados aos empenhos, quando disponíveis nos sites institucionais do DER/DF, DETRAN/DF e PMDF.*

35. *Nas situações em que a dúvida persistiu foram requeridos por Notas de Auditoria os processos administrativos associados aos empenhos²⁹ e/ou informações específicas^{30 31}.*

36. *Após análises, verificou-se que, de forma geral, os recursos recebidos por meio de multas de trânsito no DF foram aplicados de acordo com o Código de Trânsito Brasileiro nos três jurisdicionados.*

37. *Nesse sentido, tem-se que as informações obtidas dos processos disponibilizados pelos jurisdicionados e das respostas a Notas de Auditoria foram suficientes para esclarecer que na maioria dos contratos havia justificativas adequadas para a utilização dos recursos das fontes 237/437³² na finalidade empregada.*

38. *Impende destacar o entendimento de que as despesas relacionadas às atividades descritas no art. 320 do CTB podem ser custeadas com os recursos oriundos das multas de trânsito, ainda que a associação seja indireta.³³*

39. *Assim, foram consideradas regulares despesas como o pagamento de serviços de vigilância, limpeza, motoristas e de tecnologia da informação, desde que os jurisdicionados tenham apresentado justificativas razoáveis para vinculá-las às atividades do art. 320 do CTB.*

40. *Além disso, consideraram-se também os argumentos baseados em evidências de que os serviços foram utilizados para a finalidade de trânsito, justificando-se a validade da proporção do custeio pelas fontes 237/437.³⁴*

41. *Todavia, constatou-se que para o montante correspondente a 1,60% das notas de empenho analisadas (equivalente a R\$ 8.747.381,73³⁵) não foram apresentadas justificativas para a associação de determinados contratos às finalidades de trânsito, ou para justificar o percentual retirado das fontes 237/437 para pagamento das despesas.*

42. *Embora a irregularidade tenha sido identificada em relação a um percentual reduzido das despesas analisadas, considerou-se materialmente relevante o referido valor de R\$ 8.747.381,73³⁶.*

43. *No DER/DF, a ausência de comprovação da legalidade da aplicação dos recursos provenientes de multas de trânsito foi identificada nos Contratos nº 33/2016 e nº 25/2020; e no DETRAN/DF, nos contratos nº 10/2020 e nº 7/2021,³⁷ cujos detalhamentos dos objetos e programas de trabalho se encontram na Tabela 8 a seguir: (...)*

78. *Em relação à PMDF, identificou-se que parte do Contrato nº 12/2021 – PMDF estava sendo associado à finalidade de trânsito sem justificativa plausível, desconformidade sanada pela Corporação durante a execução da presente auditoria. A Tabela 11 detalha o objeto desse ajuste. (...)*

83. *Por conseguinte, concluiu-se pela ausência de inconformidades identificadas na PMDF em relação à aplicação de recursos advindos de multas de trânsito nas finalidades constantes do art. 320 da Lei nº 9.503/1997.*

84. *Cabe ressaltar que o montante de recursos fiscalizados na PMDF foi consideravelmente inferior em comparação ao DER/DF e ao DETRAN/DF, devido à materialidade dos valores envolvidos.*



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA QUARTA PROCURADORIA

85. Além disso, na PMDF a análise ocorreu em relação às despesas empenhadas em face da baixa execução das despesas liquidadas, tendo a Corporação justificado previamente que **a Pandemia causada pela COVID-19 ocasionou a suspensão de diversos contratos.**

(...)

87. Questionada⁶² em relação à baixa execução orçamentária em 2022 (até junho), a PMDF esclareceu que **havia impedimento na renovação de sua frota, uma vez que a maior parte dos recursos convencionais é utilizada para tal finalidade.** Argumentou que auditorias deste TCDF condicionaram novas aquisições à alienação de veículos inservíveis ou antieconômicos, e que tais alienações ocorreram a partir de 2022, tendo sido possível incrementar de forma considerável a execução orçamentária no decorrer do referido exercício.⁶³

88. A despeito de se referir a período fora do escopo desta auditoria, verificou-se em consulta aos relatórios do SIGGO que **procede a informação quanto ao aumento na execução orçamentária relacionada aos convênios em voga até o fim de 2022.** Ressalte-se, por fim, que tais ajustes encerram-se ao final de 2023.

(...)

95. As razões alegadas para a manutenção dos percentuais de utilização das fontes 237/437 no âmbito do Contrato nº 33/2016 carecem de evidências documentais mais robustas, tendo o DER/DF se limitado a relatar as causas dessa continuidade, todavia sem comprová-las.

96. Outrossim, essa Autarquia não conseguiu demonstrar o correto vínculo entre os itens dispostos no art. 320 da Lei nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro – CTB) e o objeto do Contrato nº 25/2020, tendo repetido argumentos já apresentados e analisados na fase de execução da Auditoria.

97. Nesse contexto, os documentos referenciados pelo DETRAN/DF no que concerne aos Contratos nº 10/2020 e nº 07/2021 também já haviam sido objeto de análise nesta Auditoria⁷⁰, fato que inclusive ensejou questionamentos⁷¹ durante a execução do trabalho, com vistas à compreensão das razões para possíveis vinculações entre o rateio das fontes de recursos às finalidades previstas no art. 320 do CTB.

98. **Quanto ao Contrato nº 10/2020, não foi possível verificar relação objetiva conclusiva entre os itens legalmente permitidos (art. 320 do CTB) e o objeto contratual.** Além disso, ainda que a justificativa apresentada fosse conclusiva, a sugestão de critério de rateio (50,27%) para usufruto da fonte 237 não justificaria o percentual de 60% praticado.

99. **No que tange ao Contrato nº 07/2021, observa-se que o critério de número de servidores lotados em áreas fins do DETRAN/DF justifica a parcela do Contrato nº 07/2021 paga com os recursos da fonte 237, motivo pelo qual será alterada a determinação ao Departamento.**

(...)

2.1.2. Achado nº 2 – Insuficiente divulgação de informações sobre multas e aplicação dos recursos pelo DER/DF, DETRAN/DF e PMDF.

Critério

104. **O DER/DF, o DETRAN/DF e a PMDF devem publicar na internet dados sobre a receita arrecadada com a cobrança de multas de trânsito e sua destinação.**

105. O DER/DF e o DETRAN/DF devem contribuir para a transparência ativa quanto às ações de publicidade e propaganda custeadas com recursos de multas de trânsito.

106. Legislação aplicável: art. 320, § 2º da Lei nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro – CTB); Portaria Denatran nº 85/2018; Decisões TCDF nº 132/2018 e 921/2020.

(...)

109. A partir dos fundamentos apresentados, foi elaborado um checklist, o qual foi aplicado mediante observação dos dados existentes nos sítios eletrônicos do DER/DF, do DETRAN/DF e da PMDF. A seguir apresenta-se Tabela consolidando os resultados encontrados:


Ministério Público do Distrito Federal
GABINETE DA QUARTA PROCURADORIA
Tabela 13 – Verificação da publicização dos dados referentes à arrecadação de multas de trânsito e das despesas realizadas com tais recursos.

QUESTÕES	DER/DF	DETRAN/DF	PMDF	CRITÉRIOS
1 O órgão/entidade pública, anualmente, a receita arrecadada com a cobrança de multas de trânsito?	Sim	Sim	Não se aplica	Lei nº 9.503/1997, art. 320, §2º
2 O órgão/entidade pública, anualmente, a destinação das receitas provenientes da cobrança de multas de trânsito?	Sim	Sim	Não	Lei nº 9.503/1997, art. 320, §2º
3 Os dados referentes à arrecadação estão destacados sob o título "Multas de Trânsito"?	Sim	Sim	Não se aplica	Portaria Denatran nº 85/2018, art. 2º
4 Os dados referentes às despesas realizadas estão destacados sob o título "Multas de Trânsito"?	Sim	Parcialmente	Não	Portaria Denatran nº 85/2018, art. 2º
QUESTÕES	DER/DF	DETRAN/DF	PMDF	CRITÉRIOS
5 Os dados referentes à arrecadação contêm a quantidade de multas por mês?	Não	Não	Não se aplica	Portaria Denatran nº 85/2018, art. 4º, III e item III da Decisão nº 921/2020
6 As despesas realizadas estão separadas por mês?	Sim	Sim	Não	Portaria Denatran nº 85/2018, art. 5º, II
7 As despesas realizadas estão tipificadas?	Sim	Sim	Não	Portaria Denatran nº 85/2018, art. 5º, II
8 Há informações sobre os repasses de recursos de multas de trânsito em decorrência dos Convênios?	Não	Não	Não se aplica	Portaria Denatran nº 85/2018, art. 5º, IV
9 O órgão/entidade divulga as ações de publicidade e propaganda custeadas com recursos de multas de trânsito?	Não ⁷²	Sim	Não se aplica	Item III da Decisão nº 132/2018; Item III da Decisão nº 921/2020

(...)

153. De plano, salienta-se que a alegação da PMDF quanto à ausência de competência arrecadatória foi abordada de maneira manifesta no Relatório Prévio⁹⁰, tendo sido destacada, nesse sentido, a inaplicabilidade em relação à divulgação de receitas arrecadadas com infrações de trânsito.

154. Quanto aos demais instrumentos de publicização de informações salientados pela PMDF, entende-se que persistem insuficientes para que se considerem atendidos os itens da Portaria DENATRAN nº 85/2018 que lhe cabem, apresentados na Tabela 13⁹¹ do Relatório Prévio. Em adição, não foram encontradas atualizações no sítio eletrônico da PMDF a respeito das eventuais providências adotadas para a divulgação das destinações dos recursos de multas de trânsito.

155. Por outro lado, o DER/DF comunicara que passaria a divulgar a quantidade de infrações de trânsito aplicadas mensalmente, e efetivamente o fez, após consulta ao mais recente Demonstrativo de Receitas e Despesas⁹².

156. Desse modo, entende-se que esse aspecto já pode ser considerado atendido para o DER/DF. Não obstante, não houve menção quanto à divulgação dos repasses realizados à PMDF em decorrência dos convênios firmados.

157. Por derradeiro, o DETRAN/DF de fato passou a divulgar o número de multas autuadas e os repasses realizados à PMDF.⁹³

158. Em face das considerações apresentadas, concebe-se que: i.) as análises e evidências relacionadas à PMDF seguem inalteradas; ii.) o DER/DF atendeu às argumentações prévias desta equipe técnica quanto à divulgação do número de multas autuadas, porém ficou mantida a necessidade de dar publicidade aos repasses realizados à PMDF; e iii.) o DETRAN/DF atendeu a todas as sugestões prévias, motivo pelo qual não restam pendências à Autarquia relacionadas ao presente Achado de Auditoria.

(...)

2.2. Questão de Auditoria nº 2 – As receitas arrecadadas com multas de trânsito mantêm a vinculação nos exercícios seguintes?

Sim. Por meio de relatórios contábeis e orçamentários obtidos no SIGGO e da aplicação do procedimento de recálculo para verificar as deduções legais das receitas arrecadadas com multas de trânsito, as despesas liquidadas e os ajustes correspondentes, constatou-se que o DETRAN/DF, o DER/DF e a PMDF mantiveram a vinculação desses recursos nos exercícios seguintes.

(...)



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA QUARTA PROCURADORIA

2.3.1. Achado nº 3 – Divergência quanto à utilização de recursos de multas de trânsito desvinculados no DETRAN/DF, via DREM.

Critério

200. Devem ser desvinculados 30% (trinta por cento) das receitas relativas a multas de trânsito do DETRAN/DF.

201. O DETRAN/DF é uma entidade autárquica do Distrito Federal e possui autonomia administrativa, financeira e técnica.

202. Legislação aplicável: EC nº 93/2016; Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), art. 124-A; Lei nº 6296/1975, art. 1º; Decreto-Lei nº 200/1967, art. 5º, I.

(...)

203. Conforme supramencionado no tópico 2.2 deste Relatório, a Desvinculação de Receitas de Estados, Municípios e Distrito Federal – DREM, objeto da EC nº 93/2016, é um instrumento constitucional que visa conceder um maior grau de discricionariedade na destinação de recursos públicos previamente vinculados.

204. Assim, tem-se que a Emenda Constitucional criou uma exceção à disciplina geral do parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC 101/2000), qual seja:

LC nº 101/2000

Art. 8º, Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

205. Nessa toada, os efeitos da referida EC afastam em parte o disposto no art. 320 da Lei nº 9.503/1997, que trata da destinação vinculada de receitas arrecadadas com multas de trânsito, uma vez que a Constituição Federal e suas Emendas são os fundamentos de validade de todas as outras normas no sistema jurídico brasileiro¹²⁴.

206. Especificamente quanto à operacionalização da desvinculação, há uma orientação¹²⁵ da Secretaria do Tesouro Nacional – STN que responde se os recursos desvinculados seriam deduções de receitas ou já ‘nasceriam’ livres.

Segundo a STN:

[...] como a Constituição Federal desvinculou parte dos recursos vinculados por outras legislações, na arrecadação da receita, uma parcela já nasce desvinculada e, portanto, deverá ser classificada como recursos livres e o restante será classificado com fonte vinculada. Dessa forma, quando os recursos ingressam nos cofres públicos, os valores já são fonteados quanto à parte vinculada e o restante permanece para livre utilização. Logo, **não há que se falar em dedução da receita orçamentária.**

207. No tocante ao Distrito Federal constatou-se que a sistemática de utilização dos recursos desvinculados com multas de trânsito **não está bem definida ante a aparente divergência de entendimentos entre o DETRAN/DF e a Secretaria de Fazenda do DF – SEFAZ/DF (ora Secretaria de Economia do Distrito Federal).**

208. No caso concreto identificou-se que a autarquia desvinculou receitas em 2018, 2019 e 2020¹²⁶ provenientes das fontes 220/420 (serviços de arrecadação direta) e 237/437 (multas de trânsito).

209. Em 2021, o saldo acumulado dos recursos desvinculados – montante de R\$ 236.018.056,94 – foi transferido para a SEFAZ/DF sem que houvesse a possibilidade de usufruto dos recursos pelo DETRAN/DF.¹²⁷

(...)

210. Em 2022, a Procuradoria Jurídica do DETRAN/DF se manifestou por meio do Parecer PGDF nº 29/2022¹²⁸ com o posicionamento de que a obrigação de transferência dos aludidos valores não deveria existir.

211. A SEFAZ/DF por sua vez entende que a desvinculação de recursos do DETRAN/DF legitima a livre alocação por parte do Tesouro Distrital, com fulcro na EC nº 93/2016.

(...)



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA QUARTA PROCURADORIA

228. Assim sendo, entende-se que se trata de tema passível de interpretações conflitantes, necessitando-se, pois, de convergência jurídica quanto aos procedimentos a serem adotados no âmbito da administração indireta do Distrito Federal, especificamente em relação ao DETRAN/DF, pelo que se sugere o pronunciamento da Procuradoria-Geral do Distrito Federal. (...). (Grifos acrescidos e no original).

19. Conforme se observa, a análise da Unidade Técnica é, **per se**, bastante contundente e elucidativa, bastando ao **Parquet** apenas reforçar alguns aspectos.

20. Vale lembrar que a aplicação dos recursos públicos se vincula necessariamente à satisfação do interesse social. Ao fazer mau uso ou o **uso inadequado** de tais recursos o Estado rompe com as forças que legitimam a sua atuação alocativa, desvirtuando a finalidade do ato do interesse público que o legitimava.

21. **In casu**, realizar **despesas em desconformidade** com a finalidade estabelecida na legislação vigente, além de violar o **princípio da legalidade**, é exemplo de desvio de finalidade do ato.

22. Com efeito, é dever do gestor **adotar mecanismos de controle para mitigar a ocorrência de irregularidades na aplicação das receitas provenientes das multas de trânsito**. No caso em tela, o exame realizado pela equipe de auditoria constatou a realização de despesas para finalidades distintas das preconizadas pela legislação de regência, o que demanda do DER/DF e do DETRAN/DF a adoção de mecanismos de controle para evitar a utilização dos recursos das fontes 237/437 sem a devida comprovação da correlação das despesas com as finalidades elencadas no art. 320 do Código de Trânsito Brasileiro.

23. Para além disso, a Área Técnica identificou, também, fragilidade na transparência ativa quanto à publicização das receitas, despesas e ações de publicidade e propaganda custeadas com recursos de multas de trânsito.

24. Para este **Parquet** especial, a constatação evidenciada pelo Corpo Técnico, além de indicar descumprimento ao § 2º, do art. 320, da Lei nº 9.503/1997, mitiga a publicidade dos gastos públicos e limita o controle social pleno, impossibilitando o cidadão de exercer o papel de fiscalização das receitas e despesas públicas.

25. Tais falhas, além de evidenciar **falta de transparência dos dados e informações**, torna **difícultosa a supervisão mais efetiva por parte dos órgãos de fiscalização ou mesmo da própria sociedade**.

26. Nesse aspecto, o MPC/DF destaca a importância que o ordenamento jurídico atribuiu à transparência e à publicidade, para reforçar o fato de que não basta a divulgação parcial de informações sobre as receitas, despesas e ações de publicidade e propaganda custeadas com recursos advindos da aplicação de multas de trânsito. É necessário o **atendimento integral do que exige a legislação**, conforme destacado no exame da Auditoria.

27. Por fim, no tocante ao Achado nº 3, que tratou de divergência quanto à utilização de recursos de multas de trânsito desvinculados no DETRAN/DF, via Desvinculação de Receitas de Estados, Municípios e Distrito Federal – DREM, a Equipe de Auditoria verificou que a sistemática de utilização dos recursos desvinculados não estaria adequadamente definida.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA QUARTA PROCURADORIA

Isso porque haveria divergência de entendimentos entre o DETRAN/DF e a então SEFAZ/DF, atual Secretaria de Economia.

28. Foi observado que, entre 2018-20220, o DETRAN/DF desvinculou receitas das fontes 220/420 (serviços de arrecadação direta) e 237/437 (multas de trânsito). Já em 2021, **o saldo acumulado dos recursos desvinculados foi transferido para a SEFAZ/DF**. Em 2022, o DETRAN/DF, mediante sua Procuradoria Jurídica, se manifestou, pelo Parecer nº 29/2022, no sentido de que não haveria obrigatoriedade de transferência dos valores, notadamente em razão da ausência de lei específica que tratasse dessa compulsoriedade e da autonomia administrativa, financeira e orçamentária conferida à Autarquia; lado outro, a SEFAZ/DF entendeu que, em razão da Emenda Constitucional, seria legítima a alocação por parte do Tesouro local.

29. Apesar de convergir com o Corpo Técnico quando este assevera a necessidade de convergência jurídica quanto aos procedimentos a serem adotados no âmbito da Administração do Distrito Federal sobre o tema, de forma a garantir segurança jurídica na aplicação dos recursos, avalia o MPC/DF que a realização de **estudos especiais pela Corte, em autos apartados**, para avaliar a questão acerca do repasse dos recursos desvinculados, com fulcro na EC nº 93/2016, do DETRAN/DF (e de outras entidades) ao Tesouro local se mostra mais adequada para o momento, fazendo com que o TCDF, órgão imbuído constitucionalmente do exercício do controle externo, possa fixar seu entendimento sobre o tema.

30. Desse modo, não se mostra necessário, ao menos na presente oportunidade, recomendar à PGDF que se manifeste neste feito, que, como cediço, abriga Auditoria de Conformidade.

31. Ante o exposto, este MPC/DF, com o ajuste contido no parágrafo 29, **converge** o MPC/DF com as sugestões exaradas no Relatório Final de Auditoria¹¹.

É o Parecer.

Brasília, 16 de fevereiro de 2024.


Marcos Felipe Pinheiro Lima
Procurador

¹¹ Peça 48.