TC 046.574/2012-3

Tipo: Processo de contas anuais, exercício de 2011.

Unidade jurisdicionada: Departamento Nacional de Trânsito (Denatran)

Responsáveis: Júlio Ferraz Arcoverde (CPF 773.097.667-68) e demais responsáveis arrolados (peça 6, p. 193-203).

Advogados constituídos nos autos: não há.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de prestação de contas anuais do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), referente ao exercício de 2011, nos termos da Instrução Normativa-TCU 63/2010, das Decisões Normativas-TCU 108/2010 e 117/2011, e da Portaria-TCU 123/2011.

2. Cabe destacar que as contas do Denatran agregam a gestão do Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito (Funset), conforme estabelece o artigo 5º, inciso III, da IN-TCU 63/2010, o Anexo I da DN-TCU 108/2010 e o Anexo I da DN-TCU 117/2011.

HISTÓRICO

3. As contas do Denatran foram analisadas e encaminhadas para o relator (peça 9) com parecer favorável do MP/TCU (peça 12), em 23/5/2013.

4. No entanto, o Ministro Relator identificou a necessidade de promover diligência junto ao Denatran para colher informações referentes ao estágio em que se encontrava o desenvolvimento do sistema FunsetNet e, se fosse o caso, a data prevista para sua implementação (peça 13).

5. Cabe esclarecer que o FunsetNet seria um sistema desenvolvido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), para interligar o Denatran aos demais órgãos e entidades integrados ao Sistema Nacional de Trânsito (SNT), com vistas a melhorar a transparência das receitas arrecadadas com a cobrança de multas de trânsito que devem ser depositadas no Funset.

6. Após a diligência, verificou-se que o mencionado sistema encontrava-se em desenvolvimento, com data de conclusão prevista para 25/8/2014, bem como que o Denatran estava adotando providências relativas a pendências identificadas nas prestações de contas dos órgãos e das entidades encarregadas de recolher multas de trânsito (peça 25).

7. Como identificado à época do Acórdão 353/2006-TCU-Plenário, de relatoria do então Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, havia situações em que os órgãos estaduais responsáveis pela aplicação das multas de trânsito deixavam de recolher a parcela devida aos cofres do Funset.

8. Assim, em razão da materialidade dos recursos movimentados pelo Denatran, justificar-se-ia ação fiscalizadora do TCU.

9. Nesse sentido, o Ministro Relator Weder de Oliveira resolveu sobrestar a apreciação das contas até que fosse formulada proposta de fiscalização no Denatran, conforme segue (peça 29, p. 8-9):

> Ante todo o exposto, entendo oportuno sobrestar a apreciação das presentes contas, com fulcro no art. 157 do RI/TCU, para determinar à SecexAdministração que formule e apresente a este Gabinete proposta de fiscalização no Denatran, com vistas a verificar os controles internos existentes e em funcionamento para o acompanhamento dos valores de multas aferidos pelos órgãos ou entidades participantes do Sistema Nacional de Trânsito e para o recebimento dos valores devidos aos cofres do Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito (Funset), à luz dos procedimentos previstos no Decreto 2.613/1998.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58803697.

10. O Ministro Relator salientou que as análises deveriam se ater ao exercício de 2011, fazendo juntar as informações de outros exercícios aos processos correspondentes (peça 29, p. 9).

11. Para tanto, em razão da alteração da clientela das unidades técnicas da Segecex, os autos foram encaminhados à SeinfraUrbana para atendimento do despacho do Ministro Relator (peças 30-34).

12. Na sequência, conforme consta na peça 34, houve conversas telefônicas e troca de e-mails entre a SecexAdministração e esta SeinfraUrbana discorrendo sobre dificuldades de acesso às informações para a realização do trabalho de fiscalização previsto para subsidiar as análises do presente processo, em razão de limitações existentes no sistema FunsetNet e na base de dados do Renainf (Registro Nacional de Infrações de Trânsito).

13. Diante disso, a Secex Administração propôs que esta SeinfraUrbana registrasse as dificuldades enfrentadas a fim de que se possa dar conhecimento ao Ministro Relator para avaliação da possibilidade de prosseguimento da análise do processo (peça 34).

EXAME TÉCNICO

I- Situação do FunsetNet

14. Conforme consignado no Despacho do Relator (peça 29), o Acórdão 353/2006-TCU-Plenário, item 9.1.1., determinou ao Denatran que implementasse mecanismos efetivos de controle sobre o repasse de 5% do valor total da arrecadação das multas de trânsito de competência da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios ao Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito - Funset, em cumprimento ao artigo 19, inciso XII, do Código de Trânsito Brasileiro.

15. Em atendimento à referida determinação, o jurisdicionado iniciou o desenvolvimento do FunsetNet, sistema informatizado que interliga o Denatran aos demais órgãos e entidades integrados ao Sistema Nacional de Trânsito (SNT), com vistas a melhorar a transparência das receitas arrecadadas com a cobrança de multas de trânsito que devem ser depositadas no Funset.

16. Ainda de acordo com as informações registradas no Despacho do Relator, o cronograma de implementação do sistema era o seguinte:

Tabela 1: Estimativa de entregas do sistema FunsetNet

Etapa	Produto	Entrega dos requisitos ajustados	Validação dos requisitos pelo Denatran	Entrega para homologação
1	Controle de usuários, manter usuários, órgãos e bancos	7 nov 2013	11 nov 2013	27 jan 2014
2	Recepção de Arquivo M (movimentação de multas). Manter cadastro de multas avulsas, manter parâmetros de configuração	31 jan 2014	5 fev 2014	24 mar 2014
3	Manter correções avulsas (multas e restituições), manter informações de ausência de movimento, recepção de Arquivo G (bancos), recepção de Arquivo Siafi	28 mar 2014	2 abr 2014	19 mai 2014
4	Recepção de Arquivo F (multas interestaduais), gerenciamento de erros e de perfis	23 mai 2014	28 mai 2014	14 jul 2014
5	Conciliação, consulta histórico, relatórios gerenciais	18 jul 2014	23 jul 2014	25 ago 2014

Fonte: item 3 da Nota Técnica 98/2013/CGPO/DENATRAN, de 6/11/2013 (peça 23, p. 2-3)

17. Vê-se, portanto, que o prazo previsto para conclusão do sistema era o 2º semestre de 2014.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58803697.

Sendo assim, foi pesquisado o relatório de gestão para o exercício de 2014 para verificar se consignavam informações sobre a eventual conclusão do FunsetNet, tendo sido localizado o seguinte:

> O FUNSETNET está com o seu ambiente de produção concluído, aguardando a publicação de atos normativos (portarias de implementação, regulamento do sistema e manual do usuário). O sistema permitirá o gerenciamento da arrecadação de recursos oriundos de 5% das multas de trânsito, destinados à política de segurança e educação no trânsito, nos termos do parágrafo único do art. 320 do CTB. (fonte: Relatório de Gestão referente ao exercício de 2014, p. 56).

18. Segundo informações obtidas no relatório de gestão do ano seguinte, o sistema entrou em operação em 2015, conforme segue:

> **7.2 Tratamento de recomendações do Órgão de Controle Interno**
>
> **DENATRAN/FUNSET**
>
> (…)
>
> O relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201412427 fez as seguintes recomendações:
>
> (…)
>
> 4- Considerando a implementação do Sistema FunsetNet, que o DENATRAN passe a realizar levantamentos periódicos, identificando os órgãos executivos inadimplentes e os valores devidos, para fins de cobrança dos montantes não recolhidos ao Funset e, informe resultados e providências a esta Controladoria.
>
> No entanto, a unidade necessita ampliar sua força de trabalho, com mão de obra qualificada e efetiva, de modo a não sofrer mudanças frequentes de servidores e de prestadores de serviços (rotatividade de pessoal), ocasionando interrupções e atrasos na execução de suas atividades. (fonte: Relatório de Gestão referente ao exercício de 2015, p. 164-166).

19. Cabe registrar que, ainda em 2015, o Denatran firmou convênio com a Federação Brasileira dos Bancos (Febraban) para automatizar o recolhimento do percentual relativo ao Funset. Transcreve-se, nesse sentido, trecho do relatório de gestão referente ao exercício de 2016, que detalha as medidas então adotadas:

> Foi editada a Portaria DENATRAN nº 95, de 28 de julho de 2015, que estabelece regras e padronização de documentos para arrecadação de multas por infração ao Código de Trânsito Brasileiro – CTB e para retenção, recolhimento e prestação de informações a respeito dos 5% (cinco por cento) do valor arrecadado das multas de trânsito destinados à conta do FUNSET. O art. 4º da Portaria DENATRAN nº 95, de 2015, prevê que os órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, integrantes do Sistema Nacional de Trânsito – SNT, para arrecadarem multas de trânsito de sua competência ou de terceiros, deverão utilizar o código de barras padrão DENATRAN/FEBRABAN, Segmento 7 – Multa de Trânsito. Fica facultada a utilização de outra forma de repasse automático dos valores relativos ao FUNSET, efetuado pelos agentes bancários arrecadadores, desde que sigam os padrões estabelecidos pela referida Portaria, sendo que deverão ser submetidas ao DENATRAN para validação. O art. 6º da referida Portaria versa que as multas de trânsito arrecadadas por meio do código de barras padrão DENATRAN/FEBRABAN, Segmento 7 – Multa de Trânsito, ou outra forma de repasse automático, conforme previsto no § 1º do art. 4º desta Portaria, terão 5% (cinco por cento) de seu valor retido e repassado, conforme art. 9º do Decreto nº 2.613, de 3 de junho de 1998, pela rede bancária arrecadadora à conta do FUNSET, exclusivamente por meio de GRU, via Sistema de Pagamentos Brasileiro – SPB, com uso obrigatório da mensagem TES 0034, utilizando o Código da Unidade Gestora nº 20032000001, Código de Recolhimento TES 20058, CNPJ e Nome do Órgão de Trânsito Arrecadador conforme item 2 do Anexo III da referida Portaria e em cumprimento ao Decreto nº 4.950, de 9 de janeiro de 2004, e à Instrução Normativa STN nº 2, de 22 de maio de 2009, e suas alterações posteriores. Informo, ainda, acerca da edição da Resolução n° 524, de 29 de abril de 2015, que altera o art. 2º da Resolução CONTRAN nº 335, de 24 de novembro de 2009. Os órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Trânsito – SNT

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58803697.

> deverão registrar no DENATRAN, em sistema informatizado próprio, as infrações de trânsito cometidas nas unidades da federação de sua circunscrição, para fins de notificação e obtenção do código nacional de registro de infração de trânsito, excetuando-se as infrações descritas nos § 4º, § 5º e § 6º do art. 257 do CTB e na Resolução CONTRAN nº 155, de 28 de janeiro de 2004. A obtenção do código nacional de registro de infração de trânsito pelos órgãos autuadores do SNT dar-se-á quando do registro da notificação da penalidade de multa. Assim, a recomendação está plenamente atendida e solicitamos que a mesma seja retirada do Plano de Providências Permanente. (fonte: Relatório de Gestão referente ao exercício de 2016, p. 161-162)

20. De acordo com o registro sintético acima, pode-se verificar que o sistema FunsetNet foi concluído em 2014, porém somente entrou em operação em 2015, ano em que também foi firmado convênio com a Febraban para automatização do recolhimento do percentual das multas relativo ao Funset. Situação esta que permanece até o momento.

II- Ação de controle realizada pela CGU

21. No período de 1°/6/2012 a 11/9/2012, a CGU realizou em seu Relatório de Auditoria Anual, que subsidiou a presente prestação de contas, a avaliação dos controles internos do Denatran, que resultou em diversos achados de auditoria, dentre os quais o que se transcreve a seguir, na íntegra (cf. peça 5, p. 67-73, sublinhados acrescidos):

> **2.1.3. Assunto - CONTROLES INTERNOS**
>
> (…)
>
> **2.1.3.4. Constatação**
>
> **FRAGILIDADES NOS PROCESSOS DE ACOMPANHAMENTO DOS RECOLHIMENTOS DAS CONTRIBUIÇÕES AO FUNSET**
>
> Em pesquisa a respeito de trabalhos realizados por órgãos de controle acerca das ferramentas existentes para monitoramento da arrecadação de recursos do FUNSET, a equipe de auditoria verificou que em 2004, o Tribunal de Contas da União - TCU, em Relatório de Auditoria Operacional (TC-008.392/2004- 8), constatou a falta de controle sobre os valores da arrecadação das multas de trânsito, conforme se observa na transcrição abaixo do citado Relatório:
>
> "Além das limitações orçamentárias, constatou-se que o Denatran exerce pouco controle sobre os valores totais das multas de trânsito arrecadadas pelos Detran ou pelos municípios que possuem órgão de trânsito, e sobre o repasse dos 5% desses valores ao Tesouro Nacional. Na realidade, o Departamento não conhece os montantes arrecadados com as multas no trânsito no país, só toma ciência dos valores repassados ao Funset quando recebe comunicação dos Detran e, por fim, não confere os montantes informados como transferidos."
>
> O citado Relatório do TCU evidenciou o processo atual de recolhimento dos valores vinculados ao FUNSET para os municípios e Detrans, que recolhem as multas e contabilizam seus próprios autos de infração, tanto por meio de GRU ou transferência bancária (com apresentação de relatório gerencial ao DENATRAN) como por meio da rede bancária, com o repasse eletrônico dos valores ao Fundo com acompanhamento dos montantes pelo SIAFI, conforme transcrito a seguir:
>
> "Para os municípios e parcela dos Detrans que recolhem as multas e contabilizam os próprios Autos de Infração, o repasse da percentagem pertencente ao Funset é realizado, posteriormente, por meio de Guia de Recolhimento da União – GRU ou por transferência bancária mediante DOC ou TED. Quando o recolhimento das multas é feito na rede bancária, os bancos fazem o repasse eletrônico de 5% do valor pago diretamente ao Funset. Porém, nestes casos o Denatran apenas acompanha, no Siafi, os montantes globais transferidos diariamente pelos bancos, sem saber de que município, órgão ou entidade proveu o repasse.
>
> Para controlar as receitas arrecadadas com a cobrança das multas de trânsito, o Departamento tentou tornar obrigatória a arrecadação através de guia com código de barras. Os órgãos autuadores que ainda utilizassem outras modalidades eletrônicas de recebimento deveriam disponibilizar informações para a rede bancária montar "arquivo-retorno" e transmitir ao Denatran as informações

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58803697.

capturadas das guias e outros meios utilizados para arrecadação. Todavia, a medida não foi concretizada, uma vez que muitos dos entes não implementaram a utilização do código de barras, nem disponibilizaram as informações.

Atualmente, o meio de controle mais utilizado está previsto na Resolução Contran 10/98, que obriga os órgãos e entidades responsáveis pela cobrança de multas de trânsito a emitir relatórios mensais, como prestação de contas de suas movimentações de recursos, sob pena do previsto no § 1º do art. 19 da Lei 9.503/97. Mesmo assim, somente parte dos entes apresenta os relatórios exigidos. No exercício de 2004, não foi implementada medida punitiva em relação aos órgãos e entidades irregulares na prestação de contas, sendo que, na prática, Departamento apenas entra em contato para informá-los do período em relação ao qual a prestação de contas encontra-se pendente.

A rede bancária, por sua vez, não cumpre ao art. 8º da Portaria Denatran 25/2004, que determina a remessa, para o Departamento, do "arquivo-retorno", com as informações sobre os órgãos autuadores, a identificação das infrações e dos contribuintes, entre outros dados que viabilizariam o controle sobre a arrecadação. Este descumprimento, porém, decorre da própria falta de equipe e aparato tecnológico do Denatran para processar estes arquivos, de forma que, como o Departamento não tem como processar as informações, os bancos deixaram de enviá-las."

O referido Relatório do TCU, conclui por estabelecer determinações ao DENATRAN para que implemente mecanismos efetivos para o controle do valor correspondente a 5% das multas arrecadadas para o FUNSET: "Para aprimorar o controle sobre as receitas do Funset, deve-se determinar ao Denatran que implemente mecanismos efetivos para o controle do valor correspondente aos 5% das multas arrecadadas, em cumprimento ao art. 19, inc. XII, do CTB. Além disso, que adote providências em relação às entidades que se encontram pendentes em relação à prestação de contas dos recursos do fundo, instaurando tomada de contas especial, se necessário."

Após o mencionado Relatório de Auditoria Operacional, datado de 2004, identificamos deliberação do TCU de 2006 acerca da necessidade do estabelecimento de controles dos recolhimentos ao FUNSET, conforme determinação presente no Acórdão nº 353/2006 – Plenário, abaixo transcrita:

"9.1. Determinar ao Departamento Nacional de Trânsito - Denatran que:

9.1.1. implemente mecanismos efetivos de controle sobre o repasse de 5% do valor total da arrecadação das multas de trânsito de competência da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios ao Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito - Funset, em cumprimento ao art. 19, inc. XII, do Código de Trânsito Brasileiro;

9.1.2. adote as providências cabíveis em relação às entidades que se encontram pendentes na prestação de contas dos recursos do Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito - Funset, instaurando tomada de contas especial, se necessário;"

No Relatório de Gestão, exercício de 2011, o DENATRAN se posicionou sobre a demora no cumprimento da determinação contida no Acórdão nº 353/2006 – Plenário: "O sistema FUNSETNet não entrou em funcionamento na data prevista – julho de 2011 – em razão da existência de pendências que não foram finalizadas para implementação. Além disso, houve necessidade de ajustes nas suas funcionalidades para a devida homologação pelo SERPRO."

Também no Relatório de Gestão de 2011, em análise crítica, o órgão declarou os fatores que dificultaram a implementação do Sistema: "O cronograma do projeto FunsetNet possui 4 Fases: Concepção, Planejamento, Elaboração (com 3 iterações) e Construção (com 3 iterações). Foram realizadas reuniões para discutir as iterações (fases/etapas) do cronograma de implementação do FunsetNet, na Fase de Elaboração e Construção. Em 2011, na Elaboração, foi concluída a 2º iteração e a 3ª está prevista para ser concluída até dez de 2012."

Dessa forma, observa-se que a determinação do TCU ainda não foi efetivamente cumprida. Entretanto, de acordo com as informações prestadas pelo DENATRAN, por meio da SA nº 201204036/004, a ferramenta FunsetNet está em fase adiantada de conclusão e tem previsão para iniciar sua operação em janeiro de 2013.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58803697.

Para maiores esclarecimentos, o DENATRAN foi questionado, por meio da SA nº 201204036/004, acerca da realização do controle da arrecadação dos recursos do FUNSET. Em sua resposta, por meio da Nota Técnica nº 64/2012/CGPO/DENATRAN, de 21/08/2012, se posicionou da seguinte forma:

"Em 2006, para atender a determinação do Tribunal de Contas da União (TCU) exarada no Acórdão nº 353/2006 – Plenário, foram editadas a Resolução Contran n° 263, de 14 de dezembro de 2007 e a Portaria Denatran nº 11, de 19 de fevereiro de 2008, com o objetivo de estabelecer regras e padronização de documentos para arrecadação de multas por infração ao Código de Trânsito Brasileiro – CTB (multas de trânsito) e para retenção, recolhimento e prestação de informações a respeito dos 5% (cinco por cento) do valor arrecadado das multas de trânsito destinados à conta do Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito (Funset), conforme previsto no parágrafo único do artigo 320 da Lei n.º 9.503/1997.

Com base nesses normativos, foi desenvolvida a ferramenta FunsetNet, para permitir o envio das prestações de informações mensais e demonstrativos de restituição, com vistas ao controle da arrecadação dos recursos do Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito (Funset). Essa ferramenta operou de maneira instável no período de outubro de 2008 a março de 2009.

Em vista dessa instabilidade, o processo de implantação e desenvolvimento do FunsetNet foi reiniciado, passando a manutenção e a administração do referido sistema para o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), com estimativa inicial de conclusão para o final de 2009, o que não pode ser realizado por dificuldades de cronograma apresentadas pelo Serpro.

Diante das dificuldades apresentadas pelo Serpro, principalmente quanto ao início do desenvolvimento de novo sistema, o Denatran fez gestões com o Ministério da Justiça, amparado no Decreto nº 4.939, de 29 de dezembro de 2003, para utilização dos serviços da empresa DBA Engenharia de Sistemas, contratada daquele Órgão, para que desenvolvesse, juntamente com o Serpro, o novo sistema FunsetNet.

Referido sistema, que visa controlar o repasse dos 5% do valor arrecadado com as multas de trânsito em todo o país e obter dados estatísticos confiáveis para direcionar as campanhas de transito no Brasil, conforme Documento de Visão de Negócio/Versão 1.2, anexo IV, está em fase adiantada de conclusão e tem previsão para iniciar sua operação em janeiro de 2013.

Até que o FunsetNet entre em efetiva operação, o Denatran realiza o controle da arrecadação dos recursos do Funset por meio de Guias de Recolhimento da União – GRU e informações adicionais prestadas pelos órgãos e entidades arrecadadores de multas de trânsito integrantes do Sistema Nacional de Trânsito - SNT, conforme Portaria Denatran nº 11/2008, com acompanhamento periódico do ingresso dos recursos via Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi.

É importante ressaltar que o Ministério das Cidades/Denatran, preocupado com o controle da arrecadação das multas de trânsito e o respectivo repasse dos 5% para o Funset, tem adotado, por prudência, as seguintes providências:

i) criação do Comitê de Assuntos Financeiros da Área de Trânsito – COMFITRAN, conforme Portaria Denatran nº 15, de 5 de março de 2008, anexo V, que tem por finalidade o diagnóstico relativo a arrecadação das multas de trânsito e dos valores recolhidos à conta do Funset, pelos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito (SNT), e promover a articulação e a integração dos órgãos autuadores, arrecadadores e recolhedores de multas de trânsito, definindo estratégias e sistemáticas para a melhoria do controle da arrecadação de multas de trânsito. Desse modo, os órgãos integrantes do COMFITRAN prestam informações frequentes sobre a arrecadação de multas de trânsito e o respectivo repasse dos 5% ao Funset;

ii) solicitação à Controladoria-Geral da União - CGU de orientação quanto à possível competência do Denatran em proceder a auditorias nos Estados e Municípios inadimplentes em relação aos repasses destinados ao Funset. Nesse sentido, a CGU informou que "o Denatran, na posição de gestor do fundo, tem o controle primário relativo à arrecadação de recursos ao Funset" (trecho extraído do Ofício nº 191 DIURB/DI/SFC/CGU-PR, anexo VI);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58803697.

iii) o entendimento da CGU foi plenamente corroborado pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Cidades, por meio do PARECER CONJUR/MCIDADES/Nº 240/2012, de 27/01/2012 (anexo VII);

iv) para os casos em que Estados e Municípios estão inadimplentes o MCidades/Denatran tem procurado a utilização da cobrança judicial, executada por meio da Procuradoria-Geral da União – PGU, a exemplo da exitosa cobrança levada a termo junto à Agência Municipal de Trânsito, Transporte e Mobilidade – AMT/Goiânia, conforme Processo nº 80000.018855/2010-14, anexo VIII."

Além das justificativas acima, o DENATRAN apresentou o Processo nº 80000.018855/2010-14, anexo ao Ofício nº 1.844/2012/AB/DENATRAN, de 21/08/2012.

Esse processo trata de cobrança judicial acerca do recolhimento dos recursos destinados ao Funset pela Agência Municipal de Trânsito, Transporte e Mobilidade – AMT de Goiânia. Foi relatado que, informalmente, chegou ao conhecimento do Comitê de Assuntos Financeiros de Trânsito (Confitran) que diversos repasses dos recursos do FUNSET não estavam sendo recolhidos. Então, houve várias notificações ao órgão inadimplente para que recolhesse os valores devidos, até que em 08/04/2011, a citada AMT propôs o parcelamento do débito em seis parcelas. Em 27/07/2012, após a autorização ministerial, o processo foi encaminhado à Procuradoria Geral da União para adoção das medidas necessárias à formalização de acordo extrajudicial.

Embora o caso relatado acima demonstre o êxito de procedimento específico do DENATRAN/MCIDADES para ressarcimento dos valores devidos ao FUNSET, cumpre ressaltar que esse controle deveria ser feito de forma global e concomitante aos recolhimentos dos valores, uma vez que como esse, deve haver outros casos de inadimplência, que demandem um grande esforço da máquina administrativa, os quais nem sempre podem ser exitosos.

Cumpre informar ainda que os recolhimentos relativos aos valores das multas de trânsito arrecadados nas autuações efetuadas por órgãos e entidades executivos de trânsito diferentes daqueles de registro do veículo são controlados pelo Sistema RENAINF. Nesse caso, há um rateio do valor arrecadado para o FUNSET e dos custos operacionais envolvidos, conforme Anexo IV da Portaria DENATRAN nº 74/2008, de 27/08/2008.

Cabe, portanto, ressaltar a excessiva demora na implementação do FunsetNet, bem como questionar se a solução apontada está sendo desenvolvida para a resolução definitiva do problema de controle de recolhimento dos valores devidos ao FUNSET.

Causa:

Planejamento deficiente na concepção de sistema de dados e falta de eficácia na implementação de controles internos relativos ao recolhimento dos valores devidos ao FUNSET.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta ao Relatório Preliminar, a Unidade, por meio do Ofício nº 2077/2012/GAB/DENATRAN,de 25/09/2012, encaminhou a Nota Técnica Conjunta nº 002/2012/CGPO/CGIE/CGIT/CGIJF/CGPNE/GAB/DENATRAN, informando o seguinte:

"O Denatran tem envidado esforços contínuos na concepção e conclusão do Sistema FunsetNet para controle e acompanhamento dos recolhimentos das contribuições ao Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito (Funset), conforme determinado no Acórdão TCU nº 353/2006-Plenário. Portanto, há seis anos vem lutando para que o FunsetNet seja uma realidade. As dificuldades advindas da não efetivação desse projeto foram amplamente demonstradas à CGU na Nota Técnica nº 64/2012/CGPO/ DENATRAN, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201204036/004.

Conforme explicitado no anexo IV da mesma Nota Técnica, o FunsetNet será construído sobre um forte paradigma de gestão de processos, integração de aplicações, tecnologias abertas e componentes extensíveis, permitindo que possa ser aperfeiçoado na medida que a rede de envolvidos no processo de recolhimento dos valores do FUNSET evoluam em seus sistemas, realizando melhorias e configurações mais adequadas sem, entretanto, necessitar que tais ajustes

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58803697.

ocorram para que o DENATRAN possa usufruir de grandes benefícios já em um primeiro momento.

Este sistema permitirá a conciliação dos valores declarados pelos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito (SNT) com o que foi efetivamente recolhido à conta única do Tesouro Nacional em favor do Funset no Siafi.

2: "Recomendamos ao DENATRAN que busque desenvolver e implementar mecanismos de controle dos quantitativos e valores de multas de Trânsito aplicadas pelos entes integrantes do Sistema Nacional de Trânsito, a fim de cumprir a legislação brasileira de trânsito relativa ao recolhimento de 5% do valor das multas aplicadas para o FUNSET."

As dificuldades para entrada em operação de um mecanismo de controle das prestações de informações dos órgãos e entidades do SNT (FunsetNet), em relação aos valores recolhidos à conta do Funset, são de conhecimento dessa CGU. Isto sem envolver um sistema de multas em âmbito nacional.

Imaginem a dificuldade para desenvolver e implementar mecanismos de controle dos quantitativos e valores de multas de trânsito aplicadas pelos entes integrantes do SNT. Isto envolveria a elaboração e disseminação de sistema nacional de multas.

Atualmente, em atendimento aos dispositivos legais – Lei nº 9.503/97, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) –, cada órgão e entidade do SNT possui seu sistema próprio de multas de trânsito, conforme inciso VI do art. 21, inciso VI do art. 22 e inciso VII do art. 24, todos do CTB. O trabalho seria de unificação desses sistemas, para que todos passassem a utilizar sistema único nacional de multas, aprovado e homologado pelo Denatran.

Este é o nosso desejo. Este é o melhor dos mundos para o controle efetivo dos valores recolhidos à conta do Funset. Entretanto, é uma realidade ainda longínqua, uma vez que nem conseguimos implantar o FunsetNet, que, no entendimento do Denatran, seria o primeiro passo nesse controle.

O sistema nacional de multas é nossa pretensão, é nossa meta, mas não podemos precisar quando irá iniciar este projeto, nem quanto tempo ele durará.

Desse modo, é de bom alvitre, neste momento, que centralizemos esforços no FunsetNet, para que este entre operação e demonstre efetividade, e que, a partir dos controles advindos desse sistema, busquemos o aperfeiçoamento com um sistema nacional de multas."

Análise do Controle Interno:

Em complementação às informações prestadas pelo DENATRAN durante a fase de apurações, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201204036/004, foi realizada reunião em 27/08/2012 com a equipe do DENATRAN/FUNSET, sendo confirmadas fragilidades no controle da arrecadação das receitas do FUNSET, apesar dos esforços empreendidos pelo Departamento.

Na reunião foi feita explanação sobre as formas de controle da arrecadação dos recursos do FUNSET: recursos recolhidos por meio do Sistema RENAINF, recolhimentos efetuados pela rede bancária por meio de código de barras "segmento 7 – multas de trânsito" e efetuados por meio de GRU ou transferências bancárias com envio posterior de relatórios gerenciais ao DENATRAN/FUNSET.

Em que pese as informações prestadas e até uma previsão não formalizada apresentada para a entrada em funcionamento do sistema FunsetNet, verificamos que os problemas na arrecadação dos recursos do FUNSET ainda são os mesmos verificados pelo TCU no Relatório de Auditoria Operacional de 2004. Portanto, passados cerca de 8 anos das constatações tratadas pelo Tribunal, ainda não houve a adoção de medidas efetivas para que se dê o efetivo cumprimento da legislação quanto à arrecadação dos recursos do Fundo.

Fica, portanto, demonstrado que o DENATRAN deve se empenhar em implementar com a máxima brevidade possível, a implantação do sistema FunsetNet, a fim possibilitar o efetivo acompanhamento da parcela vinculada ao FUNSET quando dos recolhimentos das multas por infração ao Código de Trânsito Brasileiro, conforme já determinado pelo Acórdão nº 353/2006 –

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58803697.

TCU Plenário.

Por outro lado, em que pese à necessidade urgente de implementação de ferramenta para o controle da arrecadação dos recursos do FUNSETNET, observa-se que algumas precauções devem ser tomadas pelo DENATRAN para que haja um controle eficaz. Vejamos a seguir.

O FUNSETNET é um sistema de informação concebido para que o DENATRAN administre adequadamente a arrecadação do fundo FUNSET pelos órgãos e agentes arrecadadores.

De acordo com a concepção do sistema, a conciliação dos dados será feita entre o SIAFI e os arquivos eletrônicos enviados por instituições financeiras arrecadadoras, dividindo-se as multas referentes aos recolhimentos efetuados por meio do "seguimento 7" e fora do "seguimento 7". Os arquivos eletrônicos a serem enviados serão denominados arquivo M (fora do seguimento 7) e arquivo G (seguimento 7).

Ocorre que hoje, no caso dos recolhimentos efetuados fora do seguimento 7, o DENATRAN recebe apenas relatórios gerenciais acompanhados de GRU referente ao recolhimento de 5% do valor dessas multas.

A equipe de auditoria chegou à conclusão de que o DENATRAN deve se resguardar para que o envio eletrônico dos dados não sirva apenas para substituir os atuais relatórios gerenciais em meio físico, mas que permita um controle individualizado e efetivo das multas recolhidas para os órgãos autuadores, no que se refere à quantidade e valores, pois não seria efetivo um controle somente do total recolhido.

Na resposta do DENATRAN ao Relatório Preliminar de Auditoria, contida na Nota Técnica Conjunta nº 002/2012/CGPO/CGIE/CGIT/CGIJF/CGPNE/GAB/DENATRAN, o Departamento justificou os esforços empreendidos para concepção e conclusão do Sistema FunsetNet, desde seis anos atrás. Foi explicado que esse Sistema está sendo concebido para proporcionar a gestão de processos, integração de aplicações, tecnologias abertas e componentes extensíveis, a fim de garantir conciliação entre os valores declarados pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Trânsito com os recolhimentos efetivos à conta única do Tesouro Nacional. O DENATRAN apresentou ainda o cronograma das ações para implementação do FunsetNet com previsão de iniciar operações em Janeiro de 2013.

Consideramos a implantação do FunsetNet um grande avanço para o DENATRAN, tendo em vista que viabilizará uma conciliação informatizada dos valores recolhidos ao Funset, que hoje é realizada por meio do envio de relatórios gerenciais. No entanto, cumpre ao DENATRAN acompanhar as etapas finais de implementação do Sistema, a fim de que o cronograma previsto não se estenda por mais tempo do que o necessário para o início das atividades.

Quanto à recomendação para desenvolvimento de mecanismos de controle dos quantitativos e valores de multas de Trânsito aplicadas pelos integrantes do Sistema Nacional de Trânsito, o DENATRAN informou as dificuldades encontradas para viabilizar a implementação desses controles, tendo em vista que se trataria de um Sistema de âmbito nacional. Entretanto, discordamos do DENATRAN nesse ponto, pois é sabido que a administração pública enfrenta muitos problemas, sempre associados a escassez de recursos físicos, humanos e de tecnologias. O fato é que não há sequer menção sobre qualquer controle relativo aos valores efetivamente devidos pelos participantes do sistema e que devem ser recolhidos ao FUNSET.

O DENATRAN afirma ainda que um sistema nacional de multas é a sua pretensão, sua meta, mas no momento não pode fixar uma data de início, nem sequer a duração do seu desenvolvimento. Entendemos, entretanto, que metas devem ser quantificáveis, ou seja, mensuráveis, e não há como iniciar qualquer projeto sem que haja um planejamento adequado.

Desse modo, no entendimento da equipe de auditoria, o DENATRAN deve se mobilizar para iniciar imediatamente ações que visem a superação das fragilidades apontadas. Esse trabalho de planejamento pode demonstrar outras necessidades e criar novas soluções, sendo que talvez nem sequer seja necessária a implementação de um sistema nacional de multas de trânsito para que seja feito um controle eficaz dos quantitativos e valores das multas aplicadas em âmbito nacional.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58803697.

Portanto, não acatamos as justificativas, tendo em vista a necessidade de serem iniciadas ações para combater a fragilidade apontada, quer se instituindo uma equipe de busca de soluções, quer se estabelecendo controles menos complexos, como por exemplo, convênios com a rede bancária para identificação dos recolhimentos, dentre outras soluções possíveis. Fica mantida, portanto, a recomendação nesse ponto.

Recomendações:

Recomendação 1:

Recomendamos ao DENATRAN que conclua a implementação da ferramenta FunsetNet em cumprimento ao cronograma de execução apresentado. Informamos ainda que esta CGU estará acompanhando a implementação desta providência, no âmbito do acompanhamento permanente realizado junto ao Ministério das Cidades.

Recomendação 2:

Recomendamos ao DENATRAN que busque desenvolver e implementar mecanismos de controle dos quantitativos e valores de multas de trânsito aplicadas pelos entes integrantes do Sistema Nacional de Trânsito, a fim de cumprir a legislação brasileira de trânsito relativa ao recolhimento de 5% do valor das multas aplicadas para o FUNSET.

22. Verifica-se, portanto, que a CGU realizou, em 2012, avaliação nos controles internos do Denatran para o acompanhamento dos valores de multas aferidos pelos órgãos ou entidades participantes do Sistema Nacional de Trânsito e para o recebimento dos valores devidos aos cofres do Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito (Funset), tendo constatado situação análoga à identificada na auditoria operacional realizada pelo TCU em 2004, que culminou no Acórdão 353/2006-TCU-Plenário.

CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

23. Os presentes autos visam atender à demanda do Ministro Relator (peça 29), para que seja formulada proposta de fiscalização no Denatran, com vistas a verificar os controles internos existentes e em funcionamento para o acompanhamento dos valores de multas aferidos pelos órgãos ou entidades participantes do Sistema Nacional de Trânsito e para o recebimento dos valores devidos aos cofres do Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito (Funset), à luz dos procedimentos previstos no Decreto 2.613/1998.

24. Ainda de acordo com o Ministro Relator, as análises deveriam se ater ao exercício de 2011, fazendo juntar as informações de outros exercícios aos processos correspondentes (peça 29, p. 9).

25. Considerando que, de acordo com o exposto no item I desta instrução, o sistema FunsetNet foi concluído em 2014, porém somente entrou em operação em 2015, ano em que também foi firmado convênio com a Febraban para automatização do recolhimento do percentual das multas relativo ao Funset. Situação esta que permanece até o momento.

26. Considerando que, de acordo com o exposto no item II desta instrução, a Controladoria Geral da União (CGU) avaliou, em 2012, os controles internos do Denatran, com o enfoque similar ao constante no Despacho do Relator, tendo verificado, à época, que "os problemas na arrecadação dos recursos do FUNSET ainda são os mesmos verificados pelo TCU no Relatório de Auditoria Operacional de 2004. Portanto, passados cerca de 8 anos das constatações tratadas pelo Tribunal, ainda não houve a adoção de medidas efetivas para que se dê o efetivo cumprimento da legislação quanto à arrecadação dos recursos do Fundo."

27. Considerando a necessidade da soma de esforços entre os órgãos de controle, haja vista a escassez de recursos humanos disponíveis e o custo do controle.

28. Considerando as dificuldades em realizar, neste momento, uma auditoria que retratasse com fidedignidade a realidade dos controles internos do Denatran no ano de 2011.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58803697.

29. Considerando que os problemas que ensejaram a determinação do Relator se mostraram, atualmente, insubsistentes, devido à implementação do sistema FunsetNet e à celebração de convênio com a Febraban para automatização do recolhimento do percentual das multas relativo ao Funset.

30. Submetem-se os presentes autos à consideração superior, e posterior devolução à SecexAdministração, para, valendo-se das informações contidas no Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU (peça 5, p. 67-73), propor ao Relator o julgamento de mérito deste feito sem que seja necessária a realização de auditoria específica para avaliar os controles internos existentes e em funcionamento, no ano de 2011, para o acompanhamento dos valores de multas aferidos pelos órgãos ou entidades participantes do Sistema Nacional de Trânsito e para o recebimento dos valores devidos aos cofres do Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito (Funset), conforme considerações trazidas na conclusão da presente instrução.

SeinfraUrbana, em 15 de fevereiro de 2018.

(Assinado eletronicamente)
Paula Vellasco Vassallo Garofalo
AUFC – Mat. 11101-5

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58803697.