

VOTO

Trata-se de Relatório de Auditoria Operacional realizada junto ao Ministério dos Transportes com o objetivo de avaliar a qualidade da formulação, da implementação e do alcance das metas e objetivos do Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito (Pnatrans), no âmbito do Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP), em atendimento ao disposto no art. 146 da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

2. O Pnatrans foi instituído pela Lei 13.614/2018, que acrescentou o art. 326-A ao Código de Trânsito Brasileiro – CTB (Lei 9.503/1997), para orientar a atuação dos integrantes do Sistema Nacional de Trânsito – SNT, no que se refere à política de segurança no trânsito, voltando-se *“prioritariamente para o cumprimento de metas anuais de redução do índice de mortos por grupo de habitantes, ambos apurados por Estado e por ano, detalhando-se os dados levantados e as ações realizadas por vias federais, estaduais e municipais”*.

3. O objetivo geral do estabelecimento de metas (na versão vigente do plano) é, ao final do prazo de dez anos (até 2030), reduzir à metade, no mínimo, o índice nacional de mortos por grupo de veículos e o índice nacional de mortos por grupo de habitantes, relativamente aos índices apurados no ano de 2020.

4. O plano foi concebido em contexto de enfrentamento de um problema público de elevada gravidade humana, social e econômica, bem como de alinhamento do Brasil aos compromissos internacionais assumidos para redução das mortes no trânsito, com previsão de atuação coordenada dos órgãos de saúde, trânsito, transporte, mobilidade urbana e justiça.

5. Desde a criação, o plano passou por regulamentações e revisões sucessivas (Resoluções Contran 740/2018 e 870/2021) até a consolidação atual, vigente pela Resolução Contran 1.004/2023, que atualizou diretrizes, metas, instrumentos e produtos, de modo a tornar a política mais acessível, aplicável e orientada a resultados, com simplificação de desenho e redução de ações, em alinhamento com a segunda Década de Ação pela Segurança no Trânsito, instituída pela Organização das Nações Unidas (ONU).

6. A condução do Pnatrans está inserida no arranjo institucional do SNT, composto por órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, tendo o CTB atribuído ao Contran o papel de órgão máximo normativo e coordenador do sistema, e ao órgão máximo executivo de trânsito da União (função exercida atualmente pela Secretaria Nacional de Trânsito – Senatran) competências de supervisão, coordenação, monitoramento, organização da estatística nacional de trânsito, definição de dados a serem fornecidos pelos demais órgão e administração de fundo de âmbito nacional destinado à segurança e à educação de trânsito.

7. O Pnatrans é formado por iniciativas, ações e produtos, acompanhados de indicadores, metas, identificação do órgão responsável e público-alvo, abrangendo em linhas gerais: i) fortalecimento institucional do SNT; ii) estruturação de mecanismos de coordenação e monitoramento do próprio Pnatrans; iii) desenvolvimento e integração de bases de dados e sistemas de informação; iv) elaboração e revisão de normas, manuais e guias técnicos; v) capacitações e ações de disseminação de boas práticas; vi) programas e intervenções voltados à segurança da infraestrutura viária e veicular; vii) campanhas e materiais de educação para o trânsito; viii) ações relacionadas à vigilância em saúde e ao atendimento às vítimas; e ix) instrumentos de fiscalização e de aprimoramento regulatório.

8. Como dito, o objetivo da presente fiscalização foi avaliar a qualidade da formulação, da efetividade da implementação e o alcance das metas e objetivos do Pnatrans, de modo a subsidiar a elaboração do quadro-resumo a ser encaminhado pelo TCU à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), com vistas à discussão do Projeto de Lei Orçamentária de 2027.

9. O Pnatrans foi selecionado para compor o Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP) em razão de sua elevada materialidade e por tratar de problema público de grande magnitude, ante a persistência de expressivo número de mortes e lesões no trânsito, com elevados custos humanos, sociais e econômicos. O plano possui potencial de salvar até 86 mil vidas entre 2021 e 2030, com economia estimada de R\$ 260 bilhões à sociedade brasileira.

10. O trabalho, focado predominantemente sobre a atuação da Senatran, abrangeu os seguintes aspectos: i) a estruturação da governança e da gestão da política, com foco nas instâncias de coordenação, nos mecanismos de monitoramento, na gestão de riscos e na capacidade institucional da Secretaria Nacional de Trânsito (Senatran); ii) a alocação e a gestão de recursos orçamentários e financeiros relacionados ao plano, especialmente quanto à rastreabilidade orçamentária da política e aos fatores que condicionam a conversão do financiamento em ações finalísticas; iii) os instrumentos de implementação e monitoramento contínuo do Pnatrans, inclusive no que se refere à gestão de dados para acompanhamento da política; iv) a definição e a adequação de indicadores e metas, bem como a capacidade da política de demonstrar resultados; e v) os arranjos institucionais e práticas de governança relacionados à transparência e à rastreabilidade dos recursos públicos empregados em ações que contribuem para a redução de mortes e lesões no trânsito.

11. Nesse sentido, a auditoria conduzida pela Unidade de Auditoria Especializada em – AudRodoviaAviação buscou tratar as seguintes questões principais:

a) **Questão 1:** Os processos e a estrutura de governança e gestão, a alocação de recursos e o monitoramento estão organizados de maneira a contribuir para uma implementação de qualidade da política pública?

b) **Questão 2:** A política pública tem alcançado os objetivos e metas estabelecidos?

c) **Questão 3:** A governança do Pnatrans assegura rastreabilidade das despesas de segurança viária suficiente para priorizar e monitorar ações na redução de mortes e lesões no trânsito?

12. A partir da execução da fiscalização, a equipe de auditoria apresentou as constatações sintetizadas e examinadas a seguir. Desde já manifesto minha anuência integral ao exame empreendido.

13. Quanto aos processos e à estrutura de organização de estrutura de governança e gestão, de alocação de recursos e de monitoramento, tratados na **Questão 1**, a auditoria apontou os Achados 1 a 5, que indicam a insuficiência de tais aspectos para assegurar uma implementação de qualidade da política pública.

14. Conforme bem observado pela unidade, considero pertinente registrar, de início, que o conceito amplo de segurança viária não se confunde com a política pública específica instituída para seu enfrentamento. A segurança viária constitui um problema público multissetorial, influenciado por múltiplos estruturais (p. ex.: planejamento urbano, desenho da infraestrutura viária, segurança veicular, fiscalização, educação, capacidade de resposta do sistema de saúde), cuja mitigação depende da atuação coordenada de diferentes atores e níveis do governo. Os resultados observados no trânsito não podem, assim, ser atribuídos de forma direta e exclusiva a um único setor, o que impõe limites à capacidade de intervenção isolada e reforça a centralidade da coordenação federativa e da coerência entre instrumentos.

15. Desse modo, embora constitua relevante instrumento de enfrentamento do problema, o Pnatrans não esgota o campo da segurança viária e não substitui outras políticas estruturantes que incidem sobre os resultados observados. A efetividade do plano depende, sobretudo, da capacidade de articulação com essas políticas, da coordenação entre os diversos atores envolvidos e da consistência entre seu desenho e os fatores de risco mais relevantes.

16. Os Achados 1 a 5 foram associados ao primeiro aspecto da questão (estruturação da governança e gestão), em que se buscou avaliar a existência e a adequação das estruturas de coordenação, a definição clara de papéis, responsabilidades e processos decisórios, bem como a institucionalização de sistemas de gestão de riscos e de monitoramento.
17. No **Achado 1 – Insuficiência de instrumentos de *enforcement* na coordenação federativa do Pnatrans**, a auditoria apontou que, devido à ausência de instrumentos estruturados e escalonados de *enforcement* na coordenação federativa do Pnatrans, ocorreu baixa adesão dos entes federativos às obrigações de implementação, alimentação de sistemas e reporte de resultados, em desconformidade com as diretrizes do Código de Trânsito Brasileiro (CTB) e normativos do Contran. A constatação leva à irregularidade do fluxo de informações, à fragmentação da execução da política e à limitação da capacidade de indução de resultados, impactando o alcance das metas de redução de mortes no trânsito.
18. As análises da equipe de fiscalização demonstraram que o Pnatrans foi concebido como política pública de natureza federativa e multissetorial, cuja implementação depende da atuação coordenada de órgãos federais, estaduais e municipais, tornando a existência de estruturas institucionais de coordenação um fator crítico de sucesso para a condução da política.
19. A coexistência de múltiplos atores implica em arranjo institucional caracterizado por elevada complexidade de coordenação, a exigir mecanismos efetivos de alinhamento de prioridades, integração de informações e convergência de ações.
20. A Lei 9.503/1997, que instituiu o CTB, atribuiu ao órgão máximo executivo de trânsito da União, atualmente representado pelo Senatran, a competência para cumprir e fazer cumprir a legislação, promover a articulação entre os órgãos do sistema e consolidar os dados estatísticos nacionais, inclusive mediante modelos padronizados de coleta de informações sobre sinistros.
21. Para viabilizar essa coordenação, a Resolução Contran 1.019/2025 instituiu a Câmara Temática do Pnatrans (CTPNAT), formada por representantes de diversos setores para subsidiar o plano e promover a articulação entre os atores responsáveis pela execução, materializando o caráter multissetorial da política.
22. O CTB prevê o compartilhamento dessas informações e a atuação coordenada como pilares estruturantes do SNT, inclusive mediante o estabelecimento de fluxos permanentes de dados para subsidiar a tomada de decisão. O CTB impõe aos federativos o dever de fornecer mensalmente as estatísticas necessárias ao monitoramento (art. 19, § 3º), bem como exige a divulgação anual do desempenho de cada ente (art 326-A, § 7º).
23. Observou a auditoria que, inobstante o rigor normativo, a estrutura de governança do plano apresenta capacidade operacional limitada para assegurar a coordenação federativa, especialmente em virtude de barreiras inerentes à autonomia dos entes subnacionais e à multiplicidade de atores.
24. Constatou a fiscalização que os mecanismos de transparência e incentivos reputacionais, por meio de divulgação pública de desempenho, utilizados na coordenação da política, têm se mostrado insuficientes para assegurar um comportamento uniforme dos entes, permanecendo vulnerável à adesão voluntária e à discricionariedade dos entes subnacionais.
25. Embora a Senatran detenha a atribuição legal de coordenar a política nacional de trânsito, a auditoria constatou que os instrumentos disponíveis para induzir a adesão dos entes e exigir o cumprimento das obrigações do plano são insuficientes. Persiste um desalinhamento entre a responsabilidade atribuída à coordenação da política e os instrumentos disponíveis para induzir sua implementação.
26. As evidências levantadas revelaram baixa participação dos entes subnacionais nos mecanismos de monitoramento da política. Apenas uma pequena parcela dos municípios registra

informações no sistema de acompanhamento do Pnatrans, enquanto vários estados apresentam atuação limitada ou desarticulada entre Detrans e Cetrans, comprometendo a coordenação nacional.

27. Também foi observado que diversos órgãos federais executam ações relevantes para a segurança viária, porém sem vinculação efetiva ao Pnatrans. Com exceção da Polícia Rodoviária Federal (PRF), a maior parte das iniciativas decorre de políticas setoriais próprias, sem alinhamento institucional ou monitoramento integrado ao plano.

28. A auditoria concluiu que a Senatran dispõe basicamente de mecanismos de persuasão, orientação técnica, transparência e incentivo reputacional. Contudo, inexistem instrumentos intermediários capazes de promover a conformidade dos entes e responsabilizar situações persistentes de descumprimento.

29. O relatório explora a teoria da regulação responsiva, já utilizada em agências reguladoras, como referência para superar essa lacuna, defendendo um modelo de coordenação baseado em mecanismos graduais de indução, combinando cooperação, monitoramento, incentivos e eventuais consequências para o inadimplemento.

30. A consequência prática dessa fragilidade é a implementação desarticulada do Pnatrans, com cobertura territorial limitada, baixa padronização de comportamentos e reduzida capacidade da Senatran para coordenar e cobrar resultados em escala nacional.

31. Concorro com a proposta da unidade técnica. Entendo que a recomendação para que a Senatran avalie mecanismos de indução financeira vinculados ao cumprimento de obrigações do Pnatrans e estruture instrumento formal de coordenação federativa se mostra adequada e compatível com a natureza e relevância da política. A medida busca tratar a causa central do problema (deficiência de instrumentos de coordenação) e tende a fortalecer a governança federativa necessária ao alcance das metas de redução de mortes e lesões no trânsito.

32. Relativamente ao **Achado 2 – Ausência de estrutura formal de gestão de riscos no Pnatrans**, a auditoria identificou que, devido não institucionalização de processo estruturado de gestão de riscos no âmbito do Pnatrans, ocorreu a ausência de identificação, análise e tratamento sistemático de riscos críticos associados à implementação da política, em desconformidade com as diretrizes de governança e gestão de riscos aplicáveis à administração pública federal, o que leva à limitação da capacidade de antecipação de falhas, à fragilidade na priorização e no planejamento das ações e ao comprometimento da efetividade da política, impactando o alcance das metas de redução de mortes e lesões no trânsito.

33. O Pnatrans não possui processo formal de gestão de riscos, apesar de se tratar de política pública complexa, sujeita a múltiplos fatores de incerteza e dependente da atuação coordenada de inúmeros atores institucionais.

34. As respostas da Senatran confirmaram que não há metodologia formalizada, matriz de riscos, critérios de avaliação ou rotina permanente de identificação e tratamento de eventos capazes de comprometer a execução da política. Segundo a Secretaria, embora haja discussões internas e algumas iniciativas não estruturadas sobre o assunto, não foi implementado, até o momento, processo dessa natureza no âmbito do Pnatrans, tampouco houve formalização de metodologia, mapeamento estruturado de riscos ou definição de rotinas específicas aplicáveis às iniciativas do plano.

35. A inexistência desse componente de governança contrasta com as diretrizes estabelecidas pela IN MP/CGU 1/2016 e pelos referenciais de gestão pública contemporâneos, que consideram a gestão de riscos elemento indispensável ao planejamento e à implementação governamental.

36. A CGU já havia apontado problema semelhante, destacando que a ausência de gestão estruturada de riscos leva a uma atuação predominantemente reativa, reduzindo a capacidade institucional de antecipar problemas e priorizar ações corretivas.

37. A auditoria observou ainda que riscos relevantes, como baixa adesão federativa, insuficiência de dados, limitações orçamentárias e restrições de capacidade institucional, não são tratados de forma sistemática pelo plano.

38. Nesse contexto, a inexistência de uma cultura de gestão de riscos contribui para agravar diversas outras fragilidades identificadas ao longo da fiscalização. Analisado o tema em conjunto com os Achados 1, 3 e 4, observou a unidade técnica que a ausência de gestão de riscos atua como fator estruturante dos desafios identificados na política e contribui para a fragilidade dos instrumentos de *enforcement*, da gestão de dados e da capacidade operacional da Senatran

39. Acolho a determinação proposta à Senatran para implantar, em prazo definido, processo estruturado de gestão de riscos. A medida está devidamente fundamentada e se mostra compatível com as boas práticas de governança pública. A sua implementação permitirá maior capacidade de antecipação de problemas, priorização de recursos e mitigação de riscos críticos que hoje comprometem a efetividade do Pnatrans, mormente o alcance das metas de redução de mortes e lesões no trânsito.

40. No **Achado 3 – Fragilidades na estrutura e funcionamento da Câmara Temática de Gestão e Coordenação do Pnatrans**, a fiscalização apontou que, devido às limitações no desenho normativo e na operacionalização da Câmara Temática de Gestão e Coordenação do Pnatrans (CTPNAT), ocorreu restrição de sua capilaridade institucional e incerteza quanto à regularidade de seu funcionamento, o que leva à fragilização da coordenação federativa e do fluxo de informações da política, impactando a implementação articulada das ações e o alcance das metas do Pnatrans

41. Na esteira da constatação registrada no Achado 1, alusiva às limitações quanto à capacidade de induzir o engajamento dos entes federativos e assegurar o cumprimento das diretrizes da política pública, embora a Câmara possua competências formalmente definidas, verificou-se ausência de regras mínimas sobre periodicidade das reuniões, planejamento de atividades e padrões de funcionamento, o que reduz a previsibilidade e a regularidade dos trabalhos.

42. A auditoria constatou que o monitoramento descentralizado apresenta baixo grau de efetividade. Em 2025, apenas oito dos vinte e sete Cetrans encaminharam os relatórios previstos pela regulamentação vigente (taxa de omissão de 70,4%), sinalizando que o sistema existe formalmente, mas não opera, na prática, com grau mínimo de regularidade e completude compatível com a sua finalidade.

43. A já reportada insuficiência de instrumentos de *enforcement* torna baixo o custo do descumprimento e contribui para a preterição das obrigações relacionadas ao Pnatrans na agenda dos entes subnacionais.

44. Também foi identificada elevada heterogeneidade na qualidade das informações recebidas. Muitos relatórios possuem caráter meramente descritivo, sem indicadores comparáveis ou elementos que permitam avaliar o desempenho das ações executadas.

45. A situação é agravada pela fragilidade dos grupos de trabalho estaduais, responsáveis pela articulação territorial da política. Apenas parte deles encontra-se formalmente institucionalizada, gerando assimetrias significativas entre os estados.

46. Concluiu a auditoria que, conquanto a governança da Câmara esteja normatizada, sua efetividade é comprometida por mecanismos descentralizados incompletos. A ausência de institucionalização dos Grupos de Trabalho (GTs) em parcela significativa dos estados compromete o fluxo de informações e a articulação setorial.

47. Outros efeitos observados foram a limitação da disseminação e do alinhamento das diretrizes da política entre os entes subnacionais, e fragilização da atuação dos GTs vinculados à CTPNAT, como prejuízo ao aprofundamento técnico e à coordenação de ações específicas.

48. Face a tais constatações, o trabalho apontou que a CTPNAT não consegue cumprir plenamente sua função de consolidar informações, coordenar ações e fornecer subsídios robustos para a tomada de decisões estratégicas.
49. Nesse sentido, a equipe de fiscalização propôs a expedição de recomendações ao Contran, para revisar a regulamentação da Câmara Temática e definir a periodicidade mínima para as reuniões ordinárias, bem como recomendação à própria CTPNAT, para estruturação e implementação de rotinas de funcionamento.
50. Os encaminhamentos propostos são pertinentes. A revisão da regulamentação da CTPNAT, a fixação de periodicidade mínima para reuniões e a padronização dos grupos de trabalho estaduais constituem medidas necessárias para conferir estabilidade, previsibilidade e efetividade às estruturas de monitoramento.
51. Espera-se que a efetiva implementação das recomendações contribua para o fortalecimento da coordenação federativa, no âmbito do Pnatrans, bem como para o aprimoramento do fluxo e da disseminação de informações entre os entes do SNT.
52. Quanto ao **Achado 4 – Fragilidade estrutural na produção, qualidade e cobertura dos dados do Pnatrans**, a fiscalização apontou que, em virtude da ausência de padronização metodológica na coleta de dados e à baixa adesão dos entes federativos, ocorreu a produção de dados incompletos, inconsistentes e não comparáveis no âmbito do Pnatrans, em desacordo com as diretrizes do Renaest e do CTB. A situação encontrada leva à limitação da confiabilidade das informações e à restrição da capacidade de monitoramento da política, impactando a tomada de decisão baseada em evidências e o alcance dos objetivos e metas do Pnatrans.
53. O Registro Nacional de Sinistros e Estatísticas de Trânsito (Renaest) ocupa posição de destaque no sistema integrado de instrumentos. Na qualidade de sistema nacional de registro, gestão, e controle de dados e informações sobre acidentes e estatísticas de trânsito, a serem coletados pelos órgãos do SNT e outros órgãos / entidades que registram sinistros, suas circunstâncias e atendimentos às vítimas, o Renaest apresenta limitações relevantes quanto à cobertura, completude e comparabilidade das informações produzidas pelos diversos entes federativos.
54. A auditoria verificou a existência de elevados níveis de incompletude em variáveis essenciais, além da adoção de metodologias distintas de coleta e processamento de dados pelos diferentes órgãos responsáveis pelos registros.
55. Embora a Senatran tenha iniciado iniciativas de padronização metodológica, incluindo o desenvolvimento de novas ferramentas de coleta e integração de informações, tais soluções ainda se encontram em estágio inicial de implementação.
56. Observou-se também que os instrumentos atualmente disponíveis não permitem estabelecer relações causais robustas entre as ações executadas e os resultados observados nos indicadores de segurança viária.
57. Como principais efeitos das constatações, a fiscalização aponta o comprometimento da confiabilidade das informações sobre sinistros de trânsito, em razão da inconsistência e incompletude dos dados, e comprometimento também da produção de estatísticas nacionais, com limitações na consolidação e comparabilidade das informações entre entes federativos.
58. Outros efeitos observados consistiram em limitação da identificação de padrões e tendências dos sinistros de trânsito, prejudicando o diagnóstico do problema em nível nacional, bem como limitação da capacidade de planejamento de ações baseadas em evidência, em função da baixa qualidade dos dados disponíveis.

59. Em síntese, a equipe de fiscalização considerou que o monitoramento da política permanece predominantemente descritivo, com limitações significativas para subsidiar avaliação de desempenho, identificação de causalidade e tomada de decisão orientada por evidências.
60. Desse modo, a auditoria sugeriu a expedição de determinação à Senatran para instituição de modelo nacional padronizado de coleta, registro e consolidação de dados de sinistros de trânsito, com definição de conceitos, variáveis, classificações e procedimentos mínimos a serem observados pelos órgãos do SNT, assegurando sua aplicação no âmbito do Renaest e sua utilização no monitoramento do Pnatrans.
61. Concorde com a determinação sugerida. Entendo que, de fato, a solução de problemas de qualidade, cobertura e padronização dos dados de sinistros de trânsito demanda a instituição de modelo nacional padronizado e a integração de bases, reduzindo lacunas e inconsistências nos registros.
62. Trata-se de medida essencial para elevar a qualidade das informações, ampliar a comparabilidade entre os entes federativos e permitir uma gestão pública orientada por evidências, condição indispensável ao sucesso do Pnatrans.
63. Ainda em análise do primeiro tópico, foi registrado o **Achado 5 – Fragilidade da capacidade institucional e de implementação da Senatran**, em que se apontou que, devido às limitações na capacidade institucional da Senatran, caracterizadas por insuficiência e inadequação da força de trabalho, fragilidades no dimensionamento técnico, restrições tecnológicas e deficiências de planejamento, ocorreu limitação na execução de ações finalísticas do Pnatrans, com baixa conversão de recursos disponíveis em entregas efetivas, impactando a implementação da política, o alcance das metas de redução de mortes e lesões no trânsito e a priorização do Pnatrans no processo orçamentário.
64. O quadro funcional apresenta forte predominância de vínculos não permanentes. Apenas parcela reduzida dos profissionais é composta por servidores efetivos, enquanto os terceirizados representam mais da metade da força de trabalho.
65. A equipe diretamente dedicada à coordenação do Pnatrans é bastante reduzida, o que dificulta atividades de planejamento, monitoramento, articulação federativa e avaliação de resultados.
66. Também foram identificadas limitações tecnológicas e dificuldades para desenvolver soluções informacionais mais sofisticadas, necessárias ao acompanhamento adequado da política.
67. No campo orçamentário, observou-se concentração dos recursos do Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito (Funset) em despesas de infraestrutura tecnológica, reduzindo o espaço para ações finalísticas voltadas diretamente à segurança viária.
68. A auditoria concluiu que a capacidade operacional da Senatran constitui fator relevante no mecanismo que limita a função finalística do Funset, em que a baixa conversão da arrecadação do fundo em gasto associado ao plano não se relaciona apenas a restrições fiscais externas, mas também à capacidade concreta da unidade de planejar, estruturar e executar ações com consistência, escala e previsibilidade.
69. Considerando que as limitações decorrem não apenas da escassez de recursos, mas da ausência de planejamento integrado de capacidades institucionais, com desarticulação frente à complexidade de uma política multissetorial e federativa, a equipe de fiscalização propôs a expedição de recomendação à Senatran para elaboração de plano estruturado de fortalecimento da capacidade institucional, em articulação com o Ministério dos Transportes, contemplando dimensionamento técnico da força de trabalho, definição de núcleo técnico permanente para funções críticas e estruturação de carteira de projetos finalísticos vinculados aos produtos do Pnatrans.
70. Concorde com a recomendação sugerida. O dimensionamento técnico da força de trabalho, a estruturação de núcleo permanente de especialistas e o aperfeiçoamento do planejamento de projetos são medidas imprescindíveis para conferir sustentabilidade à implementação do Pnatrans.

71. Conforme registrado pela equipe de fiscalização, a efetiva implementação da medida contribuirá para promover uma maior continuidade administrativa, retenção de conhecimento institucional, aderência entre estrutura e entregas, melhor alocação de pessoal e de recurso e maior capacidade de converter recursos disponíveis em ações finalísticas.
72. Ainda sobre a Questão 1, a auditoria examinou aspectos de “alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros” e “implementação e monitoramento contínuo”, descritos em maiores detalhes no Relatório precedente, sem, no entanto, registrar achados de auditoria específicos.
73. Passando ao exame do alcance dos objetivos e metas estabelecidos, tratados na **Questão 2**, a auditoria registrou os Achados 6 e 7, que indicam que o Pnatrans não tem alcançado os resultados pactuados.
74. No **Achado 6 – Fragilidade na estrutura analítica do monitoramento e dos indicadores do Pnatrans**, a fiscalização constatou que, em razão da fragilidade dos dados e à inadequação dos indicadores, ocorreu a estruturação de um modelo de monitoramento predominantemente descritivo, incapaz de estabelecer correlação entre produtos e resultados do Pnatrans, o que leva à limitação na avaliação de eficiência, eficácia e efetividade, impactando a tomada de decisão baseada em evidências e o alcance das metas do Pnatrans.
75. O trabalho indicou que o sistema de monitoramento do plano opera com três camadas de indicadores: i) indicadores globais de impacto; ii) indicadores intermediários associados aos produtos do plano; e iii) indicadores do PPA.
76. Os indicadores globais, mais próximos do objetivo finalístico da política, não se mostram suficientes, isoladamente, para orientar a gestão da execução, pois não permitem identificar quais intervenções explicam as variações observadas, nem sua contribuição relativa, tornando limitados a definição de prioridade, a focalização territorial e o direcionamento de esforços.
77. A maior fragilidade reside nos indicadores intermediários, fortemente orientados para produtos e entregas administrativas, em detrimento da mensuração de resultados e impactos efetivos sobre a segurança viária. A auditoria verificou que o plano mede basicamente o que foi produzido ou entregue, e não o que efetivamente mudou nas condições de risco viário, ou seja, sem demonstrar adequadamente sua contribuição para a redução das mortes e lesões no trânsito.
78. Os indicadores do PPA reforçam o mesmo padrão, com predominância de inventário de entregas físicas e administrativas, em repertório basicamente voltado à produção burocrática, e não da transformação do problema público.
79. Em síntese, a constatação foi no sentido de que a arquitetura de indicadores do Pnatrans privilegia a mensuração de impacto em nível agregado e, sobretudo, a contabilização de entregas e atividades, com limitada capacidade de explicar o que mudou, para quem mudou, onde mudou e por que mudou, impactando negativamente o potencial do monitoramento para orientar decisões gerenciais, e condicionando a robustez dos indicadores de avaliação.
80. Tal situação, aliada à baixa adesão dos entes federativos ao monitoramento e as fragilidades das bases de dados, que agravam ainda mais esse problema, reduzindo a capacidade analítica do sistema, indicam que a política carece de instrumentos capazes de subsidiar decisões gerenciais, reorientações estratégicas e avaliações robustas de desempenho.
81. Frente a tais constatações, a auditoria propôs recomendar à Senatran a revisão e estruturação do modelo de monitoramento, com redefinição de indicadores e adoção de metodologia analítica que permita a devida correlação entre os produtos e respectivos resultados.
82. Os encaminhamentos propostos são adequados. A revisão do modelo de monitoramento e da estrutura de indicadores permitirá maior aderência ao princípio da gestão orientada a resultados, fortalecendo a capacidade de avaliação da efetividade do Pnatrans.

83. Já no **Achado 7 – Fragilidade no desenho do Pnatrans quanto à orientação a resultados e à priorização de ações**, a auditoria verificou que, devido à insuficiência de critérios estruturado de priorização das ações, ocorreu a estruturação do Pnatrans com predominância de produtos de meio, com limitada incorporação de intervenções finalísticas diretamente associadas à mitigação de riscos viários, o que leva à redução da capacidade de geração de impacto direto na segurança viária, impactando a efetividade da política e o alcance das metas do Pnatrans.

84. Considerou o relatório que o Pnatrans, em sua configuração atual, ao não estabelecer mecanismos suficientemente claros para priorizar ações de maior impacto e direcionar esforços aos principais fatores de risco, se aproxima mais de um referencial agregador de iniciativas dispersas do que de um instrumento efetivo de coordenação nacional da política de segurança viária.

85. Constatou a fiscalização que a ação pública existe, porém falta um plano capaz de organizá-la, vinculá-la a recursos, monitorá-la por resultados e induzi-la de forma coerente.

86. O plano apresenta forte concentração em ações e produtos de meio, como iniciativas estruturantes voltadas à organização e ao fortalecimento do sistema, porém sua estrutura está associada a uma reduzida ênfase em intervenções finalísticas diretas de mitigação de riscos viários.

87. As metas existentes possuem elevado grau de agregação, sem adequado desdobramento territorial ou por grupos específicos de usuários vulneráveis, apresentado, desse modo, nível reduzido de focalização em grupos de usuários e fatores de risco prioritários

88. O monitoramento não permite identificar claramente quais ações produzem melhores resultados ou quais devem ser priorizadas diante da escassez de recursos, com tratamento homogêneo de iniciativas com diferentes potenciais de impacto.

89. No curso da fiscalização, a equipe obteve manifestação da Senatran anunciando a existência em curso de processo de reformulação estrutural do Pnatrans, fundamentado em diagnóstico técnico convergente com os achados da presente fiscalização.

90. Acerca de tal iniciativa, considerou a equipe de fiscalização que, embora a proposta de novo modelo represente avanço ao enfrentar limitações identificadas, permanecem riscos associados à capacidade de execução federativa, à insuficiência de mecanismos intermediários de *enforcement*, à dependência de dados ainda não consolidados, à dificuldade de atribuição causal entre ações e resultados e à integração efetiva com o ciclo orçamentário.

91. Assim, a equipe de fiscalização propôs recomendar à Senatran que promova a revisão do desenho do Pnatrans de modo a incorporar, entre outros, a definição de produtos finalísticos, estabelecimento de critérios de priorização de ações e a inclusão de previsão de revisão periódica do plano.

92. Concorde com a proposta de revisão do desenho do Pnatrans, com foco em resultados, fatores de risco prioritários e responsabilização institucional. A medida está alinhada com os achados da auditoria e tende a aumentar a efetividade da política pública, mediante o direcionamento de esforços para usuários vulneráveis, territórios críticos e intervenções de maior potencial de impacto, além da priorização de destinação de recursos em ações com maior contribuição para a redução de mortes e lesões no trânsito.

93. Por fim, ao analisar a **Questão 3**, alusiva à rastreabilidade orçamentária das despesas de segurança viária, a auditoria registrou o **Achado 8 – Baixa rastreabilidade e descentralização orçamentária sem mecanismo padronizado de identificação e consolidação**, que alude à incapacidade de identificar, consolidar e acompanhar de forma abrangente os recursos públicos destinados à segurança viária.

94. No Achado 8, apontou a fiscalização que, face à ausência de mecanismo padronizado de identificação e consolidação das ações orçamentárias relacionadas ao Pnatrans, em contexto de

execução descentralizada e multissetorial, ocorreu baixa rastreabilidade do esforço financeiro federal associado ao plano, o que impede sua adequada consolidação e acompanhamento, impactando a transparência, a coordenação interinstitucional e a identificação de lacunas de financiamento.

95. Constatou a equipe que as ações materialmente relacionadas à segurança viária se encontram pulverizadas no orçamento federal, em múltiplas unidades orçamentárias, programas e instrumentos orçamentários, inclusive fora do escopo formal do Pnatrans, dificultando a visualização integrada dos investimentos efetivamente destinados à política e a análise de sua alocação e execução.

96. Embora existam iniciativas relevantes em diferentes entidades governamentais, não há mecanismo padronizado que permita relacionar despesas, ações e resultados ao Pnatrans.

97. Essa fragmentação reduz a transparência, dificulta a coordenação federativa e prejudica a tomada de decisões baseadas em informações consolidadas.

98. A auditoria verificou ainda dificuldades para vincular recursos financeiros às entregas efetivamente executadas e aos objetivos estratégicos da política, sinalizando a baixa rastreabilidade orçamentário do plano.

99. A equipe associou como causas principais do achado: i) a natureza multissetorial e descentralizado do plano, sem correspondência direta entre as ações do plano e as ações orçamentárias federais; ii) a ausência de mecanismo padronizado de identificação, marcação e consolidação dos programas do PPA de natureza multissetorial, com os respectivos objetivos específicos, ações orçamentárias, planos orçamentários e planos internos materialmente relacionadas aos Pnatrans; e iii) a baixa institucionalização dos fluxos de informação entre Senatran e os coexecutores federais, com limitações no compartilhamento e na padronização das informações sobre despesas de segurança viária.

100. Da mesma forma como registrado nos achados anteriores, a equipe teve ciência de que o Ministério dos Transportes já iniciou tratativas formais com a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), buscando aprimorar a rastreabilidade orçamentária do Pnatrans.

101. Após detida análise de manifestações das Pastas Ministeriais nos autos, a equipe de fiscalização propôs expedir determinação ao Ministério dos Transportes, em especial à Senatran, para que, em articulação com a SPOA/MT, realize levantamento estruturado de todos os programas do PPA e respectivas ações, planos orçamentários, planos internos e objetivos específicos relacionados à segurança viária, no âmbito do próprio Ministério dos Transportes e dos principais coexecutores federais.

102. Propôs, também, a expedição de recomendações: i) ao Ministério dos Transportes que, em articulação com a SOF/MPO e a Seplan/MPO, busque a melhor solução para promover a identificação das programações orçamentárias que guardem relação com os objetivos do Pnatrans, levando em consideração o levantamento dos programas relacionados ao Pnatrans; ii) ao Ministério do Planejamento e Orçamento para que edite orientação específica para identificação e consolidação de programas, ações orçamentárias, objetivos específicos e entregas do PPA no contexto de políticas públicas multissetoriais, com diretrizes voltadas ao planejamento, à execução, ao monitoramento e à avaliação dessas políticas; e iii) à Senatran para que elabore e mantenha atualizado catálogo com a consolidação de todos os programas do PPA, com os respectivos parâmetros orçamentários e objetivos específicos, relacionados à política pública de segurança viária, para ampla divulgação em meio eletrônico de acesso público.

103. Concorro integralmente com as propostas voltadas à criação de mecanismos de identificação e consolidação das ações orçamentárias relacionadas à segurança viária. O aperfeiçoamento da rastreabilidade é condição essencial para integrar planejamento, financiamento, execução e avaliação, fortalecendo a transparência e a governança do Pnatrans.

104. Com a implementação de tais medidas, espera-se um aprimoramento da capacidade de identificação e consolidação das programações orçamentárias relacionadas à segurança viária, proporcionando maior visibilidade sobre as ações dos coexecutores e fortalecendo a coordenação interinstitucional.

105. Além disso, o desenvolvimento de instrumentos mais uniformes de tratamento das informações orçamentárias, com ganhos de consistência, comparabilidade e transparência, poderá contribuir para a identificação de lacunas, sobreposições e prioridades de financiamento.

106. Em última instância, o aprimoramento da base informacional para planejamento, orçamento, monitoramento e controle, favorecerá o direcionamento de recursos para ações com maior potencial de impacto na redução de mortes e lesões no trânsito.

**

107. A título de considerações finais, parabenizo a equipe da AudRodoviaAviação pelo minucioso relatório de auditoria, que avaliou com clareza a qualidade da formulação, da implementação e do alcance das metas e objetivos do Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito – Pnatrans.

108. Como visto, os achados apontados pela auditoria evidenciam uma série de fragilidades institucionais e operacionais que impactam diretamente a efetividade do Pnatrans, em especial sob o prisma esperado de indução, priorização e coordenação da política de segurança viária.

109. As limitações observadas prejudicam a mensuração do alcance das metas e objetivos examinados no âmbito do Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP) e reduzem a capacidade estatal de reorientar a atuação pública de forma aderente à trajetória observada, em contexto de aumento recente do número de mortes no trânsito.

110. Destaco dos registros feitos no Relatório de Auditoria, a observação de que, a despeito de todas as limitações de dados apontadas na fiscalização, o conjunto das evidências converge para o diagnóstico de que a mortalidade no trânsito voltou a crescer no Brasil e não apresenta trajetória consistente de redução compatível para a meta estabelecida.

111. No contexto do trabalho, indicou a fiscalização a ausência de evidência de que o Pnatrans, em sua configuração atual, esteja contribuindo de maneira suficiente para reverter ou mitigar as tendências observadas.

112. Assim, espera-se que as medidas propostas pela equipe de fiscalização, integralmente endossadas por este Relator, contribuam para a correção das causas das deficiências identificadas, com o consequente aprimoramento do desenho e da implementação do Pnatrans, visando ao pleno alcance da meta central estabelecida de redução, até 2030, em pelo menos 50%, o índice de mortes no trânsito, tomando como referência o ano de 2020.

113. Do exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto à apreciação do Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 8 de julho de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator