

GRUPO I – CLASSE ____ – Plenário

TC 021.469/2025-3

Natureza(s): Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Ministério dos Transportes; Secretaria Nacional de Trânsito

Interessado: Congresso Nacional (vinculador) ()

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. SECRETARIA NACIONAL DE TRÂNSITO. AVALIAÇÃO DA 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) 2026. ACHADOS. LIMITAÇÕES NO DESENHO, NA COORDENAÇÃO, NO MONITORAMENTO, NA ORIENTAÇÃO A RESULTADOS E NA RASTREABILIDADE ORÇAMENTÁRIA. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Auditoria Operacional realizada com o objetivo de avaliar a qualidade da formulação, da implementação e do alcance de 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. Reproduzo, a seguir, o teor principal do Relatório de Auditoria elaborado pela equipe de fiscalização da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil – AudRodoviaAviação (peça 100), o qual contou com a aquiescência do corpo diretivo da unidade (peças 101-102):

1. INTRODUÇÃO

1.1 Identificação simplificada do objeto de auditoria.

1. Trata-se de auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no âmbito do Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP) 2026, tendo por objeto o Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito (Pnatrans). O plano foi instituído pela Lei 13.614, de 11 de janeiro de 2018, e atualmente é disciplinado pela Resolução do Conselho Nacional de Trânsito (Contran) 1.004/2023.
2. A fiscalização foi instaurada no âmbito do TC 021.469/2025-3, sob relatoria do Ministro Antônio Anastasia e executada pela AudRodoviaAviação. O trabalho tem por objetivo avaliar a qualidade da formulação, a 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.

3. A seleção do Pnatrans para compor o RePP 2026 se justifica por sua elevada materialidade. O plano incide sobre problema público de grande magnitude, tendo em vista a persistência de expressivo número de mortes e lesões no trânsito e seus elevados custos humanos, sociais e econômicos. Conforme consta no plano, ele apresenta potencial de salvar até 86 mil vidas entre 2021 e 2030, com economia estimada de R\$ 260 bilhões à sociedade brasileira, o que evidencia a relevância material da política examinada.

1.2 Organização do relatório.

4. Este relatório está estruturado em sete capítulos, além de apêndices. Após esta introdução, o capítulo dois apresenta a visão geral do objeto, com síntese dos objetivos, da base normativa, dos responsáveis pela condução da política, dos principais produtos e serviços, dos beneficiários e das metas do plano.

5. Na sequência, os capítulos três, quatro e cinco concentram o núcleo analítico do trabalho no âmbito do RePP 2026. O capítulo três examina a qualidade da implementação da política, com foco em governança e gestão, alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros, e implementação e monitoramento contínuo. O capítulo quatro trata do alcance dos objetivos e metas do Pnatrans. O capítulo cinco, por sua vez, aprofunda as causas raízes do principal problema identificado na política.

6. Por fim, os capítulos seis e sete apresentam, respectivamente, a conclusão do trabalho e a proposta de encaminhamento.

7. Integram, ainda, este relatório os seguintes apêndices: Apêndice A – Análise dos Comentários dos Gestores; Apêndice B – Detalhamento do Método; Apêndice C – Matriz de Planejamento; Apêndice D – Quadro Sintético; Apêndice E – Quadro Resumo; Apêndice F - Apuração da Execução Orçamentária e Financeira do Ano-Base 2025 e Séries Históricas; Apêndice G – Participação Cidadã; Apêndice H - Encadeamento de Fragilidades e Impactos.

1.3 Antecedentes

8. Em cumprimento ao art. 146 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), o TCU consolida anualmente, por meio do RePP, um quadro-resumo sobre a implementação dos programas auditados, destinado a subsidiar a CMO.

9. Essa obrigação consta das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) desde 2007, com redação praticamente inalterada. Em 2017, o TCU iniciou ações específicas para atender à demanda do Congresso Nacional, passando a cumprir essa exigência por meio do RePP.

10. Na apreciação do RePP 2018, o Ministro Relator Benjamin Zymler destacou, no Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário, a relevância de estabelecer um núcleo comum de quesitos a serem examinados nas fiscalizações de políticas públicas, de modo a assegurar a adequada consolidação dos resultados e a elaboração do quadro-resumo.

11. Em 2020, o TCU publicou o Referencial de Controle de Políticas Públicas (RC-PP), elaborado com o objetivo de conferir maior robustez e uniformidade às fiscalizações, especialmente no tocante ao produto exigido pela LDO. Desde então, o RC-PP tem servido como base metodológica para a elaboração do RePP.

1.4 Objetivos e escopo

12. *O objetivo da auditoria é avaliar a qualidade da formulação, a efetividade da implementação e o alcance das metas e objetivos do Pnatrans.*

13. *Nesse contexto, o exame abrangeu: 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.*

14. *No plano institucional, a análise incidiu principalmente sobre a atuação da Senatran, na condição de órgão responsável pela coordenação, supervisão e monitoramento do Pnatrans, sem prejuízo do exame, quando necessário, de informações prestadas por outros órgãos federais com atuação materialmente relacionada à segurança viária, na medida em que contribuam para a compreensão da implementação, do financiamento e dos resultados da política.*

1.5 *Critérios de auditoria*

15. *Os critérios que embasaram a presente fiscalização consistem, essencialmente, em normas e referenciais aplicáveis à formulação, implementação, monitoramento e avaliação do Pnatrans. Entre eles, destacam-se o art. 146 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025); a Lei 14.802/2024, que instituiu o Plano Plurianual 2024-2027; as leis orçamentárias anuais pertinentes aos exercícios examinados; a Lei 13.614/2018, que instituiu o Pnatrans; a Lei 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro – CTB), especialmente no que se refere ao Sistema Nacional de Trânsito (SNT), às competências do órgão máximo executivo de trânsito da União e ao art. 326-A; a Resolução Contran 1.004/2023, que dispõe sobre a versão vigente do plano e o RC-PP na medida em que esses instrumentos integram o referencial de planejamento e de materialização orçamentária da política, inclusive quanto à definição de programas, ações, metas e recursos associados ao tema.*

16. *Também serviram de referência, no plano metodológico do RePP, as questões e subquestões constantes da matriz de planejamento, organizadas segundo os blocos de controle do RC-PP relativos à estruturação da governança e gestão, alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros, implementação e monitoramento contínuo e avaliação de resultados.*

1.6 *Métodos aplicados*

17. *Com vistas ao aprimoramento da qualidade e da padronização do RePP, o TCU instituiu, em 2020, o RC-PP, que passou a orientar metodologicamente as fiscalizações de políticas públicas realizadas pela Corte. Para a 10ª edição do RePP 2026 (ano-base 2025), adotou-se abordagem que consistiu na aplicação de Questionário de Autoavaliação, fundamentado no RC-PP, a 58 políticas públicas. A partir do diagnóstico obtido, foi definido o escopo das fiscalizações e elaborada a Matriz de Planejamento com*

núcleo comum de quesitos, a qual orientou a execução dos trabalhos selecionados para compor o quadro-resumo previsto no art. 146 da LDO 2025.

18. O trabalho foi estruturado a partir de três questões de auditoria. As Questões 1 e 2 (núcleo comum) são voltadas, respectivamente, à qualidade da implementação da política pública e à sua capacidade de demonstrar alcance de objetivos e metas. A Questão 3 foi definida pela equipe de auditoria para aprofundar aspecto crítico identificado no caso do Pnatrans, relativo à governança financeira da política e à suficiência da rastreabilidade das despesas de segurança viária.

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

19. No caso do Pnatrans, a auditoria adotou abordagem compatível com o modelo do RePP 2026, combinando análise documental e normativa, exame das respostas ao Questionário de Autoavaliação encaminhado ao Ministério dos Transportes, análise de informações prestadas pelos gestores e das requisições de informações a órgãos federais com atuação relacionada à segurança viária, extração e análise de dados dos sistemas orçamentários, financeiros e de saúde, além de entrevistas e reuniões técnicas com gestores e equipes responsáveis pela implementação, coordenação e acompanhamento da política, aprofundando temas como governança, monitoramento, capacidade institucional, rastreabilidade orçamentária e implementação do plano, com triangulação de evidências.

20. Adicionalmente, a auditoria incorporou interlocução estruturada com stakeholders e especialistas no tema da segurança viária, incluindo representantes de órgãos públicos, entidades técnicas, academia e organismos com atuação reconhecida na área. Essa interlocução teve por objetivo qualificar a compreensão do problema público e identificar boas práticas e desafios recorrentes na implementação do Pnatrans.

21. No curso dos trabalhos, também foi realizado painel de referência com gestores e demais atores atuantes na política pública, em conformidade com a prática metodológica adotada pelo TCU para qualificação de auditorias. O painel permitiu submeter as análises preliminares à discussão com participantes detentores de conhecimento técnico e institucional sobre segurança viária, contribuindo para verificar a coerência das interpretações, colher diferentes perspectivas sobre o objeto auditado e aperfeiçoar a caracterização dos achados, sem prejuízo da independência do juízo de auditoria. A relação dos participantes e uma síntese das contribuições recebidas constam do Apêndice G – Participação Cidadã.

22. Para fins de síntese analítica dos resultados, foi utilizado Quadro Sintético da Política Pública, estruturado segundo o núcleo comum de quesitos do RePP 2026. Nesse instrumento, cada subquestão examinada foi classificada pela equipe de auditoria em uma escala ordinal de atendimento aos critérios avaliados, compreendendo as categorias: (i) Não atendido, (ii) Atendido em menor parte, (iii) Atendido em maior parte, (iv) Atendido totalmente e (v) Não se aplica, sendo esta última excluída do cálculo geral, que embasou a formulação dos índices apresentados no Quadro-Resumo.

23. *As avaliações atribuídas às subquestões foram consolidadas por blocos de controle temáticos e agregadas em indicadores, de modo a permitir leitura comparável sobre a qualidade da implementação e a capacidade de avaliação de resultados da política. Os dois indicadores globais da política foram: o Índice de Qualidade da Implementação, relativo à Questão de Auditoria 1, e o Índice de Capacidade para Avaliação de Resultados, relativo à Questão de Auditoria 2.*

24. *Por fim, o relatório preliminar de auditoria foi submetido à apreciação e manifestação dos gestores responsáveis pela política, conforme previsto nas Normas de Auditoria do TCU (NAT), aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010. Essa etapa permitiu o aprimoramento do trabalho mediante a análise de comentários, justificativas e contrapontos apresentados pelos gestores.*

2. VISÃO GERAL DO OBJETO

2.1 Objetivos da Política Pública

25. *O Pnatrans foi instituído com a finalidade de orientar a atuação estatal voltada à redução da mortalidade e da morbidade no trânsito. Nos termos da Resolução Contran 1.004/2023, o plano tem por objetivo promover ações que aprimorem a segurança viária, visando à redução do número de mortes no trânsito em todo o país.*

26. *A Lei 13.614/2018, ao criar o plano e inserir o art. 326-A no CTB, estabeleceu que a atuação dos integrantes do SNT, no que se refere à política de segurança no trânsito, deve voltar-se prioritariamente ao cumprimento de metas anuais de redução do índice de mortos no trânsito. Na versão vigente do plano, a meta geral é reduzir, no período de dez anos, em pelo menos 50% o índice de mortes no trânsito por cem mil habitantes, tomando como referência o índice apurado em 2020.*

27. *O plano também se alinha às abordagens de Sistema Seguro e de Visão Zero, reconhecendo que o erro humano é inevitável, mas que mortes e lesões graves no trânsito não o são, desde que a segurança viária seja tratada como responsabilidade compartilhada entre os diversos atores que projetam, operam, fiscalizam e utilizam o sistema viário.*

2.2 Histórico

28. *A criação do Pnatrans insere-se em contexto mais amplo 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 na elaboração da política.*

29. *Desde sua criação, o plano passou por regulamentações e revisões sucessivas. A literatura e os documentos analisados indicam que sua primeira regulamentação ocorreu em 2018, seguida de versões posteriores, até a consolidação da disciplina atualmente vigente pela Resolução Contran 1.004/2023. Essa evolução buscou atualizar diretrizes, metas, instrumentos e produtos da política, em consonância com a segunda Década de Ação pela Segurança no Trânsito, instituída pela Organização das Nações Unidas (ONU)*

30. *A primeira versão do Pnatrans foi aprovada pela Resolução Contran 740/2018, que estruturou o plano para o decênio 2019-2028 e estabeleceu, como índices de referência, o número de mortos por dez mil veículos e o número de mortos por cem mil habitantes, além de prever metas anuais de redução para os estados e o Distrito Federal, com base em*

propostas encaminhadas pelos Conselhos Estaduais de Trânsito (Cetran), pelo Conselho de Trânsito do Distrito Federal (Contrandife) e pela Polícia Rodoviária Federal (PRF). A resolução também vinculou as ações do plano ao Programa Nacional de Trânsito e à Política Nacional de Trânsito.

31. A segunda versão do Pnatrans foi aprovada pela Resolução Contran 870/2021, que revogou a anterior. Nessa revisão, o plano passou a explicitar sua estrutura em seis pilares (Gestão da Segurança no Trânsito, Vias Seguras, Segurança Veicular, Educação para o Trânsito, Atendimento às Vítimas e Normatização e Fiscalização) e incorporou expressamente as abordagens de Sistema Seguro e de Visão Zero. A resolução também estabeleceu que o plano deveria ser executado no período de 2021 a 2030, alinhado à Segunda Década de Ação para a Segurança no Trânsito, prevendo revisões periódicas a cada dois anos, com início em 2023.

32. A terceira versão do Pnatrans, atualmente vigente, foi consolidada em 2023 e disciplinada pela Resolução Contran 1.004/2023. Segundo o documento, essa revisão buscou tornar a política mais acessível, aplicável e orientada a resultados, com simplificação do seu desenho e redução do número de ações de 152 para setenta. O documento também destaca mudanças no modelo de gestão e monitoramento, com papel mais ativo da Senatran na cobrança de resultados, na divulgação periódica de dados e no uso do sistema próprio de monitoramento do plano. Na versão atual, a meta geral passou a ser reduzir, até 2030, em pelo menos 50% o índice de mortes no trânsito por cem mil habitantes, tomando como referência os dados de 2020.

33. No plano internacional, a segurança viária ganhou centralidade crescente nas últimas décadas. O relatório global da Organização Mundial da Saúde (OMS) de 2023 registra que os sinistros de trânsito permanecem entre os principais desafios globais de saúde e desenvolvimento, com 1,19 milhão de mortes estimadas em 2021, reforçando a necessidade de políticas públicas estruturadas, baseadas em evidências e orientadas pelo enfoque de Sistema Seguro.

2.3 Responsáveis pela condução da política pública

34. A condução do Pnatrans insere-se no arranjo institucional do SNT, composto por órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. O CTB atribui ao Contran o papel de órgão máximo normativo e coordenador do sistema, e ao órgão máximo executivo de trânsito da União competências de supervisão, coordenação, monitoramento, organização da estatística nacional de trânsito, definição de dados a serem fornecidos pelos demais órgãos e administração de fundo de âmbito nacional destinado à segurança e à educação de trânsito.

35. Nos termos da Resolução Contran 1.004/2023, cabe ao órgão máximo executivo de trânsito da União a coordenação e supervisão do Pnatrans, inclusive a definição dos procedimentos necessários ao cálculo dos índices e dos mecanismos destinados a assegurar monitoramento e transparência dos resultados. Atualmente, essa função é exercida pela Senatran, integrante da estrutura do Ministério dos Transportes.

36. A execução do plano, contudo, não se concentra exclusivamente na Senatran. A Resolução 1.004/2023 estabelece que todos os órgãos e entidades do SNT devem executar produtos no Pnatrans que contribuam efetivamente para a redução de mortes e lesões no trânsito, no limite de suas competências legais. O documento da terceira versão do Pnatrans também explicita que a política depende da atuação articulada de órgãos federais, estaduais e municipais, bem como de outros setores governamentais e da sociedade.

37. O próprio plano evidencia essa distribuição de responsabilidades ao detalhar, em seus seis pilares, diversos produtos vinculados a diferentes responsáveis. Entre eles figuram, conforme o caso, Senatran, Contran, Cetran, PRF, Ministério dos Transportes, Ministério das Cidades, Ministério da Saúde, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Educação, Ministério da Fazenda, Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Congresso Nacional, órgãos e entidades do SNT, estados, municípios e outras instituições públicas e privadas. Essa conformação confirma o caráter multissetorial e federativo da política, cuja implementação depende da atuação articulada de múltiplos atores, no âmbito de suas respectivas competências.

2.4 Principais produtos/serviços a serem entregues

38. O Pnatrans se materializa em iniciativas, ações e produtos detalhados no Anexo da Resolução Contran 1.004/2023 e na terceira versão do plano. Esses produtos são acompanhados, em regra, de indicadores, metas, identificação do órgão responsável e público-alvo.

39. Eles abrangem, em linhas gerais, fortalecimento institucional do SNT; estruturação de mecanismos de coordenação e monitoramento do próprio Pnatrans; desenvolvimento e integração de bases de dados e sistemas de informação; elaboração e revisão de normas, manuais e guias técnicos; capacitações e ações de disseminação de boas práticas; programas e intervenções voltados à segurança da infraestrutura viária e veicular; campanhas e materiais de educação para o trânsito; ações relacionadas à vigilância em saúde e ao atendimento às vítimas; e instrumentos de fiscalização e de aprimoramento regulatório.

40. No campo da gestão da política, o plano prevê, entre outros, produtos relacionados à coordenação do Pnatrans, à publicação de boletins e relatórios periódicos, à implementação de sistema de monitoramento, à identificação de pontos focais da política e ao fortalecimento do Registro Nacional de Sinistros e Estatísticas de Trânsito (Renaest) como base nacional de dados sobre sinistros de trânsito.

2.5 Beneficiários e grupos de interesse.

41. O Pnatrans é uma política pública de alcance difuso e interesse coletivo, voltada à segurança viária e, por essa razão, seus beneficiários não se limitam a um grupo delimitado. No Questionário de Autoavaliação, o próprio Ministério dos Transportes consignou que não se aplicam critérios de seleção ou priorização de beneficiários, por se tratar de política pública que atinge toda a sociedade.

42. Além dos beneficiários diretos, constituem grupos de interesse da política os órgãos e entidades integrantes do SNT, os entes federativos, os setores governamentais de saúde, educação, transporte e justiça, bem como instituições de controle, academia, organizações da sociedade civil e agentes privados com atuação relacionada à segurança viária. A própria lei de criação do plano prevê elaboração conjunta e a versão vigente do Pnatrans reconhece interfaces com outras agendas públicas, como saúde, desenvolvimento, educação e sustentabilidade.

2.6 Principais resultados (indicadores, metas).

43. A meta central do Pnatrans é reduzir, até 2030, em pelo menos 50% o índice de mortes no trânsito por cem mil habitantes, tomando como referência o ano de 2020. Para os entes federativos, a Resolução Contran 1.004/2023 prevê metas anuais de redução,

admitida margem de tolerância e, em situações justificadas, metas diferenciadas submetidas ao Contran.

44. O plano adota como indicador principal a taxa de mortalidade por cem mil habitantes e prevê monitoramento e avaliação periódicos, com divulgação dos resultados ao longo de sua vigência. A terceira versão do Pnatrans também explicita metas específicas de impacto voltadas, entre outros aspectos, à redução das mortes de pedestres, ciclistas e motociclistas e ao enfrentamento dos principais fatores de risco à segurança viária.

45. Além dos indicadores e metas definidos no próprio Pnatrans, a temática da segurança viária também está presente no PPA 2024-2027, no âmbito dos programas finalísticos do Ministério dos Transportes, com objetivos específicos, indicadores, entregas e medidas institucionais e normativas associadas ao tema.

46. Esse conjunto de metas, indicadores e resultados esperados visa conferir ao plano um referencial formal para acompanhamento do desempenho da política, cuja capacidade de mensuração e demonstração desses resultados será examinada nos capítulos analíticos deste relatório.

3. QUALIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PNATRANS

47. O presente capítulo discorre sobre a investigação da Questão de Auditoria 1 “Os processos e a estrutura de governança e gestão, alocação de recursos e monitoramento estão organizados de maneira a contribuir para uma implementação de qualidade da política pública?”. A questão de auditoria decorreu da necessidade em atender ao comando do art. 146 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), quanto ao objetivo de avaliar a qualidade da implementação da política pública. As constatações decorrentes das análises realizadas bem como da qualidade da implementação do Pnatrans estão descritas nos subcapítulos a seguir.

48. A análise da implementação do Pnatrans requer a distinção entre o conceito amplo de segurança viária e a política pública específica instituída para seu enfrentamento. A segurança viária constitui um campo abrangente e permanente de atuação estatal e social, orientado à redução de mortes e lesões no trânsito e à mitigação dos riscos inerentes à circulação de pessoas e veículos. Trata-se de um fenômeno complexo, influenciado por múltiplos fatores estruturais, que envolvem desde o planejamento urbano e o desenho da infraestrutura viária até a segurança veicular, a fiscalização, a educação, a gestão da velocidade, a produção e o uso de dados e a capacidade de resposta do sistema de saúde.

49. Nesse contexto, a segurança viária não se confunde com uma política pública específica, mas configura um problema público multissetorial, condicionado por fatores econômicos, sociais, institucionais e territoriais, cuja mitigação depende da atuação coordenada de diferentes atores e níveis de governo. Os resultados observados no trânsito decorrem, assim, do entrelaçamento dessas múltiplas dimensões, não podendo 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.

50. É nesse cenário que se insere o Pnatrans, como política pública formalmente instituída, com objetivos, metas e horizonte temporal definidos, voltada à redução da mortalidade e da morbidade no trânsito. Embora represente um instrumento relevante de enfrentamento do problema, o plano não esgota o campo da segurança viária, tampouco substitui outras políticas estruturantes que incidem sobre os resultados observados. Sua

efetividade depende, em grande medida, da capacidade de articulação com essas políticas, da coordenação entre os diversos atores envolvidos e da consistência entre seu desenho e os principais fatores de risco.

3.1 Estruturação da Governança e Gestão

51. Este subcapítulo avalia os arranjos institucionais estabelecidos para a condução da política pública, conforme o bloco de controle "Estruturação da Governança e Gestão" do RC-PP (2020). A análise verifica 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. O objetivo é apurar se a base de governança e os planos de implementação foram constituídos de forma a assegurar uma gestão coordenada, transparente e orientada para o alcance dos objetivos pretendidos.

52. A implementação do Pnatrans ocorre em contexto institucional caracterizado pela participação de múltiplos órgãos e níveis federativos, no âmbito do SNT. Nesse arranjo, a Senatran exerce papel central na coordenação da política, competindo-lhe, entre outras atribuições, supervisionar a execução da política nacional de trânsito, articular-se com os órgãos integrantes do sistema e organizar as estatísticas nacionais de trânsito.

53. Considerando a natureza multissetorial e federativa do Pnatrans, sua implementação depende da existência de estruturas de governança capazes de viabilizar a coordenação entre os diferentes atores responsáveis por sua execução, assegurar o monitoramento das ações e garantir a disponibilidade de informações necessárias à gestão da política. Para tanto, a análise considera três dimensões complementares: a definição das competências institucionais associadas à política, os instrumentos de governança estabelecidos para sua coordenação e a capacidade efetiva desses arranjos de promover a articulação entre os atores responsáveis por sua implementação.

3.1.1 Institucionalização das estruturas de coordenação da política pública

Achado 1: Insuficiência de instrumentos de enforcement na coordenação do Pnatrans.

54. Problemas públicos caracterizados por múltiplas causas e efeitos interdependentes tendem a demandar respostas que envolvem diferentes setores e áreas de política pública. Nesses casos, o Ministério do Planejamento e Orçamento (2024) (peça 30, p. 15) aponta que a atuação estatal assume caráter multissetorial, o que exige a coordenação de duas ou mais áreas para o desenvolvimento e a implementação de ações conjuntas voltadas à solução de problemas complexos.

55. A segurança viária apresenta essas características. A redução de mortes e lesões no trânsito depende da atuação combinada de diferentes setores da administração pública, envolvendo atividades relacionadas à fiscalização, normatização, segurança pública, planejamento e gestão da infraestrutura viária, educação para o trânsito, atendimento às vítimas de sinistros e produção de informações sobre a ocorrência desses eventos. Nesse contexto, a implementação do Pnatrans envolve a atuação de diversos órgãos e entidades das três esferas da Federação, o que torna a existência de estruturas institucionais de coordenação fator crítico de sucesso para a condução da política.

56. Instituído pela Lei 13.614/2018, o Pnatrans (peça 31) estabelece metas para reduzir mortes e lesões no trânsito, sob coordenação da União em articulação com estados, Distrito Federal e municípios. Suas ações ocorrem no âmbito do SNT, estrutura que distribui competências entre diversos órgãos. No âmbito federal, destacam-se órgãos

com atribuições diretamente relacionadas ao planejamento, à normatização, à fiscalização e à gestão da infraestrutura de transportes.

57. Entre eles encontram-se a Senatran, responsável pela coordenação nacional da política de trânsito, o Contran, responsável pela regulamentação do sistema, e instituições responsáveis pela fiscalização e pela gestão da infraestrutura rodoviária federal, como a PRF e o Dnit. Ademais, outros órgãos federais participam da implementação de ações relacionadas à segurança viária em razão de suas competências, como ministérios responsáveis por áreas como saúde, educação e mobilidade urbana. Complementarmente, a execução das ações alcança também órgãos estaduais e municipais integrantes do SNT, responsáveis pela gestão do trânsito em seus respectivos territórios.

58. A coexistência desses múltiplos atores resulta em um arranjo institucional caracterizado por elevada complexidade de coordenação, que exige mecanismos efetivos para alinhar prioridades, integrar informações e promover a convergência das ações voltadas à redução de mortes e lesões no trânsito. A Figura 1 apresenta, de forma sintética, os principais atores relacionados ao Pnatrans.

Figura 1 – Principais atores institucionais relacionados ao Pnatrans.



Fonte: Elaboração própria

59. A Lei 9.503/1997, que instituiu o CTB, atribui ao órgão máximo executivo de trânsito da União, representado pela Senatran, o papel central de coordenação da política nacional de trânsito. Nos termos do art. 19 do CTB, compete à Secretaria cumprir e fazer cumprir a legislação (inciso I), promover a articulação entre os órgãos do sistema (inciso III) e consolidar os dados estatísticos nacionais (inciso X) inclusive mediante modelos padronizados de coleta de informações sobre sinistros (inciso XI).

60. No âmbito do plano, a Resolução Contran 1.004/2023 (art. 10) reforça essa competência, incluindo a definição de mecanismos de monitoramento e transparência. Para viabilizar essa coordenação, a Resolução Contran 1.019/2025 instituiu a Câmara Temática do Pnatrans (CTPNAT), instância que reúne representantes de diversos setores para subsidiar o plano e promover a articulação entre os atores responsáveis por sua execução, materializando e reforçando o caráter multissetorial da política.

61. O ordenamento jurídico estabelece o compartilhamento dessas informações e a atuação coordenada como pilares estruturantes do SNT. Conforme o art. 6º, inciso III, do CTB, é objetivo do sistema o estabelecimento de fluxos permanentes de dados para subsidiar a tomada de decisão. Essa obrigação é detalhada pelo § 3º do art. 19 do CTB, que impõe aos entes federativos o dever de fornecer, mensalmente, as estatísticas necessárias ao monitoramento. Adicionalmente, o art. 326-A, § 7º, do CTB reforça o dever de transparência ao exigir a divulgação anual do desempenho de cada ente, consolidando a gestão de dados como condição essencial para o exercício efetivo da coordenação de políticas públicas como o Pnatrans.

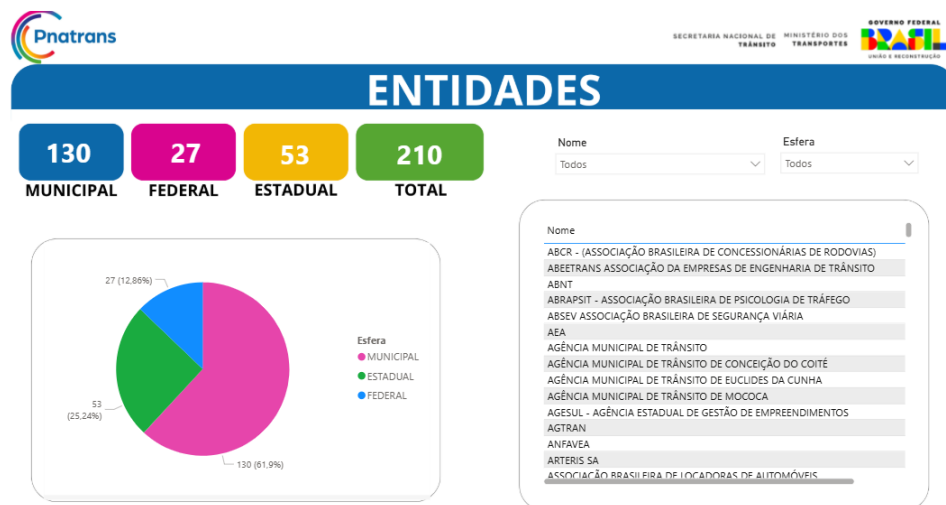
62. Não obstante o rigor normativo, a estrutura de governança do Pnatrans, embora formalmente instituída, apresenta capacidade operacional limitada para assegurar a coordenação federativa. As obrigações expressas enfrentam barreiras inerentes à autonomia dos entes subnacionais e à multiplicidade de atores. Na prática, o "fazer cumprir" do art. 19 do CTB não veio acompanhado de instrumentos efetivos de indução por condicionalidade contra órgãos inadimplentes.

63. Como resultado, a coordenação da política tem se baseado em mecanismos de transparência e incentivos reputacionais, por meio de divulgação pública de desempenho, que, em sua configuração atual, mostram-se insuficientes para assegurar um comportamento uniforme dos entes, permanecendo vulnerável à adesão voluntária e à discricionariedade dos entes subnacionais, o que foi confirmado pela própria Senatran, por meio das Notas Técnicas 1261/2026 (peça 32, p. 4-5) e 1427/2026 (peça 33, p. 2-3). Persiste, assim, um desalinhamento entre a responsabilidade atribuída à Senatran pela coordenação nacional da política e os instrumentos disponíveis para induzir sua implementação.

64. Considerando que tais obrigações se encontram expressamente previstas no ordenamento jurídico, impõe-se avaliar em que medida o arranjo institucional vigente tem sido capaz de garantir sua efetiva observância pelos entes integrantes do Sistema.

65. A análise indica que esse padrão de cumprimento não se verifica na prática. Informações extraídas dos painéis de monitoramento do plano apontam a existência de 210 entidades participantes, incluindo órgãos públicos de diferentes esferas, bem como entidades privadas e associativas, responsáveis pelo registro de 2.400 produtos associados às ações da política, o que revela a atuação concentrada em um subconjunto específico de participantes, sem correspondência com a totalidade dos entes responsáveis pela implementação do Pnatrans.

Figura 2 – Distribuição das entidades participantes no sistema de monitoramento do Pnatrans



Fonte: Sistema de Gestão e Monitoramento do Pnatrans - Painel BI (3ª versão), Senatran, extraído em 28/4/2026

66. Essa limitação torna-se ainda mais evidente quando analisada a capilaridade territorial da política. Conforme dados do Painel Pnatrans, apenas sessenta municípios registram produtos no sistema de monitoramento, conforme ilustrado na Figura 3, número significativamente reduzido frente ao universo de 5.570 municípios existentes no país e dos 2.029 formalmente integrados ao SNT (Senatran, Programa Monitora 2025) (peça 34, p. 11). Em termos percentuais, essa adesão corresponde a apenas 1,08% do total de municípios do país e a 2,96% daqueles já vinculados ao sistema nacional, evidenciando o baixo engajamento efetivo das esferas locais.

67. Considerando que há obrigação legal, nos termos do CTB e da Lei 13.614/2018, de atuação coordenada entre os entes federativos e de fornecimento de informações para monitoramento da política, esses dados evidenciam descumprimento generalizado dessas obrigações, revelando baixa adesão dos entes municipais e demonstrando limitação significativa na capacidade de indução e coordenação exercida pela Senatran.

Figura 3 – Municípios com registro de produtos no sistema de monitoramento do Pnatrans

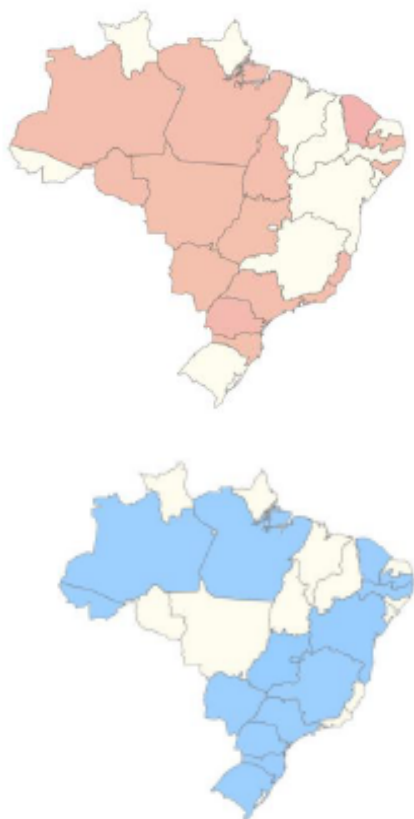


Fonte: Sistema de Gestão e Monitoramento do Pnatrans - Painel BI (3ª versão), Senatran, extraído em 28/4/2026

68. No âmbito estadual, os dados de monitoramento confirmam o padrão de baixa adesão e revelam fragilidades na articulação institucional. Embora quinze das 27 unidades federativas (56%) registrem a participação de seus Detrans ou Cetrans, a atuação convergente entre ambos ocorre em apenas nove estados (33%). Essa desarticulação é evidenciada pelo fato de que, em doze estados, o engajamento se restringe a apenas um desses órgãos (divididos igualmente entre Detrans e Cetrans), enquanto em outras seis unidades (22%) não há registro de participação de nenhuma dessas estruturas. Esse cenário demonstra que, mesmo nos estados com algum nível de envolvimento, a atuação das principais instâncias do SNT carece de integração.

69. Essa inserção heterogênea e insuficiente de informações compromete o sistema de monitoramento como instrumento de coordenação federativa, uma vez que limita a capacidade da Senatran de acompanhar a execução das ações e de consolidar estatísticas nacionais. Nesse cenário, a baixa alimentação do sistema deixa de ser uma mera falha operacional para se tornar uma barreira à governança, uma vez que inviabiliza o controle e esvazia a autoridade coordenadora do órgão central.

Figura 4 – Participação dos Detrans e dos Cetrans no sistema de monitoramento do Pnatrans



Legenda: Áreas destacadas (rosa – Detrans; azul – Cetrans): unidades federativas com registro de participação no sistema de monitoramento do Pnatrans; Áreas em branco: unidades federativas sem registro de participação no sistema.

Fonte: Programa Monitora Pnatrans – Balanço Anual 2025

70. Com vistas a mitigar essas limitações, a Senatran estruturou instrumentos de articulação, notadamente a formalização de Termos de Compromisso com os estados e o Distrito Federal e a criação de Grupos de Trabalho estaduais ou distritais, destinados a promover a interlocução institucional e viabilizar a implementação das ações do plano no âmbito subnacional.

71. Não obstante a existência de obrigação legal e de instrumentos formais de pactuação, verifica-se que tais mecanismos não têm sido suficientes para assegurar o cumprimento das obrigações assumidas, uma vez que persistem situações em que, mesmo com Termo de Compromisso firmado, não há envio regular de dados nem participação efetiva no monitoramento da política.

72. O estado do Rio Grande do Norte constitui exemplo desse descasamento, pois, embora possua Termo de Compromisso firmado no âmbito do Pnatrans, apresenta registro meramente residual de participação no sistema de gestão da política, com apenas um produto cadastrado, sem evidência de atuação contínua ou estruturada no monitoramento. Ademais, não se identificam registros de indicação de pontos focais do Detran e do Cetran para atuação no acompanhamento da política. Dados divulgados pela Senatran, em junho de 2025, indicam, ainda, que o estado se encontra há mais de 36

meses sem enviar informações ao Renaest, configurando inadimplemento prolongado de obrigação legal expressa.

Figura 5 – Ranking de pontualidade na atualização da base de dados do Renaest



Fonte: Ministério dos Transportes/Senatran (2025)

73. Conforme a Nota Técnica 1/2026 (peça 35, p. 2), as iniciativas de articulação para induzir o engajamento do ente não resultaram na regularização do envio de dados nem na participação efetiva do estado no monitoramento da política. Embora tenham sido realizadas visitas técnicas e interlocução via Ministério Público estadual, a persistência desse inadimplemento evidencia a insuficiência dos instrumentos indutivos baseados em orientação técnica e incentivos da Senatran. Essa situação expõe a fragilidade da governança do Pnatrans quanto à insuficiência de mecanismos capazes de assegurar o cumprimento de obrigações legais ou de responsabilizar os agentes envolvidos em situações de descumprimento prolongado.

74. No âmbito dos órgãos federais, as evidências indicam baixo grau de internalização do Pnatrans e atuação predominantemente fragmentada e heterogênea, com limitada vinculação institucional, orçamentária e operacional à política, com uma exceção observável.

75. No âmbito da PRF, o Ofício 94/2026/CCIN/CGGE/DIREX (peça 36) indica o nível mais elevado de engajamento, com a incorporação das metas do Pnatrans ao planejamento institucional por meio da Instrução de Serviço 42/2024. Segundo as informações prestadas, a instituição participou ativamente da elaboração e revisão do plano, integrando iniciativas próprias que já eram desenvolvidas anteriormente. Diferentemente de outros entes, a PRF reportou a vigência do Termo de Autorização de Acesso a Dados 103/2022 e do Acordo de Cooperação Técnica 10/2022/DG, firmados com a Senatran para viabilizar o intercâmbio de informações e a alimentação do Renaest. Essa atuação orientada pelas diretrizes nacionais é reforçada pela manutenção de representantes na CTPNAT e pela execução de projetos estratégicos, a exemplo do Projeto Nacional de Segurança Viária 2.0.

76. *Sob a ótica do Dnit, o Ofício 81698/2026/SETDEM/AUDINT (peça 37) informa que a autarquia executa ações de impacto na segurança viária, como os programas BR-Legal, PNCV, PNMR e iRAP. Embora ela relate não ter participado da elaboração do Pnatrans, informa possuir acervo técnico convergente às diretrizes do plano, especialmente em educação e proteção de usuários vulneráveis, o que é reforçado pelo Acordo de Cooperação Técnica 1/2024. Contudo, a autarquia esclarece que suas principais iniciativas decorrem de atribuições institucionais prévias, não sendo motivadas pelo plano. Somada à ausência de alimentação sistemática do Renaest, essa condição evidencia uma contribuição material relevante, porém com baixa integração aos mecanismos de coordenação e monitoramento do Pnatrans.*

77. *No contexto da ANTT, o Ofício 10939/2026/GAB-DG/DG (peça 38) apresenta o desenvolvimento de ações de segurança viária no âmbito das concessões e do transporte de passageiros, destacando o Programa Vias Seguras e o Centro Nacional de Supervisão Operacional. No entanto, esclarece que tais iniciativas decorrem de suas atribuições regulatórias, sem indicação de que tenham sido motivadas pelo Pnatrans. Segundo o relato, a participação no sistema de gestão do plano encontra-se em fase inicial, com tratativas para designação de pontos focais. A limitação na participação na CTPNAT ou ausência de acordos firmados com a Senatran caracteriza, portanto, um engajamento incipiente e ainda não orientado pelas diretrizes do plano.*

78. *No Ministério da Saúde, conforme Nota Técnica 4/2026-CGVIVA/DAENT/SVSA/MS (peça 39), identificam-se ações relevantes para a redução de mortes e lesões, com destaque para o Projeto Vida no Trânsito, o SAMU 192 e a gestão de sistemas epidemiológicos como SIM, SIH/SUS e VIVA. Contudo, o órgão informa que tais iniciativas são preexistentes e não foram motivadas pelo Pnatrans, apenas fortalecidas, o que somada à não participação na CTPNAT, à falta de acordos técnicos com a Senatran e de alimentação do Renaest, caracteriza uma atuação relevante sob o ponto de vista finalístico, porém não estruturada pelas diretrizes do plano.*

79. *No Ministério da Educação e no Conselho Nacional de Educação, conforme os Ofícios 65 (peça 40), 103 (peça 41) e 595/2026/MEC (peça 42), do Ofício 118/2026/CNE (peça 43) e da Nota Técnica 25/2026/SEB/MEC (peça 44), indicam que a temática de segurança no trânsito é tratada de forma transversal, especialmente via Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Segundo os relatos, não há registro de iniciativas motivadas pelo Pnatrans nem vinculação de programas educacionais às metas do plano. A ausência de participação na CTPNAT, somada à inexistência de cooperação formal com a Senatran ou alimentação do Renaest, caracteriza uma atuação relevante, porém difusa e ainda não orientada pelas diretrizes da política nacional.*

80. *Por fim, o Ministério das Cidades, nos termos dos Ofícios 56 (peça 45) e 65/2026/CGDC-CGCI-AECI-MCID (peça 46), informa a existência de iniciativas relacionadas à segurança viária, como o Programa Bicicleta Brasil, a Estratégia Nacional de Promoção da Mobilidade por Bicicleta (ENABICI) e ações de mobilidade urbana no âmbito do Novo PAC. Todavia, os relatos indicam que tais projetos não decorrem de indução direta do Pnatrans, sendo estruturados no âmbito das políticas setoriais de mobilidade. Adicionalmente, a ausência de alimentação do Renaest e a participação limitada CTPNAT evidenciam uma contribuição temática relevante, porém não estruturada a partir das diretrizes do plano.*

81. *Em síntese, os elementos analisados demonstram que, excetuada a PRF, cuja atuação se apresenta orientada pelo Pnatrans, os demais órgãos federais executam iniciativas relevantes no campo da segurança viária, com impactos diretos ou indiretos. Contudo,*

tais ações são concebidas e executadas no âmbito de políticas setoriais próprias, sem vinculação formal ou orientação sistemática pelo plano, de modo que tenderiam a ocorrer independentemente de sua existência. Observa-se, assim, baixa convergência entre as iniciativas, limitada participação na governança e reduzida integração aos instrumentos de monitoramento, reforçando as restrições à capacidade de indução e coordenação federativa da Senatran.

82.As conclusões desta análise convergem com a avaliação realizada pela Controladoria-Geral da União (CGU) em 2025, a qual identificou, por meio do Relatório de Avaliação 1618971 (peça 47, p. 4), fragilidades na governança da Senatran, com impactos sobre a coordenação e a implementação do Pnatrans. A auditoria apresentou diagnóstico consistente ao evidenciar limitações na articulação federativa, baixa efetividade dos instrumentos de monitoramento e reduzida capacidade de indução da Secretaria, bem como ao apontar deficiências operacionais na integração de dados entre os entes federativos.

83.Não obstante, requer ressalvas o entendimento da CGU de que os dispositivos legais existentes, em especial aqueles que atribuem à Senatran a competência de cumprir e fazer cumprir a legislação, seriam suficientes para viabilizar o enforcement da política, isto é, a capacidade de induzir e assegurar o cumprimento das obrigações pelos entes federativos. Embora tais dispositivos confirmem base jurídica para a atuação coordenadora da União, não se observa, no arranjo institucional vigente, a existência de mecanismos operacionais e instrumentos de exigibilidade capazes de assegurar, de forma sistemática, o cumprimento das obrigações pelos entes federativos.

84.Nesse contexto, a limitação do enforcement não decorre apenas da subutilização das prerrogativas legais, mas da carência de instrumentos de indução e responsabilização nas normas que regem as competências da Senatran. Assim, ainda que o órgão possua fundamento jurídico geral para atuar, o arcabouço normativo vigente não dispõe de mecanismos operacionais como condicionantes financeiros ou instrumentos vinculantes com potencial de transformar a previsão legal em ação coordenada, o que restringe na prática a capacidade de indução federativa nacional.

85.Nas Notas Técnicas 1 (peça 35, p. 8), 1261 (peça 32, p. 7) e 1428/2026 (peça 48, p. 1-2), a Senatran reconheceu limitações estruturais, como a insuficiência de recursos humanos e o contingenciamento orçamentário, que restringem sua capacidade operacional. Embora tenha informado a descentralização de funções de articulação com municípios para os Cetrans e Contrandife via Portaria 875/2024, a Secretaria reiterou que não dispõe de mecanismos legais de enforcement para exigir o cumprimento das ações pelos entes subnacionais.

86.Em linha com esse arcabouço de natureza predominantemente indutiva, o órgão informa que tem desenvolvido frentes de atuação voltadas ao fomento do engajamento, que incluem a articulação interfederativa na CTPNAT, a realização de visitas técnicas para orientação operacional e o envio sistemático de ofícios. Somam-se a esses esforços a promoção de eventos de capacitação técnica, o incentivo à municipalização do trânsito e a interlocução com instituições externas, como o Ministério Público, visando ampliar a capacidade de mobilização dos integrantes do SNT.

87.Adicionalmente, a Senatran tem investido em instrumentos de transparência e monitoramento, a exemplo do Sistema de Gestão do Pnatrans, dos painéis gerenciais e

da divulgação de rankings de engajamento, utilizados como mecanismos de incentivo ao cumprimento das obrigações. Observa-se, ainda, a adoção de iniciativas recentes voltadas ao aprimoramento desses instrumentos, especialmente após o início da presente auditoria, as quais incluem a evolução dos painéis de monitoramento, a ampliação da transparência de dados e o fortalecimento da capacitação técnica. Tais esforços contemplam também a elaboração e divulgação de manuais e guias orientativos, além da ampliação da visibilidade de iniciativas já existentes, como o Prêmio Senatran, por meio das interfaces do sistema de gestão.

88. Nessa seara, embora tais iniciativas sejam adequadas, necessárias e devam ser continuamente mantidas e aprimoradas, considerando a relevância dos mecanismos de indução indireta em políticas públicas de natureza federativa, sua efetividade mostra-se limitada diante de situações de baixo engajamento ou inadimplemento reiterado, evidenciando que os instrumentos atualmente disponíveis não são suficientes, por si sós, para garantir a implementação coordenada e o monitoramento efetivo do Pnatrans em âmbito nacional.

89. Como resultado, mantém-se um quadro de implementação desarticulada, com baixa padronização de comportamentos e cobertura limitada das ações em escala nacional, o que compromete a capacidade de coordenação federativa. Ademais, observa-se que as metas de redução de mortes e lesões no trânsito não vêm sendo alcançadas, havendo evidências de aumento dos óbitos, conforme será detalhado no Capítulo 4, o que reforça o risco de comprometimento dos objetivos centrais do Pnatrans.

90. Tal cenário evidencia a importância de diretrizes internacionais, como as do Banco Mundial (2015) (peça 49, p. 34), que condicionam a redução consistente de mortes no trânsito à existência de uma agência líder (lead agency) dotada de autoridade legal, capacidade de coordenação multissetorial, domínio sobre sistemas de dados, influência sobre a alocação de recursos e responsabilização clara pelos resultados. Nesse contexto, embora a Senatran reúna condições normativas para exercer esse papel, o órgão ainda não dispõe dos instrumentos necessários para consolidá-lo.

91. A teoria da regulação responsiva oferece um referencial analítico consistente para compreender as limitações atuais e orientar a construção de soluções. Ao estruturar a atuação estatal em uma pirâmide de intervenção, essa teoria estabelece que a efetividade da regulação depende de respostas escalonadas que variam da persuasão à dissuasão e, em último caso, à coerção (Braithwaite, 2011) (peça 50, p. 8-13). A lógica é de que a cooperação se torna mais eficaz quando acompanhada de uma consequência crível para o descumprimento, de forma que sua ausência comprometeria toda a integridade do modelo.

92. Nessa linha, a aplicação prática dessa teoria já ocorre no ordenamento brasileiro, especialmente em agências reguladoras que vêm gradualmente substituindo modelos estritamente sancionatórios por abordagens baseadas em incentivos e escalonamento de respostas, como exemplificado pela Agência Nacional de Telecomunicações na Resolução Anatel 746/2021 (peça 51). Ao aprovar o seu Regulamento de Fiscalização Regulatória, a Agência consolidou a transição para uma atuação responsiva que prioriza medidas de educação, orientação e prevenção, adotando regimes proporcionais ao risco e à postura dos administrados. Esse modelo privilegia a reparação voluntária e eficaz, utilizando instrumentos como o Plano de Conformidade para buscar a regularização de

condutas antes da aplicação de sanções, reservando a punição para casos de reincidência no descumprimento de medidas preventivas ou situações de risco à vida.

93. Juridicamente, não se identificam óbices constitucionais ou legais à adoção da regulação responsiva, desde que sua aplicação esteja ancorada em fundamentação adequada e respeite as garantias do Estado de Direito. Conforme reconhecido pela Advocacia-Geral da União e pelo Poder Judiciário, a compatibilidade do modelo com os princípios da legalidade, impessoalidade e isonomia depende de uma motivação consistente e do respeito à proporcionalidade, especialmente diante do aumento da discricionariedade administrativa. Assim, a observância dessas balizas e a interpretação razoável da legislação vigente são condições essenciais para assegurar a legitimidade da atuação estatal e a necessária deferência judicial às decisões técnicas do órgão (Chaves, 2023) (peça 52, p. 123-125).

94. Por fim, ressalta-se que, embora a experiência brasileira esteja mais consolidada no âmbito das agências reguladoras, não foi encontrada limitação jurídica que restrinja a aplicação da teoria a esse arranjo institucional específico. Trata-se de modelo de atuação baseado em instrumentos de indução e escalonamento de respostas, compatível com diferentes contextos de políticas públicas, inclusive aqueles marcados por coordenação federativa e ausência de hierarquia direta, desde que observadas as mesmas balizas jurídicas que asseguram sua legitimidade e controlabilidade.

95. No caso do Pnatrans, a base da pirâmide encontra-se relativamente estruturada. A Senatran desenvolveu instrumentos de monitoramento, além promover a validação técnica dos registros no sistema de gestão, articular-se com a CTPNAT, realizar visita técnicas e capacitações e buscar a mobilização de Cetrans e Contrandife como canais de coordenação territorial.

96. Embora esses mecanismos cumpram função relevante no estímulo à cooperação, a insuficiência de respostas graduadas para situações de descumprimento compromete a eficácia do arranjo. A inexistência de um nível intermediário de enforcement impede a indução progressiva, fazendo com que a política dependa excessivamente da adesão voluntária ou de medidas extremas e pouco aplicáveis, como a intervenção prevista no art. 19, §1º, do CTB, que autoriza a assunção de execução das atividades dos órgãos técnica e administrativamente deficientes. O resultado é um sistema que opera, na prática, sem capacidade real de escalonamento.

97. Nesse cenário, a introdução de mecanismos de indução financeira surge como uma das possibilidades para preencher essa lacuna, ao associar custo à não-conformidade e benefício à regularização. Como opção para viabilizar essa lógica, a Senatran apresentou, por meio da Nota Técnica 1427/2026 (peça 33, p. 9-12), uma proposta de alteração do art. 320 do CTB, visando instituir um mecanismo vinculado ao Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito (Funset) com operacionalização via sistemas como o Sistema Registro Nacional de Infrações de Trânsito (Renainf). O desenho sugerido contempla etapas de identificação da inconformidade e oferta de suporte técnico antes da aplicação de consequências financeiras, buscando alinhar-se à lógica de respostas progressivas e proporcionais.

98. A viabilização dessa alternativa ocorreria por meio da variação temporária do percentual das receitas de multas destinado ao Funset, atualmente fixado em 5%. Em termos ilustrativos, para um ente com arrecadação anual de R\$ 10 milhões, a aplicação

do percentual vigente resulta no repasse de R\$ 500 mil; sob a lógica da indução financeira, uma eventual elevação temporária para 10% dobraria esse valor para R\$ 1 milhão, configurando um custo direto de R\$ 500 mil associado ao descumprimento.

99. Entretanto, a eficácia de qualquer instrumento dessa natureza depende de que a eventual alteração legislativa garanta a destinação finalística desses recursos para ações de segurança viária. A existência de parcelas significativas do fundo destinadas à reserva de contingência pode esvaziar o caráter indutor da medida, transformando a condicionante de apropriação do recurso em um repasse financeiro abstrato para o ente central e sem retorno direto para a política pública. Assim, para que o instrumento seja crível, pedagógico e juridicamente sustentável, a norma deve assegurar a transparência na aplicação dos valores, previsibilidade das regras e uma calibragem rigorosa conforme realidades locais, sob pena de questionamentos relacionados à isonomia e à autonomia federativa (Braithwaite, 2006) (peça 53, p. 884-885).

100. Nesse contexto, as limitações associadas à indução financeira devem ser consideradas. Destacam-se: (i) necessidade de alteração legislativa, com dependência de agenda política; (ii) risco de questionamentos jurídicos relacionados à autonomia federativa; (iii) possibilidade de impactos adversos sobre entes com menor capacidade administrativa; e (iv) dependência de sistemas de dados e monitoramento ainda em processo de consolidação. Essas limitações não invalidam o uso de instrumentos de indução financeira, mas delimitam condições para sua implementação.

101. Nesse cenário de capacidade limitada, a atuação isolada da Senatran revela-se insuficiente para sustentar a escalada da resposta regulatória, o que impõe a necessidade de atuação em rede (Braithwaite, 2006) (peça 53, p. 889-890). A articulação com órgãos de controle e fiscalização, como CGU, TCU e Ministério Público, pode atuar como mecanismo complementar de apoio ao enforcement, especialmente em situações de descumprimento reiterado de regras. A participação de terceiros, fundamentada na literatura sobre o tripartismo (Braithwaite, 2011) (peça 50, p. 33-36) pode ampliar a accountability e elevar o custo reputacional da não conformidade. Essa colaboração não se restringe a entes públicos; abrange também organizações privadas especializadas, que podem contribuir no aprimoramento de processos técnicos e na transferência de conhecimento especializado. Trata-se, contudo, de um suporte de natureza subsidiária, que não substitui a necessidade de instrumentos próprios de indução e enforcement a serem estruturados pela Senatran.

102. A análise conduz à conclusão de que o modelo vigente apresenta uma pirâmide de enforcement incompleta, na qual os mecanismos de base de cooperação estão estabelecidos, mas os instrumentos intermediários de indução não se encontram suficientemente desenvolvidos. A indução financeira, incluindo a proposta apresentada pela Senatran, não esgota o conjunto de instrumentos necessários para o fortalecimento da coordenação federativa compatíveis com a lógica da regulação responsiva e com os requisitos de uma agência líder.

103. Sua implementação depende de alteração legislativa, o que introduz incerteza quanto ao prazo e dependência de agenda política, não sendo possível assumir sua disponibilização no curto prazo. Nesse cenário, não se mostra adequado condicionar o fortalecimento do enforcement à futura aprovação desse instrumento. Assim, impõe-se a adoção de abordagem combinada, que envolva tanto a estruturação de mecanismos escalonados de indução, como a indução financeira, quanto o aprimoramento dos instrumentos já existentes e o fortalecimento da governança em rede.

104. *Complementarmente, a Senatran, por meio do Ofício 410/2026 (peça 24) e da Nota Técnica 3398/2026 (peça 25, p. 1-3), manifestou concordância com a aplicação do modelo de regulação responsiva no âmbito do Pnatrans, indicando que a adoção de mecanismos escalonados de indução e responsabilização já se encontra em discussão interna. Observa-se que a manifestação converge com o diagnóstico apresentado, reforçando a necessidade de estruturação de instrumentos graduais de enforcement para o fortalecimento da coordenação federativa da política.*

105. *Na mesma manifestação, esclareceu que a proposta de indução financeira não possui caráter arrecadatário, mas finalidade indutiva, voltada ao fortalecimento da coordenação federativa e ao cumprimento das obrigações associadas ao Pnatrans. A análise indica, contudo, a necessidade de maior clareza quanto ao tratamento dos valores eventualmente retidos no âmbito do Funset, de modo a assegurar que o instrumento produza incentivos efetivos no contexto da política. Nesse sentido, mantêm-se as considerações apresentadas quanto às limitações e desafios associados à sua implementação.*

106. *Por fim, informou que já realiza interlocução institucional com órgãos de controle, incluindo o encaminhamento de representações e a realização de ações conjuntas de fiscalização. Observa-se, contudo, oportunidade de aprimoramento desses mecanismos, mediante definição de critérios mais estruturados para seu acionamento, de modo a conferir maior previsibilidade e reforçar seu papel como instrumento de indução ao cumprimento das obrigações da política.*

107. *Nesse contexto, propõe-se recomendar:*

a) à Senatran que i) avalie a elaboração e o encaminhamento de proposta legislativa voltada à instituição de mecanismos de indução financeira no âmbito do Pnatrans, vinculando o acesso a recursos ao cumprimento de obrigações relacionadas à implementação da política, alimentação de sistemas e reporte de resultado; e ii) adote providências para estruturar instrumento formal de coordenação federativa do Pnatrans que integre, sistematize e operacionalize os mecanismos existentes, estabelecendo, no mínimo, a definição de responsabilidades dos entes envolvidos, as formas de acompanhamento das ações, os critérios de avaliação do engajamento, as estratégias de articulação institucional e de indução ao cumprimento das obrigações da política.

108. *Para enfrentar a insuficiência dos mecanismos de coordenação e indução da atuação conjunta no Pnatrans, espera-se que as medidas propostas fortaleçam a governança federativa da política, ampliem a adesão dos entes e órgãos executores, com maior regularidade no cumprimento das obrigações, promovam maior alinhamento das ações ao plano e aumentem a capacidade da Senatran de coordenar, acompanhar e cobrar resultados para o alcance das metas de redução de mortes e lesões no trânsito.*

3.1.2 Gerenciamento dos riscos da política pública

Achado 2: Ausência de estrutura formal de gestão de riscos no Pnatrans.

109. *Conforme o Guia Prático de Análise Ex Ante de Políticas Públicas (2018) (peça 54, p. 141-142), a gestão de riscos visa assegurar a consecução dos resultados almejados ao mitigar incertezas que afetam objetivos da política pública, conceito alinhado à norma ISO 31000. O Guia orienta que a análise ex ante identifique fatores capazes de comprometer o alcance de metas, subsidiando decisões informadas e*

reduzindo falhas. Assim, a gestão de riscos integra o próprio processo de planejamento e avaliação da intervenção governamental, não sendo considerada uma atividade meramente secundária.

110. *No âmbito da administração pública federal, essa prática é disciplinada pela Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 01/2016 (peça 55), que, em seu art. 13, impõe aos órgãos do Poder Executivo o dever de implementar, monitorar e revisar o processo de riscos de forma compatível com suas missões estratégicas. Para operacionalizar essa diretriz, o Guia destaca o uso de frameworks consolidados, como ISO 31000, COSO ERM, Orange Book e PMBOK, que estruturam a gestão em etapas interdependentes: definição de contexto, identificação, análise, avaliação, tratamento, monitoramento e comunicação.*

111. *A execução desse processo pressupõe, entre outros elementos, a formalização de metodologias e a elaboração de matrizes de riscos, com critérios claros de probabilidade e impacto. Tais ferramentas permitem a priorização de eventos críticos, a definição de respostas adequadas e a atribuição de responsabilidades, garantindo suporte à tomada de decisão e o acompanhamento contínuo da política pública.*

112. *No caso do Pnatrans, as evidências indicam a inexistência de processo estruturado de gestão de riscos. Por meio da Nota Técnica 2314/2016 (peça 56, p. 2-3), a Senatran informou que, até o momento, não foi implementado 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. Segundo a Secretaria, embora haja discussões internas sobre a necessidade de aprimoramento do plano com consideração de modelos de gestão de riscos, tais iniciativas ocorrem de forma não estruturada, e a eventual implementação de processo formal encontra-se em avaliação no contexto de reformulação do Pnatrans.*

113. *Esse diagnóstico é corroborado por informações prestadas pela Senatran no Questionário de Autoavaliação (peça 57, p. 21) aplicado no âmbito desta auditoria, no qual o quesito relativo à gestão de riscos foi classificado como “não atendido”.*

114. *Adicionalmente, avaliação realizada pela CGU (peça 47, p. 23) reforça esta situação, ao indicar que, embora o órgão possua representação no Comitê de Gestão de Riscos, Transparência, Controle e Integridade do Ministério dos Transportes, a prática não está institucionalizada. Experiências isoladas, como o projeto-piloto no processo do Certificado de Adequação à Legislação de Trânsito (CAT), foram consideradas insuficientes por serem restritas e carecerem de padronização. Segundo a auditoria, essa lacuna resulta em uma governança reativa e não orientada por riscos, o que eleva a incerteza quanto ao alcance dos objetivos, favorece a manutenção de controles ineficazes e gera potenciais impactos negativos à imagem institucional da Secretaria.*

115. *No plano normativo específico do Pnatrans, embora o Manual de Diretrizes da CTPNAT (peça 58, p. 9) estabeleça que o ciclo de monitoramento da política deve fomentar seu aprimoramento contínuo, atuando no sentido de mitigar desafios e riscos à implementação do plano, essa diretriz ainda não foi operacionalizada. Essa previsão evidencia o reconhecimento, no âmbito da governança da política, da relevância da gestão de riscos como componente do monitoramento. A análise indica que a gestão de riscos no Pnatrans não se encontra institucionalizada, carecendo de instrumentos como matrizes de riscos, critérios de priorização e de avaliação de probabilidade e impacto ou integração aos processos decisórios e de monitoramento da política.*

116. *As iniciativas identificadas são pontuais e não padronizadas, revelando a ausência de uma identificação sistemática de eventos críticos e de estratégias formais de tratamento. Essa fragilidade compromete a capacidade de antecipação de problemas e limita a priorização de ações, resultando em um modelo de governança que adota respostas majoritariamente reativas em vez de estratégias preventivas.*

117. *Em articulação com os itens 3.1.1, 3.1.3, 3.1.4, observa-se 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.*

118. *Conclui-se, portanto, que, embora haja reconhecimento normativo da importância da mitigação de riscos no âmbito do Pnatrans, não há estrutura institucional que suporte a gestão sistemática desses riscos, o que compromete a política pública. É necessário que tal processo seja devidamente estruturado, em consonância com as orientações do Guia Prático de Análise Ex Ante de Políticas Públicas, de modo a assegurar a incorporação da gestão de riscos ao ciclo de reformulação da política.*

119. *Complementarmente, a Senatran manifestou concordância com a necessidade de estruturação de processo formal de gestão de riscos, indicando que sua implementação deverá ocorrer de forma articulada à reformulação do Pnatrans (peça 25, p. 3-4). A análise confirma a relevância do tema e sua aderência à estrutura da política, permanecendo a necessidade de institucionalização desse processo no contexto atual.*

120. *Dessa forma, propõe-se determinar:*

a) à Senatran que i) institua, no prazo de 360 dias, processo estruturado de gestão de riscos no âmbito do Pnatrans, em consonância com as diretrizes da IN MP/CGU 01/2016, em especial os arts. 13 e 17, e do Guia Prático de Análise Ex Ante de Políticas Públicas contemplando, no mínimo, a definição de metodologia e dos meios para sua disseminação, a identificação, análise e priorização de riscos críticos, a implementação de mecanismos de monitoramento.

121. *Para resolver a ausência de processo estruturado de gestão de riscos, espera-se que a implementação da determinação permita identificar, priorizar e tratar riscos críticos à execução do Pnatrans, reduzindo a atuação reativa e aumentando a capacidade de antecipar obstáculos ao alcance das metas de redução de mortes e lesões no trânsito.*

3.1.3 Institucionalização das estruturas de monitoramento e avaliação

Achado 3: Fragilidades na estrutura e funcionamento da Câmara Temática de Gestão do Pnatrans.

122. *Conforme analisado no item 3.1.1, a coordenação nacional do Pnatrans apresenta limitações quanto à capacidade de induzir o engajamento dos entes federativos e assegurar o cumprimento das diretrizes da política. Nesse contexto, este item examina as implicações dessas limitações sobre o modelo de monitoramento e governança de dados, com foco na estrutura institucional e na qualidade das informações que subsidiam a gestão do plano.*

123. *Tal como destacado anteriormente, o monitoramento do Pnatrans é operacionalizado, em grande medida, pela Câmara Temática de Gestão e Coordenação*

do Pnatrans, órgão técnico vinculado ao Contran e coordenado pela Senatran, conforme previsto na Resolução Contran 1.019/2025, que dispõe que compete à CTPNAT:

Art. 14. À CTPNAT compete a análise de demandas relacionadas:

I - à gestão das ações do Pnatrans;

II - ao monitoramento de resultados do Pnatrans; e

IV - à articulação institucional para execução de ações do Pnatrans.

124. *Essas competências posicionam a CTPNAT como instância técnica central do monitoramento da política, responsável por analisar resultados, acompanhar a execução das ações e viabilizar a articulação necessária ao fluxo de informações entre os entes federativos.*

125. *Todavia, observa-se que a Resolução Contran 1.019/2025 não fixa periodicidade mínima obrigatória para as reuniões ordinárias da CTPNAT, ao contrário da Resolução Contran 883/2021, já revogada, que em seu art. 20 previa um calendário prévio de reuniões. Embora tenham sido identificadas atas de encontros entre 2023 e 2026, a ausência de um cronograma obrigatório reduz a previsibilidade formal do funcionamento, amplia a dependência de decisão administrativa discricionária e enfraquece a coordenação com grupos de trabalho locais.*

126. *Segundo a Nota Técnica 1/2026 (peça 35, p. 4), a atuação da CTPNAT fundamenta-se em um modelo de gestão adaptativa. Nesse sistema, o monitoramento é estruturado por pilares e unidades da federação, permitindo que a Câmara acompanhe a execução local, analise os dados registrados e proponha correções de rumos com base em evidências. Para garantir a capilaridade nacional, o Manual de Diretrizes da CTPNAT (peça 58, p. 9-10) estabelece a designação de membros responsáveis pelo diálogo com os órgãos do SNT, que atuam na ponta para incentivar a alimentação dos sistemas de informações e supervisionar a execução das iniciativas em nível local, assegurando o fechamento do ciclo de monitoramento e avaliação.*

127. *No plano subnacional, a Portaria Senatran 875/2024 estabelece os Cetran e o Contradife como os eixos centrais do monitoramento federativo descentralizado, principalmente na execução do Programa de Coordenação e Execução da Política Nacional de Trânsito nos Municípios, estabelecendo como deveres: estimular a integração de municípios ao SNT, coordenar ações integradas entre municípios, auxiliar na implementação do Renaest, monitorar e acompanhar as ações do Pnatrans de competência municipal, organizar eventos educacionais e realizar reuniões trimestrais com os municípios integrados ao SNT. Para viabilizar o controle dessa execução, a norma institui um fluxo de accountability vertical determinando a apresentação de informações, conforme art. 4 abaixo:*

Art. 4º Para a execução do Programa, o Cetran e o Contradife deverão:

*§ 1º As ações realizadas pelo Cetran ou Contradife **deverão** ser apresentadas, **semestralmente**, por meio de relatório, à Câmara Temática de Gestão e Coordenação do Pnatrans (CTPNAT). (grifos nossos)*

128. *Apesar da estrutura normativa, o monitoramento descentralizado apresenta baixa efetividade prática. Em 2025, apenas 8 dos 27 Cetran atenderam à convocação da Senatran para o envio de relatórios, resultando em uma taxa de omissão de 70,4% (Nota Técnica 2314/2026) (peça 56, p. 3), o que demonstra que o sistema existe formalmente, mas não opera, na prática, com grau mínimo de regularidade e completude compatível com a finalidade a que se destina.*

129. *Esse comportamento não decorre apenas de dificuldades isoladas. Em articulação com o item 3.1.1, verifica-se que a insuficiência de instrumentos intermediários de enforcement reduz o custo do descumprimento e contribui para a preterição das obrigações associadas ao Pnatrans na agenda dos entes subnacionais. A obrigação normativa de monitorar e reportar existe, mas não é acompanhada de mecanismos graduais de indução e responsabilização, o que limita sua exigibilidade.*

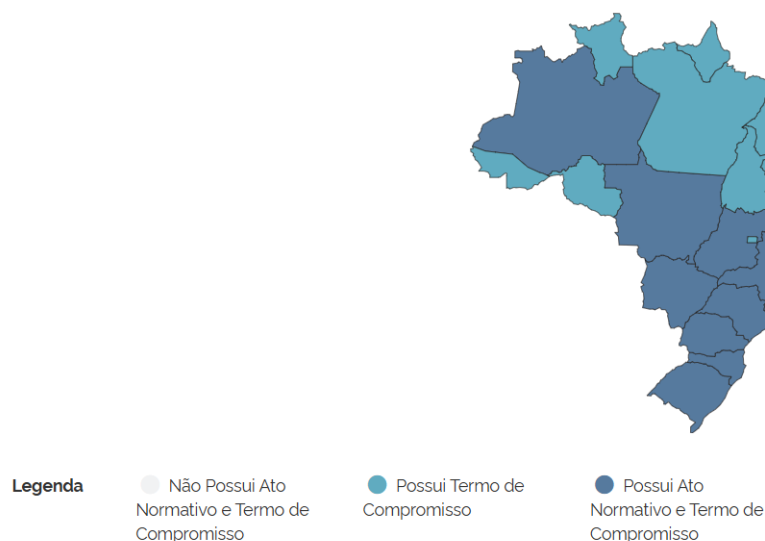
130. *Mesmo nos casos em que houve o envio, os documentos revelam limitações de qualidade e padronização. Predomina uma abordagem heterogênea e fortemente descritiva, focada em relatos de eventos, palestras e reuniões, sem vinculação direta a metas ou resultados. Exemplos variam de relatórios mais densos em narrativa, mas ainda carentes de análise de desempenho, como o do Cetran/MS (peça 59), a registros meramente burocráticos e pontuais, como o do Cetran/RJ (peça 60). Em suma, a ausência de métricas comparáveis e metodologias uniformes impede que o monitoramento cumpra sua função de subsidiar a avaliação da eficácia do Pnatrans.*

131. *Sob o ponto de vista estrutural, a CTPNAT é composta por 34 membros titulares, distribuídos entre representantes da União (cinco), dos estados/DF (cinco) e dos municípios (cinco) e da sociedade civil (dezenove). Embora esse arranjo esteja aderente ao art. 3º da Resolução Contran 1.019/2025, sua distribuição territorial evidencia limitações de capilaridade, na medida em que não contempla a totalidade das unidades federativas, o que exige a utilização de mecanismos complementares para viabilizar a coordenação federativa e o monitoramento da política em todo o território nacional.*

132. *Nessa linha, o modelo de governança do Pnatrans utiliza Grupos de Trabalho (GTs) estaduais como principal mecanismos de capilarização da política. Segundo o Manual de Diretrizes da CTPNAT (peça 58, p. 13-14), essa estrutura descentralizada e multissetorial, que integra órgãos como Cetrans, Detrans, forças de segurança, saúde, educação, Ministério Público, entre outros, é essencial para articular os diferentes níveis de governo e garantir a produção de dados consistentes. A efetividade desse arranjo depende da atuação ativa dos membros da Câmara designados para cada unidade federativa, responsáveis por mobilizar os órgãos locais, coordenar ações regionais e assegurar o envio tempestivo de informações ao sistema de monitoramento. Assim, a viabilidade do modelo está condicionada à formalização dos grupos e à atuação ativa desses membros na articulação entre os níveis local e nacional.*

133. *A esse quadro se soma a heterogeneidade dos grupos estaduais de apoio ao monitoramento. Das 27 unidades federativas, apenas treze (48,1%) possuem GTs formalizados por ato normativo, enquanto as quatorze restantes (51,9%) operam via termo de compromisso, sem institucionalização formal do grupo local. Como os GTs são o principal mecanismo de monitoramento descentralizado do Pnatrans, a ausência desses grupos implica a inexistência de uma estrutura responsável pela consolidação e envio sistemático de dados em mais da metade dos estados. Consequentemente, a limitação de representatividade territorial da CTPNAT, que deveria ser compensada pela atuação dos GTs, deixa de ser mitigada, resultando na limitação do fluxo estruturado de informações, na fragilização da articulação entre os atores responsáveis e na redução da capacidade de monitoramento da política.*

Figura 6 – Panorama da institucionalização dos Grupos de Trabalho do Pnatrans por estado



Fonte: Ministério dos Transportes/Senatran (2026)

134. *Em síntese, embora a governança da CTPNAP esteja normatizada, sua efetividade é comprometida por mecanismos descentralizados incompletos. A ausência de institucionalização dos Grupos de Trabalho em parcela significativa dos estados compromete o fluxo de informações e articulação setorial. Tal fragilidade persiste mesmo diante das diretrizes no Manual de Diretrizes da CTPNAT (peça 58), cuja natureza orientativa não tem assegurado sua implementação uniforme. Isso significa que a insuficiência de parâmetros normativos mínimos de caráter vinculante e de requisitos padronizados para a institucionalização e funcionamento dos GTs reduz a previsibilidade institucional, amplia a dependência de decisões discricionárias e contribui para a heterogeneidade dos arranjos subnacionais, evidenciando a necessidade de aperfeiçoamento das normas e dos instrumentos de gestão da Câmara Temática.*

135. *Complementarmente, a Senatran, por meio do Ofício 410/2026 (peça 24) e da Nota Técnica 3398/2026 (peça 25, p. 4), reconheceu limitações da estrutura vigente e informou a avaliação de alternativas para sua reformulação, inclusive com possibilidade de criação de instância colegiada com maior capacidade de coordenação federativa. A análise das evidências coletadas durante a auditoria indicou, adicionalmente, fragilidades no funcionamento dos Grupos de Trabalho estaduais, especialmente quanto à sua institucionalização, regularidade de atuação e capacidade de consolidação de informações, o que motivou a inclusão de recomendações específicas voltadas ao fortalecimento desses arranjos.*

136. *Diante desse contexto, propõe-se recomendar:*

a) ao Contran que i) revise a regulamentação da CTPNAT, de modo a promover a normatização e padronização mínima para a institucionalização e funcionamento dos Grupos de Trabalho em todas as unidades federativas, com previsão de ato normativo, assegurando a participação dos principais órgãos do SNT, incluindo Detrans e Cetrans, e definindo responsabilidades quanto à consolidação e envio de informações ao sistema de monitoramento do Pnatrans; ii) defina a periodicidade mínima para as reuniões ordinárias da CTPNAT, com vistas a conferir previsibilidade e regularidade ao processo de coordenação e acompanhamento da política.

b) à CTPNAT que estruture e implemente rotinas de funcionamento, com estabelecimento de calendário de reuniões e planejamento de atividades, assegurando sua integração com a coordenação, acompanhamento e indução ao funcionamento dos Grupos de Trabalho, inclusive quanto à definição de fluxos de comunicação, ao acompanhamento da execução das ações e ao monitoramento do envio de informações aos sistemas nacionais do Pnatrans.

137. Para enfrentar as fragilidades de funcionamento da CTPNAT e dos arranjos descentralizados de acompanhamento, espera-se que as medidas propostas fortaleçam a regularidade, a representatividade e a efetividade das instâncias de monitoramento, melhorando o fluxo de informações entre Senatran, Cetrans/Contrandife, órgãos executores e demais atores envolvidos na política para o alcance das metas de redução de mortes e lesões no trânsito.

Achado 4: Fragilidade estrutural na produção, qualidade e cobertura dos dados do Pnatrans.

138. Para além dos aspectos estruturais e procedimentais, a efetividade do monitoramento exercido pela CTPNAT está diretamente condicionada à qualidade e à disponibilidade das informações que subsidiam sua atuação. Considerando que o modelo de acompanhamento do Pnatrans se baseia na coleta, consolidação e análise de dados provenientes dos entes federativos, e que esse fluxo é operacionalizado, em grande medida, por meio dos Grupos de Trabalho nas unidades federativas, as fragilidades observadas na estruturação desses arranjos locais tendem a se refletir na consistência, completude e tempestividade das bases de dados utilizadas. Nesse contexto, a ausência de instâncias locais formalmente estruturadas compromete a alimentação regular dos sistemas, incluindo o Painel Pnatrans e o Renaest, e dificulta a produção de informações confiáveis e comparáveis.

139. Nesse ponto, a arquitetura de monitoramento do Pnatrans é descrita pela Senatran, na Nota Técnica 1/2026 (peça 35, p. 7), como um sistema integrado de instrumentos, entre os quais se destacam o Sistema de Gestão do Pnatrans, o Renaest e o ecossistema Monitora. O Sistema de Gestão foi concebido para registrar produtos executados pelos órgãos, viabilizando acompanhamento gerencial. Já o ecossistema Monitora representa estratégia mais ampla de evolução do monitoramento, incluindo a perspectiva de integração de múltiplas bases e o desenvolvimento do Centro Nacional de Monitoramento de Trânsito.

140. Cumpre reconhecer que essas iniciativas representam avanço. Há esforço de modernização, com construção de instrumentos de integração de dados, visualização gerencial, análise evolutiva e desenvolvimento de infraestrutura mais sofisticada de tratamento da informação. Esse esforço ganha relevo adicional por ter sido conduzido por equipe reduzida e especializada, o que demonstra compromisso institucional com a melhoria do sistema.

141. Não obstante, o desempenho do modelo permanece condicionado à qualidade dos dados de entrada. Nesse contexto, o Renaest ocupa posição central. A Resolução Contran 808/2020 o define como 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 por demais órgãos e entidades que registram sinistros, apuram suas circunstâncias ou prestam atendimento às vítimas. Prevê, ainda, metodologia padronizada de comunicação, registro, controle, consulta e acompanhamento de dados, além de validação em níveis municipal, estadual e federal e complementação por dados

provenientes do Renavam, Renach e Renainf. Em tese, portanto, não se trata de sistema desprovido de base normativa.

142. O problema reside no fato de que essa robustez formal não se converteu, até o momento, em qualidade e cobertura suficientes para sustentar monitoramento confiável em escala nacional. As próprias manifestações da Senatran (Nota Técnica 1282/2026) (peça 61, p. 9-10) apontam cobertura limitada do Renaest, com participação ativa de apenas parte das unidades da federação, o que compromete a representatividade da base. Ademais, estudos convergem ao apontar níveis elevados de incompletude em variáveis essenciais, variabilidade interestadual e baixa comparabilidade das informações. Relatórios técnicos já identificavam limitações persistentes de completude e consistência (ONSV; UFPR, 2025) (peça 62, p. 10-23). Os levantamentos posteriores (ONSV; UFPR, 2026) (peça 63, p. 12-28) reforçam o mesmo diagnóstico de que o Renaest ainda não pode ser utilizado, de forma robusta, para comparações entre unidades da federação ou ao longo do tempo.

143. Essas fragilidades não decorrem apenas de campos não preenchidos. O problema alcança a própria cadeia de produção das informações. Conforme demonstrado por pesquisadores da PRF e da Universidade de Brasília, diferentes órgãos registram sinistros a partir de metodologias, terminologias e estruturas de dados distintas, o que dificulta a integração nacional das bases e exige esforços adicionais de harmonização, codificação e padronização para evitar perda de comparabilidade e erros de interpretação (Oliveira Júnior et al, 2025) (peça 64, p. 1-3). Em outras palavras, a fragilidade do monitoramento começa antes da consolidação, já que ela está na origem da coleta, na classificação do evento, no preenchimento dos campos, na validação primária e na transmissão da informação.

144. É precisamente nesse ponto que ganha relevo a discussão sobre padronização metodológica e instrumentos de coleta primária. O art. 19, XI, do CTB e o art. 3º da Resolução Contran 808/2020 já estabelecem que a Senatran deve definir metodologia padronizada e normativo específico com os campos mínimos do Boletim de Ocorrência de Sinistro de Trânsito. Atualmente, o principal instrumento de orientação é o Manual Renaest (versão 1.5.2 - 2021) (peça 65), que estabelece as diretrizes para o envio de informações ao sistema. Somado a isso, por meio da Nota Técnica 1282/2026 (peça 61, p. 13-16), a Senatran indica que o “Novo Renaest” e a coleta via aplicativo Fiscalização Senatran vêm sendo desenvolvidos justamente para enfrentar esse problema na origem, com recursos como geolocalização automática, integração com Renavam e Renach, redução de digitação manual, registros fotográficos e registro em campo pelo agente. Trata-se de iniciativa coerente com a percepção de que o problema do monitoramento é de formação do dado primário.

145. Ainda assim, a solução atualmente proposta apresenta escopo limitado. O aplicativo, ao menos em seu estágio atual, está orientado essencialmente ao registro inicial do evento, com conjunto relativamente restrito de variáveis. Sob a ótica da eficiência, a escolha da Senatran por um modelo simplificado pode ser justificada pela necessidade de reduzir o tempo de exposição do agente ao risco no local do sinistro e mitigar a subnotificação histórica causada pela complexidade dos formulários tradicionais. Ao permitir um registro em cerca de dois minutos, o aplicativo busca garantir que a coleta estatística não concorra com o atendimento às vítimas.

146. Contudo, essa celeridade, embora ainda que alinhada a uma estratégia de ampliação da adesão dos entes, resulta em um escopo limitado quando comparada a modelos consolidados de perícia técnica, como o Laudo Pericial de Sinistro de Trânsito

(LPST) da PRF (peça 66). Apesar de, conforme Nota Técnica 1282/2026 (peça 61, p. 5), ter tido articulação com atores relevantes para padronização e operacionalização do sistema, ainda assim há lacunas de variáveis explicativas fundamentais para a análise de causalidade, como o detalhamento da estrutura viária.

147. Essa superficialidade é reforçada pelo próprio Manual Renaest vigente, que, embora defina o leiaute dos arquivos de entrada, foca essencialmente na infraestrutura tecnológica e na transmissão de dados pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), permanecendo limitado quanto a uma metodologia de coleta que assegure o adequado detalhamento das variáveis. A persistência de opções de preenchimento como "Desconhecido" ou "Não informado" em campos críticos revela que o manual atual não supre a carência de uma padronização metodológica rigorosa, tolerando registros com dados essenciais em branco, como ocorre no tipo de usuário, gravidade da lesão, condição da via, limite de velocidade, local, data, hora e tipo do sinistro, tipo e placa do veículo, entre outros.

148. Além disso, a efetividade dessa nova solução tecnológica depende de fatores que extrapolam a esfera técnica. Dada a autonomia dos entes, a Senatran deve manter o esforço de indução para a adoção voluntária de seu aplicativo, mas reconhecer que a universalização de uma ferramenta única enfrenta barreiras. Sua adoção pressupõe integração com sistemas locais, compatibilização de tecnologias, eventual homologação de soluções locais para conformidade com padrões nacionais e capacitação dos agentes responsáveis pelo registro. Pressupõe, também, adesão efetiva dos diversos órgãos envolvidos na cadeia de produção do dado (polícias, órgãos de trânsito, bombeiros e estruturas da saúde). Na ausência desses elementos, o ganho tecnológico tende a permanecer parcial, e o monitoramento continua apoiado em base informacional incompleta.

149. Nesse cenário, o foco do órgão deve convergir para a padronização metodológica e para a homologação de sistemas diversos. A viabilidade dessa coordenação normativa é ratificada pelo Manual Brasileiro de Fiscalização de Trânsito (MBFT) (peça 67), que já impõe diretrizes uniformes e vinculantes para a autuação de infrações em todo o país. O desafio é transpor esse mesmo rigor para o registro de sinistros, garantindo que qualquer solução tecnológica (seja o aplicativo federal ou sistemas locais preexistentes) cumpra requisitos mínimos de densidade de dados e interoperabilidade, dentro de um modelo nacional padronizado.

150. As próprias manifestações da Senatran reconhecem, ainda, limitação relevante de que o modelo atual não permite estabelecer correlação estatística robusta ou nexos causal consistente entre produtos específicos executados por estados e municípios e a oscilação dos índices de mortalidade (Nota Técnica 1/2026) (peça 35, p. 1). Isso revela que a arquitetura de monitoramento, embora em evolução, ainda não sustenta avaliação da efetividade da política. Em termos práticos, o sistema é capaz de registrar ações, compilar parte dos dados e descrever tendências, mas ainda não consegue explicar, com segurança, em que medida as ações implementadas contribuem para os resultados observados.

151. A análise integrada evidencia, assim, que o monitoramento do Pnatrans é condicionado por um conjunto de fatores interdependentes. A limitação de capilaridade institucional da CTPNAT, associada à ausência de institucionalização plena dos GTs compromete a produção e o fluxo das informações. Paralelamente, a baixa adesão federativa, a heterogeneidade metodológica da coleta, a incompletude das bases e a

limitada maturidade das soluções tecnológicas afetam a qualidade do dado disponível para análise. Ainda que iniciativas como o ecossistema Monitora, o Centro Nacional de Monitoramento de Trânsito e a modernização da coleta primária representem avanço, seu desempenho permanece condicionado à qualidade dos dados de entrada e à capacidade de coordenação interfederativa necessária para torná-los efetivos.

152. *Em articulação com o item 3.1.1, conclui-se, portanto, que as fragilidades do monitoramento do Pnatrans decorrem da combinação entre limitações de coordenação federativa e insuficiência de instrumentos efetivos de enforcement, que afetam o engajamento dos entes, a regularidade do fluxo de informações e a qualidade das bases de dados. Como resultado, o modelo de monitoramento, embora normativamente estruturado e institucionalmente em evolução, apresenta caráter ainda predominantemente descritivo, com limitações quanto à sua capacidade de subsidiar avaliação de desempenho, identificação de causalidade e tomada de decisão orientada por evidências.*

153. *Em relação ao Renaest, a Senatran informou, que o modelo em desenvolvimento busca ampliar a qualidade das informações por meio da integração de bases de dados e do uso de tecnologias, com redução da dependência de registros manuais (Ofício 410/2026 – peça 24; Nota Técnica 3398/2026 – peça 25, p. 5). Observa-se, entretanto, que a solução ainda se encontra em estágio inicial de implementação, sendo necessário seu aprimoramento para assegurar adequada padronização e suficiência das informações, especialmente para fins de análise de causalidade dos sinistros. Mantêm-se, assim, as conclusões quanto às limitações atualmente identificadas na base de dados da política.*

154. *Diante desse contexto, propõe-se determinar:*

a) à Senatran que, em cumprimento ao art. 19, incisos X e XI, da Lei 9.503/1997, institua 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, considerando referências técnicas nacionais e internacionais aplicáveis, devidamente justificadas, no prazo de 360 dias.

155. *Para resolver problemas de qualidade, cobertura e padronização dos dados de sinistros de trânsito, espera-se que a instituição de modelo nacional padronizado e a integração das bases melhorem a qualidade, a confiabilidade e a consistência das informações, reduzindo lacunas e inconsistências nos registros. Espera-se, ainda, aprimorar a consolidação nacional dos dados, ampliar a comparabilidade entre entes federativos e fortalecer a base estatística da política, de modo a subsidiar melhor o planejamento e o direcionamento das ações para territórios, usuários e fatores de risco prioritários, contribuindo para o alcance das metas de redução de mortes e lesões no trânsito previstas.*

3.1.4 Recursos necessários à implementação da política

Achado 5: Fragilidade da capacidade institucional e de implementação da Senatran para o Pnatrans.

156. *Além das fragilidades já mencionadas, a implementação do Pnatrans ocorre em contexto de capacidade institucional limitada da Senatran, marcada por insuficiência*

quantitativa de pessoal, inadequação do perfil de vínculos, carência de dimensionamento técnico da força de trabalho e restrições tecnológicas.

157. *O problema, portanto, não se resume à alegação genérica de falta de pessoal, tampouco autoriza concluir que a mera ampliação do quadro resolveria, por si só, os entraves de implementação. As evidências indicam a existência de fragilidade estrutural de capacidades estatais, em sentido mais amplo, com repercussões sobre planejamento, coordenação, monitoramento, regulação e execução da política.*

158. *Conforme Nota Técnica 2314/2026 (peça 56, p. 2), a Secretaria conta atualmente com 107 profissionais, entre servidores e colaboradores, distribuídos da seguinte forma: dezenove servidores efetivos, cinco empregados públicos não cedidos, sete comissionados, dezesseis cedidos, 54 terceirizados e seis estagiários, conforme distribuição apresentada na Tabela 1.*

Tabela 1 – Composição da força de trabalho da Senatran (2026)

<i>Vínculo</i>	<i>Quantidade</i>	<i>Percentual</i>
<i>Terceirizados</i>	<i>54</i>	<i>50,5%</i>
<i>Servidores Efetivos</i>	<i>19</i>	<i>17,8%</i>
<i>Cedidos</i>	<i>16</i>	<i>15,0%</i>
<i>Comissionados</i>	<i>7</i>	<i>6,5%</i>
<i>Estagiários</i>	<i>6</i>	<i>5,6%</i>
<i>Empregados Públicos</i>	<i>5</i>	<i>4,7%</i>
<i>Total</i>	<i>107</i>	<i>100%</i>

Fonte: Elaboração própria, com base na Nota Técnica 2314/2026

159. *A leitura da tabela evidencia que apenas 17,8% da força de trabalho é composta por servidores efetivos, ao passo que os terceirizados representam 50,5% do total. Em termos absolutos, o número de terceirizados é aproximadamente 2,8 vezes superior ao de servidores efetivos. Ainda que se considerem, em conjunto, efetivos, empregados públicos e cedidos, o núcleo com algum grau de permanência institucional permanece reduzido para um órgão máximo executivo de trânsito da União.*

160. *Não é possível afirmar, com base apenas nesses dados, que haja inadequação técnica ou baixa qualificação dos profissionais terceirizados. Essa inferência exigiria evidências específicas sobre formação, desempenho, experiência e aderência das competências às funções exercidas. O que é possível afirmar, todavia, é que a predominância de vínculos não permanentes tem o potencial de elevar o risco de rotatividade, comprometer a retenção de conhecimento institucional, dificultar a continuidade administrativa e fragilizar a consolidação de capacidades estatais típicas de órgão central, efeitos reconhecidos pela própria Senatran (Nota Técnica 2314/2026) (peça 56, p. 2).*

161. *A mesma nota acrescenta que, no âmbito específico do Departamento de Segurança no Trânsito (DSEG), a equipe diretamente responsável pela coordenação do Pnatrans é formada por apenas cinco pessoas: uma coordenadora-geral, uma gerente de projeto, um coordenador, um auxiliar administrativo e um estagiário. O documento ainda afirma que, quanto aos recursos tecnológicos, a Senatran dispõe de diversos sistemas de dados, mas reconhece a necessidade de maior aporte para desenvolvimento e sustentação de novas soluções, sobretudo no contexto de reformulação do plano. Ou seja,*

a resposta recente do gestor já indica que a limitação não se restringe a pessoas, mas alcança também a infraestrutura tecnológica.

162. *Esse diagnóstico institucional não é novo. Ao contrário, os documentos revelam recorrência do problema ao longo dos últimos anos. Na Nota Técnica 1/2022 (peça 68, p. 3-4), a Secretaria defendia a realização de concurso público ao apontar que o quadro de 120 pessoas possuía metade de terceirizados e apenas 20% de servidores próprios. O documento vinculava expressamente a contratação de novos servidores ao sucesso da implementação do Pnatrans. No mesmo ano, o Relatório Cosev (peça 69, p. 9), produzido no âmbito da Coordenação de Segurança Veicular, também registrou o subdimensionamento da equipe na área e indicou a necessidade de ao menos três novos integrantes para atender ao volume de trabalho.*

163. *Na sequência, a Nota Técnica 13/2024 (peça 70, p. 7), detalhou as deficiências do Departamento de Segurança no Trânsito e estimou a necessidade de dez analistas para segurança viária e cinco para educação e saúde. Entre as prioridades elencadas estavam a requisição de especialistas, o mapeamento de competências e a capacitação do quadro, em alinhamento ao produto P1012 do Pnatrans que prevê a ampliação da equipe técnica. Em 2025, a Nota Técnica Conjunta 1/2025 (peça 71, p. 1) atribuiu a escassez de mão de obra aos impactos da perda de 30% dos cargos comissionados das secretarias finalísticas. O documento registrou que a Senatran contava com 131 colaboradores, mantendo a proporção de cerca de metade de terceirizados e 20% de servidores, a maioria cedida de outros órgãos. Diante desse cenário, a nota defendeu a alocação de analistas aprovados no Concurso Nacional Unificado e reforçou que o pleito por pessoal já havia sido formalizado em manifestações anteriores.*

164. *O Relatório de Auditoria da CGU (2025) (peça 47, p. 43-45), corrobora esse quadro, mas informa que a Secretaria não possui estudos que fundamentem a necessidade específica de pessoal. Segundo a CGU, a Senatran dispõe de diagnóstico sobre sua força de trabalho, possui funções, responsabilidades e estrutura institucional formalizadas, mas ainda não realizou mapeamento detalhado de seus processos, nem definiu a força de trabalho de fato necessária.*

165. *O relatório assinala que a falta de planejamento pode gerar carência de pessoal em atividades essenciais, excesso em atividades não essenciais e aumento de custos por movimentações inadequadas. Por isso, sugere o uso de ferramentas técnicas, como o modelo referencial de Dimensionamento da Força de Trabalho (DFT), desenvolvido pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) em parceria com a Universidade de Brasília (UnB), como instrumento para calcular, com base em entregas e processos, o quantitativo ideal de pessoal por área.*

166. *A natureza estrutural e histórica do problema também encontra respaldo na jurisprudência do TCU. O Acórdão 3.090/2016-TCU-Plenário (Ministro Relator: Augusto Sherman) (peça 72), ao examinar a atuação do então Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), concluiu haver “grave deficiência de alocação de recursos orçamentários, de pessoal e de tecnologia da informação”, situação que se colocava como barreira ao pleno alcance das competências do órgão, em especial as de supervisão, coordenação e correção dos órgãos estaduais de trânsito.*

167. *O Tribunal associou esse quadro à alta rotatividade, à dificuldade de normatizar procedimentos e manter bom nível de conhecimento institucional, e à redução da capacidade de fiscalização e coordenação do SNT. Ressaltou ainda a necessidade de estudo para quantificar os recursos necessários ao cumprimento da missão do órgão. Embora o contexto organizacional seja distinto, o paralelo evidencia que, após uma*

década, persistem fragilidades semelhantes de continuidade operacional e confiabilidade de dados, agora no âmbito da Senatran.

168. *A literatura recente sobre capacidades estatais contribui para qualificar a análise ao deslocar o foco da mera disponibilidade de recursos para sua efetiva utilização no processo de implementação. Pires e Gomide (2014) (peça 73, p. 21-23) definem capacidade estatal como a aptidão de mobilizar recursos humanos e organizacionais por meio de arranjos de implementação que articulem atores, instrumentos e processos em contextos institucionais complexos.*

169. *Nessa perspectiva, a existência de insumos não assegura, por si só, o desempenho da política; o resultado depende de como esses recursos são acionados através de arranjos que integram burocracia, sistemas de representação, participação e controle. Aplicada ao Pnatrans, essa abordagem permite afastar duas interpretações simplificadoras: a de que a insuficiência de pessoal explicaria, isoladamente, as limitações da política, e a de que a mera ampliação do quadro seria suficiente para superá-las, desconsiderando os demais fatores estruturais e de governança analisados.*

170. *No que se refere às fontes de financiamento, a implementação do Pnatrans pode envolver recursos distribuídos entre diferentes órgãos, programas e instrumentos orçamentários, em razão de sua natureza multissetorial e federativa. Essa configuração limita a identificação do volume total de recursos efetivamente associado ao plano, uma vez que não há, atualmente, mecanismo padronizado de identificação e consolidação das despesas vinculadas ao Pnatrans. Nesse cenário, o Funset constitui o recorte mais diretamente observável do financiamento federal sob gestão da Senatran, sem esgotar o universo de ações e despesas potencialmente relacionadas à segurança viária.*

171. *Nos termos do art. 19, inciso XII, do CTB, compete ao órgão máximo executivo de trânsito da União administrar fundo nacional destinado à segurança e à educação de trânsito; já o art. 320 do CTB determina a aplicação da receita de multas em finalidades vinculadas à segurança viária e à educação de trânsito, destinando 5% dessa arrecadação ao fundo. O Decreto 2.613/1998 regulamenta o Funset e detalha que seus recursos devem custear despesas relativas à operacionalização da segurança e educação de trânsito e enumera aplicações específicas, como planejamento e execução de programas, projetos e ações de modernização, supervisão e fiscalização da Política Nacional de Trânsito, articulação entre órgãos do SNT e implantação de programas relacionados à engenharia, educação, policiamento e fiscalização do trânsito.*

172. *A existência do fundo, contudo, não é suficiente para assegurar a conversão dos recursos em ações finalísticas do Pnatrans. Registra-se que, conforme Ofício 173/2026/SE (peça 74, p.2), em 2021, 2022 e 2025, os recursos associados à reserva de contingência do Funset foram movimentados ao Tesouro Nacional para amortização da dívida pública, mediante autorização constitucional e legal específica, totalizando R\$ 5.871.624.933,78 em cancelamentos para esse fim. Essa utilização foi lastreada, respectivamente, no art. 5º da Emenda Constitucional 109/2021 e no art. 2º da Lei Complementar 211/2024. Embora tais cancelamentos tenham amparo normativo, o dado demonstra que a arrecadação vinculada do fundo não se converte, de forma automática, em financiamento finalístico da política.*

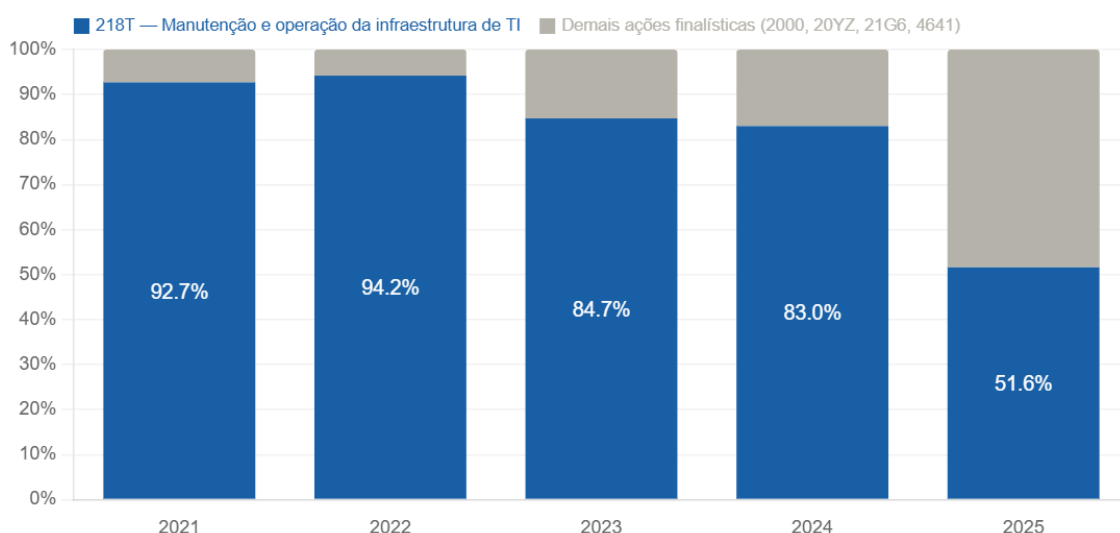
173. *As evidências também indicam que essa conversão depende da capacidade da unidade gestora de planejar necessidades, estruturar projetos, preparar contratações, demonstrar prioridades e executar tempestivamente as ações sob sua responsabilidade.*

174. No âmbito da execução do Funset, parte relevante da disponibilidade financeira executada com seus recursos concentra-se em despesas de suporte tecnológico, especialmente aquelas associadas à sustentação de sistemas nacionais de trânsito e ao contrato com o Serpro. Segundo informado pela Secretaria, os sistemas suportados pelo contrato com o Serpro são importantes ao funcionamento do SNT, ao intercâmbio de dados e ao monitoramento da política (Nota Técnica 1743 e 2349/2026) (peças 75, p. 5-8 e 76, p.2). Contudo há rigidez estrutural do modelo historicamente adotado, com predominância de custos fixos e forte compressão do espaço financeiro disponível para outras ações finalísticas.

175. A Nota Técnica 2349/2026 (peça 76, p.2) explicita que, embora a alocação de recursos em tecnologia possa parecer distante dos objetivos finais do Pnatrans, é nesse campo que a Secretaria entende poder contribuir de forma mais efetiva para resultados positivos nos demais órgãos e entidades. A nota relaciona essa centralidade, entre outros pontos, à reformulação do Renaest, à plataforma de gestão do Pnatrans, ao desenvolvimento de soluções voltadas à formação de condutores e à fiscalização e à nova governança do Renainf. Segundo a resposta, o planejamento financeiro relacionado à tecnologia é realizado rotineiramente na gestão do contrato com o Serpro.

176. Os dados consolidados no SIOP (peça 77) confirmam esse padrão, conforme Gráfico 1. A ação 218T (Manutenção e Operação da Infraestrutura de TI) respondeu por 92,7% do valor empenhado pelas ações finalísticas do fundo em 2021, 94,2% em 2022, 84,7% em 2023 e 83,0% em 2024. Quando considerado apenas o pago no exercício, a concentração manteve-se em patamares semelhantes: 89,2%, 93,0%, 90,0% e 82,9%, respectivamente. Em 2025, a participação da ação 218T recuou para 51,6% do empenhado, mas ainda assim, o núcleo de execução mais recorrente do Funset permanece concentrado em despesas estruturantes de suporte tecnológico, com escassa margem para as demais ações finalísticas da política de trânsito.

Gráfico 1: Comparação do empenho da ação 218T com as demais ações do Funset



Fonte: Elaboração própria, dados SIOP

177. Cumpre registrar, como aspecto positivo, que a própria Senatran reconhece essa rigidez e aponta a modernização tecnológica em curso como vetor de redução estrutural desses custos, conforme apresentado na Nota Técnica 1743/2026 (peça 75, p. 5-8).

178. *A perspectiva de redução do peso relativo das despesas de suporte, todavia, não resolverá automaticamente o problema identificado. Para que o espaço eventualmente liberado pela otimização do contrato com o Serpro se converta em execução finalística do Pnatrans, é necessária a existência de carteira de projetos maduros, cronograma, estratégia de contratação e capacidade operacional compatíveis com a absorção tempestiva desses recursos.*

179. *Fora desse núcleo tecnológico, as limitações de planejamento aparecem de forma mais acentuada conforme observado nas manifestações da própria Senatran, o que evidencia a possibilidade de limitação na absorção dos recursos. A Nota Técnica 2349/2026 (peça 76, p. 1) registra entre as razões de execução parcial de algumas ações do Funset, atrasos em contratações, alterações de cronograma, devolução de recursos descentralizados e pouco tempo hábil para redirecionamento das dotações.*

180. *Quando instada a informar o montante anual de recursos necessário à execução das ações do Pnatrans, a Secretaria afirmou, nesta mesma nota, que, no estágio atual, não consegue correlacionar adequadamente os recursos necessários dos diferentes órgãos envolvidos na execução do plano. No âmbito da própria Senatran, informou haver levantamentos preliminares de necessidade de recursos, cuja evolução depende da disponibilização de mais recursos humanos para o planejamento das contratações e de maior sinalização de disponibilidade orçamentária.*

181. *A mesma manifestação tampouco apresentou, em bloco próprio, estimativa estruturada dos recursos necessários à execução das ações do Pnatrans, nem instrumentos de planejamento com grau de detalhamento compatível com a informação solicitada.*

182. *No mesmo sentido, a resposta encaminhada à Recomendação 7 do Relatório da CGU (peça 47, p. 91) reforça o diagnóstico de insuficiência de planejamento, ao indicar, em síntese, que o dimensionamento dos recursos necessários à execução do plano dependeria ainda do próprio processo de planejamento. A manifestação confirma, assim, que a unidade não dispunha, até então, de estimativa estruturada dos recursos requeridos para a execução das ações sob sua responsabilidade.*

183. *A capacidade operacional da Senatran, portanto, aparece como fator relevante no mecanismo que limita a função finalística do Funset. A baixa conversão da arrecadação do fundo em gasto associado ao plano não se relaciona apenas a restrições fiscais externas conforme será abordado no item 3.2.2, mas também à capacidade concreta da unidade de planejar, estruturar e executar ações com consistência, escala e previsibilidade.*

184. *Nesse contexto, a limitação da política não decorre apenas do déficit de pessoal, mas de um arranjo institucional em que recursos humanos, tecnologia, planejamento, governança e orçamento se mostram desarticulados frente à complexidade de uma política multissetorial e federativa. A recomendação a seguir proposta buscará não apenas enfrentar as limitações internas identificadas, mas também permitir que a Senatran demonstre, de forma mais consistente, sua capacidade operacional, a maturidade de sua carteira de ações e as necessidades de financiamento do plano, de modo a procurar ampliar as condições de priorização do Pnatrans no processo orçamentário.*

185. *Diante do exposto, propõe-se recomendar:*

a) à Senatran que elabore e implemente plano estruturado de fortalecimento da capacidade institucional para a implementação do Pnatrans, em articulação com o

Ministério dos Transportes, contemplando, no mínimo, i) o dimensionamento técnico da força de trabalho com base em mapeamento de processos, identificação das entregas associadas à política e estimativa do quantitativo e do perfil profissional necessário por área, preferencialmente utilizando ferramentas técnicas consolidadas, como o modelo referencial de DFT, desenvolvido pelo MGI em parceria com a UnB; ii) a definição de núcleo técnico permanente para funções críticas, especialmente nas áreas de coordenação federativa, monitoramento e gestão de dados; iii) a estruturação de carteira de projetos finalísticos vinculados aos produtos do Pnatrans, com critérios de priorização, cronograma e responsáveis, associada à adoção de instrumento de alocação de pessoal que vincule equipes e esforço às ações previstas, de modo a qualificar o planejamento, evidenciar as necessidades de financiamento e ampliar a capacidade de priorização do Pnatrans no processo orçamentário.

186. *Para enfrentar a insuficiência de capacidade institucional da Senatran, espera-se que a recomendação proposta amplie as condições do órgão para coordenar, monitorar e implementar o Pnatrans, por meio do dimensionamento adequado da força de trabalho, da definição de núcleo técnico permanente e da organização de carteira de projetos finalísticos. Espera-se, ainda, maior continuidade administrativa, retenção de conhecimento institucional, aderência entre estrutura e entregas, melhor alocação de pessoal e de recursos e maior capacidade de converter recursos disponíveis em ações finalísticas. Com isso, busca-se fortalecer a base técnica para demonstrar necessidades de financiamento, fundamentar a priorização do Pnatrans no processo orçamentário e contribuir para o alcance das metas de redução de mortes e lesões no trânsito previstas no plano.*

3.2 Alocação e Gestão de Recursos Orçamentários e Financeiros

187. *Este subcapítulo examina os processos de planejamento e execução orçamentária e financeira que afetam a política pública, alinhando-se, com as adaptações necessárias, ao bloco de controle "Alocação e Gestão de Recursos Orçamentários e Financeiros" do RC-PP (2020). A fiscalização foca na rastreabilidade e na avaliação da execução orçamentária e financeira, com o propósito de evidenciar a efetiva disponibilidade de recursos destinados ao financiamento da política pública, considerados o cenário fiscal e as alterações orçamentárias ao longo do exercício de 2025.*

3.2.1 Rastreabilidade orçamentário da política pública

188. *A rastreabilidade orçamentária do Pnatrans é limitada pela própria configuração multissetorial e federativa da política.*

189. *A Senatran registra (Nota Técnica 1281/2026 - peça 78, p. 2) que o orçamento federal permanece organizado por programas e ações agregadas, enquanto o plano foi estruturado por metas, ações e produtos mais detalhados, o que reduz a possibilidade de correlação automática entre programação orçamentária e entregas do plano.*

190. *Ainda que exista o Programa 3108 – Segurança Viária no ciclo do PPA-2024-2027 (peça 79, p. 83), as ações orçamentárias nele presentes, não permitem, por si só, consolidar de forma confiável o esforço financeiro efetivamente associado ao Pnatrans, seja porque parte das ações possui escopo mais amplo, seja porque há iniciativas materialmente relacionadas ao tema de segurança viária executadas em outros programas do próprio Ministério dos Transportes e em programas sob a responsabilidade direta de demais Ministérios*

191. *A baixa rastreabilidade e a ausência de mecanismo padronizado de identificação e consolidação das ações e despesas associadas ao Pnatrans são examinadas de forma específica no Capítulo 5 relativos às causas raízes, no qual se aprofunda a análise sobre a dispersão orçamentária da política e suas implicações para o planejamento, o monitoramento e a avaliação de resultados.*

3.2.2 Gerenciamento de fatores orçamentários, financeiros e fiscais

192. *Considerando a limitação tratada no item acima, para fins da análise da alocação e gestão dos recursos orçamentários, o Funset será tratado como a expressão orçamentária mais diretamente verificável da política. Essa delimitação se justifica, ainda, pela posição central da Senatran na implementação do plano, tanto em razão de seu papel de coordenação quanto pela concentração de parcela relevante dos produtos atualmente atribuídos a ela no sistema de gestão da política.*

193. *Nesse recorte, os elementos examinados indicam que a conversão do financiamento da política em ações finalísticas é condicionada por fatores que se acumulam ao longo de todo o ciclo orçamentário. A dificuldade não se manifesta em um único ponto, mas se distribui desde a formalização das necessidades e a alocação inicial da despesa até a disponibilidade financeira ao longo do exercício e a capacidade de transformar a disponibilidade financeira existente em execução finalística.*

194. *A documentação analisada mostra que, no âmbito do Funset, a Senatran registrou para 2025 demanda total de R\$ 211 milhões, distribuída entre as ações 2000 (Administração da Unidade), 20YZ (Promoção do Fortalecimento Institucional do Sistema Nacional de Trânsito), 218T (Manutenção e Operação da Infraestrutura de Tecnologia da Informação), 21G6 (Desenvolvimento de Melhorias em Locais Críticos de Sinistros de Trânsito) e 4641 (Publicidade de Utilidade Pública), conforme planilha anexa da Nota Técnica 1517/2024 (peça 80) e Gráfico 2.*

195. *Nesta mesma nota, elaborada para subsidiar a proposta orçamentária, a Secretaria apresenta as necessidades de financiamento e aponta a discrepância entre a arrecadação do Funset e o orçamento aprovado. Ademais, relata que vem demonstrando à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA) as reestimativas de receitas de 2024 e as estimativas de receita de 2025 com vistas a subsidiar a programação do fundo.*

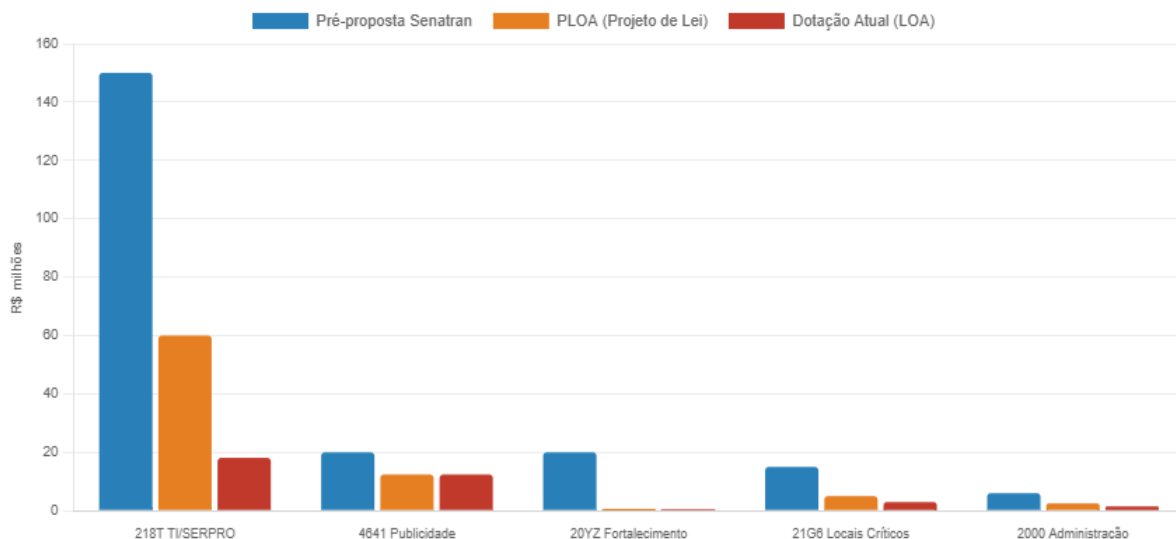
196. *A formalização dessa demanda, contudo, não se traduz automaticamente em alocação autorizada compatível com as necessidades solicitadas. A Secretaria registra, por meio da Nota Técnica 1281/2026 (peça 78, p. 2-3), que participa da proposição técnica, mas não detém competência exclusiva para definição da alocação final dos recursos, a qual envolve a Secretaria-Executiva, a SPOA/MT, a Junta Executiva Orçamentária do Ministério, a Secretaria Orçamentária Federal e o Congresso Nacional, sem prioridade automática do Pnatrans frente a outras políticas setoriais.*

197. *Ademais, em resposta ao Questionário de Autoavaliação (peça 57, p. 30) encaminhado pelo TCU, a Secretaria afirmou que houve bloqueio ou contingenciamento na política pública, com impacto severo sobre metas prioritárias e continuidade de serviços.*

198. *Os dados extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) (peça 81) confirmam essa compressão. A proposta orçamentária de 2025 acolheu parcela da demanda setorial: a dotação inicial fixada para as ações do Funset foi de R\$ 80,5 milhões, com redução de aproximadamente 62% em relação ao valor inicialmente*

apresentado pela Senatran no processo interno de elaboração do PLOA. No curso da execução, a dotação atualizada dessas ações recuou ainda mais, alcançando R\$ 35,4 milhões, equivalentes a cerca de 16,8% do montante originalmente solicitado.

Gráfico 2 – Relação entre demanda orçamentária Senatran, PLOA e Dotação atual do Funset



Fonte: Elaboração própria, dados SIOP e Planilha anexa à Nota Técnica 1517/2026-Senatran (peça 80)

199. A Tabela 2 detalha a programação orçamentária do Funset em 2025, por ação e por etapa do ciclo orçamentário (PLOA, dotação atual, empenhado e pago), e complementa as informações apresentadas no Gráfico 2 ao incluir os estágios de execução. Destaca-se, ademais, a concentração da maior parcela do PLOA na reserva de contingência, item à parte das ações finalísticas, cujo tratamento será examinado nos parágrafos seguintes.

Tabela 2 – Funset: Programação e execução orçamentária em 2025, por ação

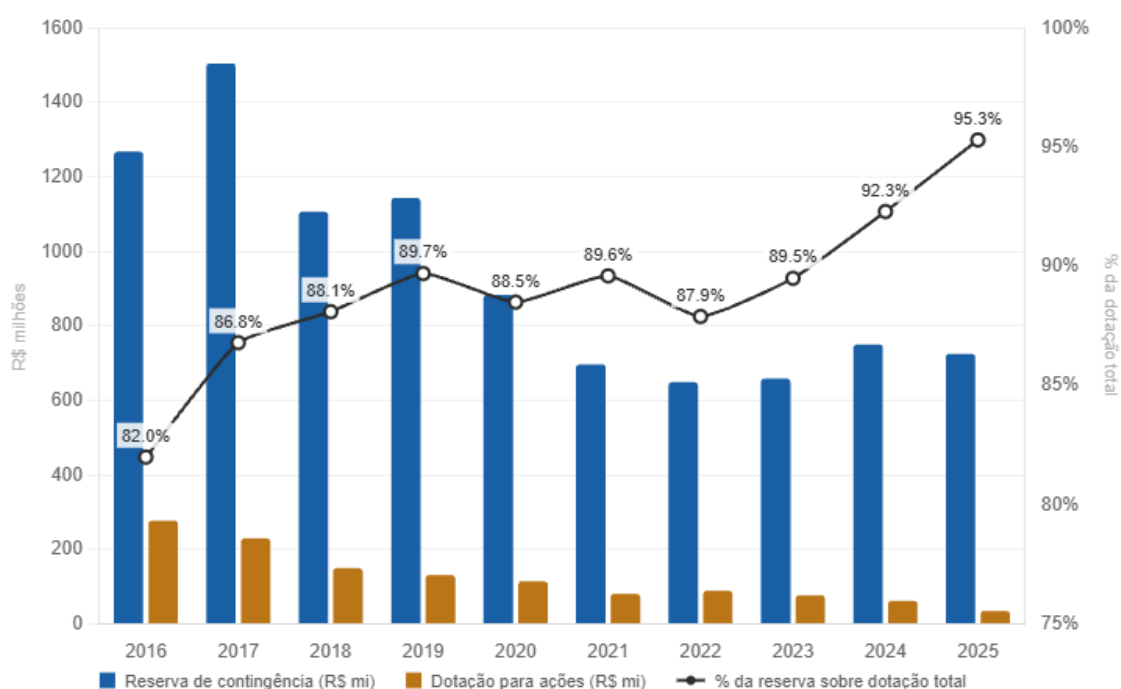
Unidade orçamentária/Ação	PLOA R\$	Dotação Atual R\$	Empenhado R\$	Pago R\$
Fundo Nacional de Segurança e Educação do Trânsito - Funset				
2000 - Administração da Unidade	2.500.000,00	1.500.000,00	1.285.755,11	501.423,76
4641 - Publicidade de Utilidade Pública	12.433.900,00	12.433.900,00	12.433.900,00	5.163.882,10
218T - Manutenção e Operação da Infraestrutura de Tecnologia da Informação	60.000.000,00	18.086.829,00	18.086.828,97	8.209.275,60
20YZ - Promoção do Fortalecimento Institucional do Sistema Nacional de Trânsito	614.900,00	431.878,00	431.877,50	14.000,00
21G6 - Desenvolvimento de Melhorias em Locais Críticos de Sinistros de Trânsito em municípios	5.000.000,00	2.950.000,00	2.844.721,17	-
0Z00 - Reserva de Contingência - Financeira	779.511.590,00	725.624.747,00	-	-

Fonte: Elaboração própria, dados SIOP

200. *A compressão dos recursos torna-se ainda mais evidente quando se observa a composição da dotação atual do fundo. Em 2023, 2024 e 2025, o montante alocado em reserva de contingência correspondeu a 89,5%, 92,3% e 95,3% da dotação atual do fundo, nos valores de R\$ 659,1 milhões, R\$ 750,6 milhões e R\$ 725,6 milhões, respectivamente. Em outros termos, a parcela da dotação atual destinada à execução das ações foi reduzida de R\$ 77 milhões em 2023 para R\$ 35,4 milhões em 2025 (peça 82). Os valores mencionados foram corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) até dezembro de 2025.*

201. *A série histórica examinada confirma que esse comportamento não é pontual, mas persistente (peça 82). A reserva de contingência tem absorvido boa parte da dotação atual do fundo, com retenção em patamares progressivamente mais elevados nos exercícios recentes, conforme Gráfico 3 (valores corrigidos pelo IPCA).*

Gráfico 3: Série histórica dotação Funset: reserva de contingência x demais ações



Fonte: Elaboração própria, dados SIOP

202. *Nos termos do art. 5º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000, a Lei Orçamentária Anual (LOA) deve conter reserva de contingência, em montante e forma de utilização definidos na LDO. A própria lei orçamentária, por sua vez, estima a receita e fixa a despesa da União, inclusive no âmbito dos fundos públicos. No caso do Funset, observa-se descompasso entre a receita prevista e a despesa planejada para as ações finalísticas do fundo, sendo a diferença alocada como reserva de contingência, conforme mencionado pelo Ministério dos Transportes no Ofício 173/2026/SE (peça 74, p. 1-2).*

203. *O Ministério dos Transportes reconheceu que a utilização dos recursos alocados na reserva de contingência para suplementar ações de segurança viária não seria de simples efetivação. Segundo o Ministério (Ofício 173/2026/SE, peça 74, p. 2), a reserva não constitui autorização de despesa e sua utilização depende de cancelamentos das dotações de demais despesas correntes e de capital, e da observância das restrições fiscais aplicáveis ao conjunto do Poder Executivo, em especial ao Teto de Gastos. Essa explicação é pertinente para o momento posterior à constituição da reserva. Não*

suprime, contudo, a necessidade de examinar a etapa anterior, em que a despesa inicial do fundo já é fixada em patamar inferior à receita prevista e à demanda formalizada pela Senatran.

204. *Na mesma manifestação, o Ministério informou que a definição dos valores da reserva de contingência do Funset na LOA considera exclusivamente os dados do próprio fundo, notadamente a previsão de receitas e as despesas autorizadas, e não guarda relação direta com o volume global das despesas discricionárias do órgão. Esclareceu, ainda, que a magnitude dessa reserva decorre de outros fatores, dentre os quais está a capacidade operacional da unidade responsável por seu gerenciamento (peça 74, p. 3).*

205. *Os elementos expostos nos parágrafos anteriores devem ser compreendidos também à luz do contexto orçamentário do Ministério dos Transportes. Em 2025, o orçamento da pasta operou predominantemente com recursos classificados como Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (82,4%), ao passo que as despesas obrigatórias representaram 9,1% e as demais despesas discricionárias (RP2), apenas 6,9% do total empenhado. O restante (1,7%) representou emendas e despesas financeiras (peça 81).*

206. *Embora as programações classificadas como PAC também integrem o universo das despesas discricionárias, elas contam com prioridade de execução frente às discricionárias ordinárias. A situação do Funset é particularmente restritiva. Em 2025, toda a dotação autorizada de suas ações concentra-se em programação discricionária não-PAC (RP2) (peça 82), sem participação de despesas obrigatórias ou emendas parlamentares, o que o torna vulnerável à contenção orçamentária e financeira para fins de cumprimento de metas fiscais e de limites de Teto de Gastos.*

207. *A análise das ações do fundo por modalidade de aplicação evidencia que a execução ocorreu integralmente por aplicação direta da União. Em 2025, o valor total empenhado e pago no recorte do Funset foi classificado na modalidade 90 – Aplicação Direta pela União, sem registro de transferências a estados, Distrito Federal, municípios, entidades privadas ou outras modalidades de descentralização no exercício (peça 82).*

208. *A composição por Grupo de Natureza de Despesa (GND) revela predominância de gastos correntes. Do total empenhado em 2025, o valor correspondente a 94,3%, foi classificado como GND 3 – Outras Despesas Correntes, enquanto 5,7%, correspondeu a GND 4 – Investimentos (peça 82).*

209. *Os dados de restos a pagar, por sua vez, reforçam a defasagem entre execução orçamentária e financeira. Em 2025, havia R\$ 31,0 milhões de saldo de restos a pagar do Funset inscritos em exercícios anteriores (até 2024). Deste total, foram pagos R\$ 12,2 milhões (39% do saldo), entre processados (16%) e não processados (84%), e cancelados R\$ 1,5 milhão (5% do saldo). Permaneceu, portanto, um saldo de aproximadamente R\$ 17,3 milhões (56% do saldo inicial) para execução financeira futura. Esse comportamento evidencia que parte relevante do saldo de restos a pagar não processados não se converteu em ações efetivas da política pública (não houve liquidação), mantendo parcela expressiva da execução financeira postergada para exercícios futuros (peça 82).*

210. *Essa restrição estrutural apresentada se reflete também na composição interna do gasto efetivamente executado pela Senatran, em que, na disponibilidade remanescente*

dos recursos, após a alocação em reserva de contingência, a execução concentra-se em despesas estruturantes de suporte tecnológico conforme explicitado anteriormente.

211. *Neste cenário, os dados de 2025 e as séries históricas indicam que a execução orçamentária do Funset reflete as limitações institucionais tratadas no item 3.1.4. O conjunto de fatores apresentados no Achado 5 reduz a capacidade da unidade gestora de demonstrar, de forma consistente, suas necessidades de financiamento e de converter o espaço orçamentário existente em ações finalísticas do Pnatrans.*

212. *A relevância do quadro descrito torna-se ainda mais evidente quando cotejada com a magnitude do problema público que o Pnatrans busca enfrentar. Em sua versão atual, o plano estima potencial de salvar cerca de 86 mil vidas entre 2021 e 2030. Seu diagnóstico registra, com base em dados do Datasus, que entre 2011 e 2020 ocorreram 382.801 mortes no trânsito, com custo social estimado em R\$ 1,15 trilhão (Ipea 2020, valor ajustado para dezembro de 2023). Estimativas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada apontam, ainda que, os sinistros de trânsito impõem à sociedade brasileira perdas da ordem de R\$ 50 bilhões por ano, com destaque para os custos associados à perda de produção das vítimas e à assistência hospitalar (Ipea, 2020) (peça 83, p. 7).*

213. *Para fins de dimensionamento, observa-se que a reserva de contingência do Funset em 2025, no valor de R\$ 725,6 milhões, equivale a cerca de 1,5% dessas perdas anuais estimadas. Essa comparação não pretende sugerir que tais custos recaiam exclusivamente sobre a esfera federal, mas oferece parâmetro de magnitude entre os recursos vinculados retidos em contingência e a dimensão econômica do problema público que o plano busca enfrentar.*

214. *Esse impacto, ademais, não se limita à política de trânsito. O estudo do Ipea, citado acima, indica que os sinistros geram custos relevantes com perda de produção, hospitalização e previdência, além de atingirem diretamente as famílias das vítimas e, no caso das rodovias, a logística e o transporte de bens, por meio de danos a veículos, perda de carga, remoção e mobilização operacional. Nesse contexto, a retenção de recursos vinculados contrasta com a dimensão do problema enfrentado pelo Pnatrans, cujos impactos humanos, sociais e econômicos extrapolam o que pode ser mensurado no plano orçamentário e fiscal.*

215. *Em conjunto, esses elementos indicam que o Funset arrecada, mas não consegue operar como instrumento robusto de financiamento finalístico do Pnatrans. A baixa alocação inicial, a retenção recorrente de recursos, as desvinculações legalmente autorizadas de forma reiterada nos últimos anos, a concentração do gasto em suporte tecnológico e a limitada capacidade de implementação da Senatran compõem mecanismo que se reforça mutuamente e resulta em ciclo persistente de subfinanciamento.*

216. *A consequência é que, em vez de funcionar como alavanca de priorização e expansão das ações de maior impacto sobre mortes e lesões, o fundo permanece com baixa capacidade de converter a arrecadação vinculada em política pública finalística proporcional à gravidade do problema.*

3.3 Implementação e Monitoramento Contínuo

217. *Este subcapítulo analisa a fase operacional da política, correspondente ao bloco "Operação e Monitoramento" do RC-PP (2020). A investigação concentra-se na efetiva execução das intervenções planejadas e na existência de mecanismos de acompanhamento contínuo do desempenho. São verificadas a produção de bens e serviços, a eficiência dos processos e a capacidade da gestão em identificar e corrigir*

desvios, assegurando que a operação se desenvolva conforme o planejado e produza os resultados esperados de forma tempestiva e com economicidade.

3.3.1 Monitoramento do desempenho da política pública

218. *A análise do monitoramento do desempenho do Pnatrans evidencia que, embora existam instrumentos voltados ao acompanhamento da execução da política, seu funcionamento apresenta limitações quanto à capacidade de subsidiar a gestão e a correção de rumos.*

219. *O modelo adotado combina diferentes instrumentos, entre os quais se destacam o Sistema de Gestão do Pnatrans, os painéis de monitoramento e o Renaest, que, em conjunto, permitiriam acompanhar a execução das ações, a evolução de indicadores e o comportamento dos eventos de trânsito no país.*

220. *Não obstante, o funcionamento do monitoramento encontra-se condicionado a limitações já identificadas nos itens anteriores, especialmente no que se refere à baixa adesão dos entes federativos, à cobertura incompleta das bases de dados e à heterogeneidade na produção das informações. Como resultado, o fluxo de dados apresenta lacunas de regularidade, padronização e representatividade, o que reduz a confiabilidade e a comparabilidade das informações utilizadas.*

221. *Adicionalmente, observa-se que o monitoramento do plano se concentra predominantemente no registro da execução de ações e na consolidação de dados descritivos, com limitada capacidade de integrar essas informações em análises que permitam identificar desvios, compreender causas e orientar decisões. Assim, embora existam dados e registros sobre a execução da política, eles não são convertidos em informações capazes de apoiar o direcionamento das ações.*

222. *Em síntese, o monitoramento do Pnatrans encontra-se estruturado do ponto de vista instrumental, mas apresenta limitações operacionais e analíticas que restringem sua capacidade de alimentar o processo decisório e de sustentar a gestão orientada a resultados, em linha com as fragilidades examinadas nos itens subsequentes, notadamente aquelas relativas à estrutura analítica dos indicadores e à orientação do plano a resultados.*

4. ALCANCE DE OBJETIVOS E METAS

223. *Esse capítulo decorre da investigação da Questão de Auditoria 2: “A política pública tem alcançado os objetivos e metas estabelecidos?”. A questão de auditoria decorreu da necessidade em atender ao comando do art. 146 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), quanto ao objetivo de avaliar o alcance de metas e dos objetivos da política pública. As constatações decorrentes das análises realizadas bem como da avaliação de resultados do Pnatrans estão descritas no subcapítulo a seguir.*

4.1 Avaliação de Resultados

224. *Este subcapítulo realiza uma análise da política, conforme preconizado pelo bloco de controle "Avaliação" do RC-PP (2020). O foco recai sobre a possibilidade de medição sistemática dos resultados alcançados frente aos objetivos estabelecidos, por meio da análise de indicadores de desempenho, metas e evidências definidos para a política pública.*

4.1.1 Definição de indicadores de desempenho da política pública

Achado 6: Fragilidade na estrutura analítica do monitoramento e dos indicadores do Pnatrans

225. O sistema de monitoramento do Pnatrans opera, na prática, com três camadas de indicadores: indicadores globais de impacto, indicadores intermediários associados aos produtos do plano e indicadores do PPA. Essa estrutura, embora formalmente abrangente, não constitui sistema coerente de mensuração de resultados.

226. Os indicadores globais são os mais próximos do objetivo finalístico da política. O Pnatrans adota métricas de impacto associadas à redução de mortes e lesões no trânsito, em consonância com o art. 326-A do CTB, que estabelece metas de redução ao longo de dez anos. Embora adequados para aferição do resultado agregado da política, esses indicadores não são suficientes, isoladamente, para orientar a gestão da execução, pois não permitem identificar quais intervenções explicam as variações observadas, nem sua contribuição relativa, limitando a definição de prioridades, a focalização territorial e o direcionamento de esforços.

227. Essa limitação compromete a própria funcionalidade do monitoramento como instrumento de gestão. Conforme destacado no Acórdão 2478/2023-TCU-Plenário (Ministro Relator: Benjamin Zymler) (peça 84, p. 4-6), indicadores devem constituir recurso metodológico capaz de captar informações relevantes, informar a evolução da política e subsidiar a tomada de decisão, devendo apresentar atributos e objetivos como utilidade, sensibilidade às ações implementadas e capacidade de orientar a análise crítica dos resultados e a melhoria contínua. No caso do Pnatrans, entretanto, a estrutura de indicadores adotada não atende a essas finalidades, na medida em que não permite converter a informação disponível em direcionamento gerencial efetivo.

228. O segundo nível é o dos indicadores intermediários vinculados aos produtos do plano. Aqui reside a principal fragilidade. A análise dos 277 produtos do Pnatrans evidencia que o sistema mede predominantemente a produção de instrumentos, atividades e entregas administrativas, e não a redução efetiva de lesões e mortes. Pela classificação funcional adotada na auditoria, 261 dos 277 produtos, isto é, 94,2%, possuem natureza de meio; apenas sete produtos, ou 2,5%, configuram ações finalísticas diretas; quatro produtos, ou 1,4%, possuem natureza finalística condicionada; e cinco produtos, ou 1,8%, têm natureza finalística pós-sinistro.

Tabela 3 – Classificação dos 277 produtos do Pnatrans

<i>Classificação</i>	<i>Quantidade</i>	<i>Percentual</i>
Produto-meio instrumentos e atividades de suporte	261	94,2%
Final direto intervenção direta sobre fatores de risco	7	2,5%
Final pós-sinistro ações após o evento para reduzir lesões e letalidade	5	1,8%
Final condicionado potencial de impacto direto, mas dependente de implementação futura	4	1,4%

Fonte: Elaboração própria

229. *Assim, o monitoramento do plano recai majoritariamente sobre normativos, sistemas, manuais, programas, capacitações, instrumentos de governança e outras entregas preparatórias. O plano, portanto, mede predominantemente o que foi produzido ou entregue, e não o que efetivamente mudou nas condições de risco viário. A consequência é de registrar a execução de atividades, sem demonstrar, com robustez, a contribuição causal dessas atividades para a redução de mortes e lesões.*

230. *Tal fragilidade decorre, em grande medida, do próprio desenho do plano. Conforme reconhecido pela Senatran, o Pnatrans evoluiu de um modelo programático inicial (Resolução 740/2018) para um modelo complexo e abrangente (Resolução 870/2021), caracterizado pela multiplicidade de produtos de natureza predominantemente estruturante, o que deslocou o foco institucional da gestão do risco viário para a gestão do próprio plano. A versão posterior, que é a atual (Resolução 1.004/2023), buscou simplificação, mas não superou limitações estruturais, especialmente a dependência de adesão voluntária dos entes federativos e a insuficiência de instrumentos de indução mais efetivos, conforme analisado anteriormente.*

231. *A Senatran reconhece, na Nota Técnica 1427/2026 (peça 33, p. 1), que a multiplicidade de produtos e indicadores heterogêneos elevou o custo de governança, reduziu a capacidade de monitoramento e dificultou a mensuração de resultados finalísticos, admitindo, inclusive, a necessidade de migração de uma lógica centrada em produtos para um modelo orientado a impacto. A Nota Técnica 1261/2026 (peça 32, p. 3), por sua vez, reconhece que a segunda versão do plano passou a reunir muitos produtos de meio e relativamente poucos produtos associados a intervenções voltadas a localidades, corredores e públicos de maior risco. Em consequência, o sistema consegue demonstrar que algo foi feito, mas não que esse fazer alterou o comportamento do risco viário ou contribuiu para a redução de mortes.*

232. *Os dezoito indicadores do PPA (peça 85) reforçam o mesmo padrão. Ainda que o conjunto inclua dois indicadores mais próximos do núcleo do problema (número de mortos no trânsito em rodovias federais e número de sinistros com vítimas nas rodovias federais), predomina inventário de entregas físicas e administrativas (89%), ligadas a campanhas e ações educativas, produção e distribuição de materiais paradidáticos, monitoramento por medidores de velocidade, fiscalização ferroviária, conflitos ferroviários solucionados, áreas de escape implantadas, implantação e manutenção de sinalização, integração municipal ao SNT e certificação de Pontos de Parada e Descanso (PPD). Trata-se, novamente, de um repertório predominantemente voltado à medição da produção burocrática, e não da transformação do problema público.*

233. *Em síntese, 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, o que reduz o potencial do monitoramento para orientar decisões gerenciais e, por consequência, condiciona a robustez dos indicadores de avaliação discutidos a seguir.*

234. *Considerando que a qualidade dos indicadores de avaliação depende, em grande medida, da forma como os indicadores são estruturados e utilizados no monitoramento da política, passa-se a examinar a adequação do conjunto de métricas do Pnatrans para mensurar resultados. Para esse fim, avalia-se se os indicadores disponíveis permitem aferir eficiência, eficácia e efetividade.*

235. *Sob a perspectiva da eficiência, entendida como a relação entre insumos e produtos, observa-se que o Pnatrans não desenvolveu indicadores voltados à*

mensuração do desempenho dos processos de trabalho pelos quais a política é operacionalizada. Não se identificam métricas que relacionem recursos financeiros, humanos ou institucionais às entregas realizadas, nem indicadores que permitam avaliar fatores como custo por ação executada, tempo de execução dos processos, produtividade das equipes ou racionalidade no uso dos recursos disponíveis, reduzindo a capacidade de orientar escolhas baseadas em melhor relação custo-resultado.

236. *No que se refere à eficácia, observa-se que o Pnatrans dispõe de indicadores associados aos produtos das ações, distribuídos ao longo dos seis pilares, que permitem verificar a execução das atividades previstas. Contudo, tais indicadores se concentram na mensuração de entregas, com baixa capacidade de aferir resultados intermediários, uma vez que não medem os efeitos das ações sobre comportamentos ou fatores de risco prioritários, não se convertendo em evidência de alcance de resultados de curto e médio prazo.*

237. *No tocante à efetividade, entendida como a capacidade da política de produzir impactos de longo prazo, o Pnatrans estabelece meta global de a redução de 50% das mortes no trânsito até 2030, e adota como principal indicador a taxa de mortalidade por cem mil habitantes. Além disso, o plano estabelece metas específicas de impacto, como redução de 50% nas mortes de pedestres e ciclistas; aumento de 20% na participação de modos ativos de mobilidade; redução de 50% nas mortes de motociclistas; e estabelecimento de metas de desempenho para os principais fatores de risco comportamentais definidos pela Organização Mundial da Saúde.*

238. *Embora esses parâmetros permitam acompanhar a evolução agregada do problema, os indicadores de efetividade permanecem concentrados em poucas dimensões, com ênfase quase exclusiva na mortalidade, sem desenvolvimento equivalente de métricas relacionadas a lesões graves, impactos sobre qualidade de vida ou custos socioeconômicos, restringindo a compreensão dos efeitos da política e das mudanças no perfil dos grupos de risco.*

239. *Assim, a análise dos indicadores do Pnatrans evidencia modelo avaliativo concentrado em métricas de produto, com ausência de indicadores de eficiência e escopo limitado dos indicadores de efetividade. Em linha com os Achados 6 e 7, essas fragilidades comprometem a orientação do plano a resultados e a priorização de ações com base em evidências, além de refletirem a fragilidade da estrutura analítica de monitoramento e a predominância de indicadores desvinculados de resultados.*

240. *Nesse contexto, o Pnatrans tende a operar como agregador de iniciativas dispersas, com baixa capacidade de priorizar ações sobre os principais vetores de risco, o que limita a avaliação de resultados e reduz a capacidade de reorientação da política com base nos resultados observados.*

241. *Diante do exposto, propõe-se recomendar:*

a) à Senatran que revise e estruture o modelo de monitoramento do Pnatrans, contemplando: i) redefinição dos indicadores para mensuração de resultados da política, com vinculação entre produtos, indicadores e metas; e ii) adoção de metodologia analítica que permita relacionar os produtos implementados aos resultados observados.

242. *Para superar a baixa funcionalidade dos indicadores atualmente utilizados, espera-se que a revisão do modelo de monitoramento permita vincular produtos, ações, indicadores e metas a resultados finalísticos, aumentando a capacidade de acompanhar a implementação, identificar desvios e orientar decisões gerenciais voltadas à redução de mortes e lesões no trânsito.*

4.1.2 Estabelecimento de metas objetivas e mensuráveis

Achado 7: Fragilidade no desenho do Pnatrans quanto à orientação a resultados e à priorização de ações.

243. *No plano normativo, o Pnatrans estabelece objetivo mensurável de redução das mortes no trânsito até 2030, em consonância com o art. 326-A do CTB, com previsão de metas globais e metas específicas de impacto.*

244. *A ação pública existe, e em vários casos é robusta; o que falta é um plano capaz de organizá-la, priorizá-la, vinculá-la a recursos, monitorá-la por resultados e induzi-la de forma coerente. A consequência é que o Pnatrans, em sua configuração atual, se aproxima mais de um referencial agregador de iniciativas dispersas do que de um instrumento efetivo de coordenação nacional da política de segurança viária.*

245. *A análise mostra que o plano, tal como estruturado, não transforma bem o diagnóstico dos sinistros em produtos claros, priorizados e voltados a reduzir mortes e lesões. A insuficiência de critérios objetivos de priorização, associada às limitações dos dados, dificulta a identificação dos principais riscos, o que compromete o direcionamento das intervenções e a mensuração dos resultados. Nesse cenário, o plano apresenta concentração em instrumentos de meio. Isso aparece na própria tipologia dos produtos: 94,2% são desse tipo. Ou seja, a maior parte das ações serve para organizar o sistema, mas não atua diretamente sobre as causas das mortes e lesões no trânsito.*

246. *A predominância de produtos de meio, por si só, não é um problema. A estruturação do SNT e os instrumentos de governança são necessários, especialmente em políticas multissetoriais e federativas. O problema surge quando esse padrão permanece dominante, sem avanço suficiente na incorporação de ações finalísticas que atuem diretamente sobre os principais fatores de risco.*

247. *Esse descompasso torna-se mais evidente quando se considera o conjunto de ações finalísticas efetivamente executadas por outros órgãos federais que não estão explicitamente estruturadas como produtos do Pnatrans. O Dnit, por exemplo, realiza intervenções de manutenção e adequação da infraestrutura rodoviária (incluindo melhorias de pavimento, sinalização, geometria viária, dispositivos de contenção e gestão de tráfego) que atuam diretamente sobre fatores de risco como velocidade, perda de controle, colisões frontais e saídas de pista. Essas intervenções configuram ações finalísticas associadas à segurança viária, pois alteram materialmente as condições de circulação e reduzem a probabilidade e a gravidade dos sinistros. No entanto, tais ações não estão estruturadas como produtos finalísticos do Pnatrans, sendo tratadas de forma indireta ou não vinculadas ao plano (Ofício 81698/2026/Dnit) (peça 37).*

248. *Situação semelhante ocorre com outros órgãos. A PRF executa fiscalização direcionada, com potencial impacto direto sobre comportamentos de risco, como excesso de velocidade, condução sob efeito de álcool e uso de equipamentos de segurança (Ofício 94/2026/CCIN/CGGE/DIREX) (peça 36). A ANTT atua sobre a segurança das rodovias concedidas, incluindo monitoramento e exigências contratuais (Ofício 10939/2026/GAB-DG) (peça 38). O Ministério da Saúde opera sistemas de atendimento pré-hospitalar e vigilância epidemiológica que influenciam diretamente a letalidade dos sinistros (Nota Técnica 4/2026-CGVIVA/DAENT/SVSA/MS) (peça 39). Essas ações possuem caráter finalístico, mas não estão plenamente integradas ao desenho do Pnatrans como produtos estruturados, com metas, indicadores e responsabilização.*

249. *No Ministério das Cidades, a contribuição evidencia de forma mais clara o problema de desenho da política. Embora a pasta tenha informado ser responsável por diversos produtos do plano (P2040, P2041, P2042, P2045, P2048, P1007, P2014, P2015 e P4044), esclarece que as ações sob sua responsabilidade têm como foco o transporte não motorizado e o transporte público coletivo, contribuindo apenas de forma subsidiária para a segurança viária. Ademais, o P2042 foi executado apenas parcialmente, não havendo programa específico de travessias seguras, mas apenas a possibilidade de abordagem do tema em instrumentos mais amplos, como Pró-Transporte, Mobilidade Urbana e Novo PAC. Em síntese, a presença do Ministério das Cidades é mais expressiva no texto do plano do que na execução de ações finalísticas dele decorrentes (Ofício 56/2026/CGDC-CGCI-AECI-MCID) (peça 45).*

250. *Essas evidências demonstram falta de alinhamento entre planejamento e execução. Alguns órgãos realizam ações relevantes sem que elas estejam incorporadas ao plano, enquanto o plano atribui a outros órgãos produtos sobretudo administrativos, com pouco impacto finalístico. Com isso, a atuação ocorre de forma paralela ou pouco coordenada. As limitações identificadas não passam despercebidas pela própria Senatran. Conforme exposto nas Notas Técnicas 1261, 1427 e 1281/2026 (peças 32, p. 6; 33, p. 2-3; e 78, p. 4-5), encontra-se em curso processo de reformulação estrutural do Pnatrans, fundamentado em diagnóstico técnico convergente com os achados desta auditoria.*

251. *De acordo com o órgão, o modelo atual apresenta caráter excessivamente abrangente, com predominância de produtos de natureza indireta, de difícil correlação com a redução de mortes e lesões no trânsito. Ademais, a centralização da definição de produtos no nível nacional tem gerado desalinhamentos com as prioridades locais e incentivado comportamentos de cumprimento formal, em detrimento da implementação de intervenções diretamente orientadas aos fatores de risco. Soma-se a esse quadro a elevada complexidade do sistema de monitoramento, decorrente da multiplicidade de produtos e indicadores heterogêneos, o que dificulta a leitura do desempenho da política e desloca o foco do resultado finalístico para o acompanhamento de entregas intermediárias.*

252. *No campo orçamentário, a Senatran reconhece, ainda, incompatibilidade estrutural entre o desenho do plano e a lógica do orçamento público federal. Enquanto o orçamento se organiza por programas e ações agregadas, o Pnatrans opera por metas e produtos detalhados, sem vinculação explícita às ações orçamentárias correspondentes. Essa assimetria compromete a rastreabilidade dos recursos, o monitoramento financeiro por meta e a conexão entre planejamento e execução.*

253. *No plano do desenho da política, e em complemento à análise do conjunto de indicadores de desempenho realizada no item anterior, a forma como o Pnatrans estrutura suas metas estratégicas e de impacto influencia de maneira relevante a orientação a resultados e a capacidade de priorização das ações. Enquanto os indicadores definem as métricas para acompanhamento do desempenho da política, as metas deveriam funcionar como o principal mecanismo de tradução dessas métricas em direcionamento, orientando escolhas e hierarquização de esforços.*

254. *Nesse contexto, embora tenha sido estabelecido objetivo de redução das mortes no trânsito ao longo de dez anos, a operacionalização dessas metas no âmbito do plano ocorre, em grande medida, em nível agregado, com reduzida desagregação por território, tipo de via, grupo de usuários ou fatores de risco prioritários.*

255. *Observa-se, por fim, que tais metas não se desdobram de forma sistemática em compromissos por órgãos responsáveis, o que dificulta a análise das contribuições relativas dos entes e dos diversos atores envolvidos na política. Essa característica reforça a desconexão entre a ambição do objetivo final e a heterogeneidade das ações previstas no plano, contribuindo para a dispersão de esforços e para a baixa capacidade do Pnatrans de funcionar como eixo organizador das intervenções, em coerência com as fragilidades de desenho identificadas.*

256. *Diante desse diagnóstico, a proposta de reformulação pela Secretaria estrutura-se em quatro eixos: (i) aumento do foco em resultados; (ii) maior exequibilidade das ações; (iii) fortalecimento da responsabilização dos atores efetivamente inseridos na cadeia de governança; e (iv) simplificação das métricas de indicadores. Operacionalmente, a revisão propõe substituir a lógica de definição centralizada de produtos por modelo baseado na declaração de ações pelos próprios executores, com identificação de metas, cronograma e vinculação orçamentária. Com isso, o plano tende a se aproximar de um consolidado das intervenções efetivamente executadas, com maior aderência à realidade federativa.*

257. *Adicionalmente, a proposta prevê distinção mais clara entre ações finalísticas e ações de natureza estruturante, com requalificação destas últimas em instrumentos mais amplos da política de trânsito, de modo a preservar o Pnatrans como plano estritamente orientado a resultados. No que se refere à dimensão orçamentária, a reformulação busca alinhar o plano ao ciclo de planejamento e orçamento, mediante exigência de vinculação explícita entre produtos e ações orçamentárias, bem como indicação, pelos órgãos executores, dos recursos associados a cada entrega.*

258. *Por fim, a Senatran indica que o novo modelo deverá incorporar ciclo anual estruturado de planejamento, execução e avaliação, além de fortalecer o uso de dados e inteligência analítica como suporte à priorização e ao monitoramento, em articulação com órgãos centrais de governo e de controle.*

259. *Embora a proposta de reformulação do Pnatrans represente avanço ao enfrentar limitações identificadas no modelo vigente, 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. Tais fatores podem comprometer a efetividade do novo desenho caso não sejam endereçados de forma explícita no processo de reformulação.*

260. *Nesse contexto, mostra-se necessária a previsão, no instrumento normativo que vier a instituir o novo plano, de mecanismo de revisão periódica obrigatória, com prazo mínimo definido, de modo a permitir o ajuste contínuo do desenho à luz de evidências e da experiência de implementação. Registre-se que a Resolução Contran 870/2021, que instituiu a versão anterior do plano, previa expressamente a revisão bienal do Pnatrans (art. 10), com possibilidade de revisões extraordinárias, ao passo que a versão vigente não manteve tal dispositivo. A ausência dessa previsão reduz a capacidade institucional de adaptação do plano e dificulta o tratamento sistemático dos riscos identificados, reforçando a necessidade de sua reintrodução no processo de reformulação.*

261. *Diante do exposto, propõe-se recomendar:*

a) à Senatran que promova a revisão do desenho do Pnatrans, de modo a incorporar: i) definição de produtos finalísticos orientados à redução de mortes e lesões no trânsito; e

ii) estabelecimento de critérios de priorização das ações, incluindo a definição de grupos de usuários e fatores de risco prioritários, de forma a concentrar esforços em intervenções com maior potencial de impacto na segurança viária; iii) inclusão de previsão de revisão periódica do plano com base na evolução dos riscos identificados.

262. Para enfrentar a baixa focalização do plano em ações finalísticas e fatores de risco prioritários, espera-se que a revisão do desenho do Pnatrans direcione esforços para usuários vulneráveis, territórios críticos e intervenções de maior potencial de impacto, aumentando a efetividade da política e a capacidade de concentrar recursos em ações com maior contribuição para a redução de mortes e lesões no trânsito.

4.1.3 Alcance dos objetivos e metas estabelecidos

263. Esse capítulo busca responder se a política pública tem alcançado os objetivos e metas estabelecidos. Esse questionamento decorreu da necessidade em atender ao comando do art. 146 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), quanto ao objetivo de avaliar o alcance de metas e dos objetivos da política pública, por meio da análise das metas e das evidências definidos para a política pública.

264. Os dados de 2024 indicam crescimento da mortalidade no trânsito no Brasil, afastando o país das metas do Pnatrans. Segundo o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde, baseado em Declarações de Óbito e na classificação CID-10, foram registrados 37.150 óbitos por sinistros de transporte terrestre (códigos V01-V89). O montante é corroborado pelo Observatório Nacional de Segurança Viária (ONSV) (peça 86), que utiliza a mesma base oficial, conforme Figura 7.

Figura 7 – Evolução histórica e projeção da mortalidade no trânsito no Brasil frente às metas globais.

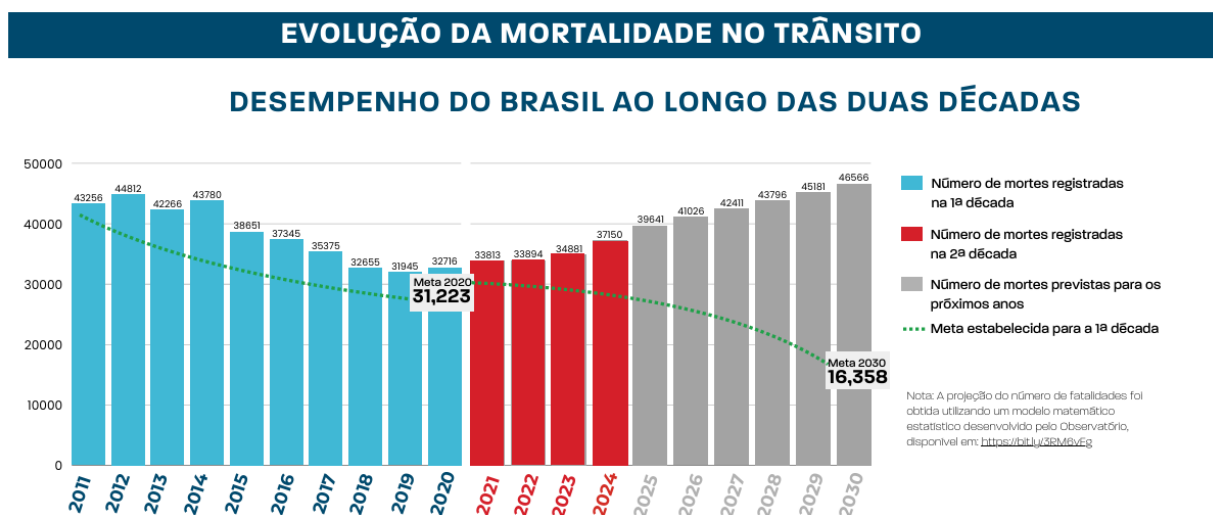


Fig. 1: Evolução do número de mortes no trânsito no Brasil entre 2011 e 2024, Previsões até 2030 e Metas da 1ª e 2ª Década Global de Ação para a Segurança no Trânsito

Fonte: Observatório Nacional de Segurança Viária
https://www.onsv.org.br/source/files/originals/Mapa_do_Brasil-977992.pdf

265. A evolução histórica apresentada na figura evidencia dois movimentos distintos. Primeiro, redução gradual das mortes ao longo da década anterior, seguida de reversão da tendência a partir de 2020, com crescimento contínuo até 2024. Esse comportamento compromete diretamente o alcance da meta de redução de 50% das mortes até 2030, uma vez que amplia significativamente o esforço necessário para sua consecução.

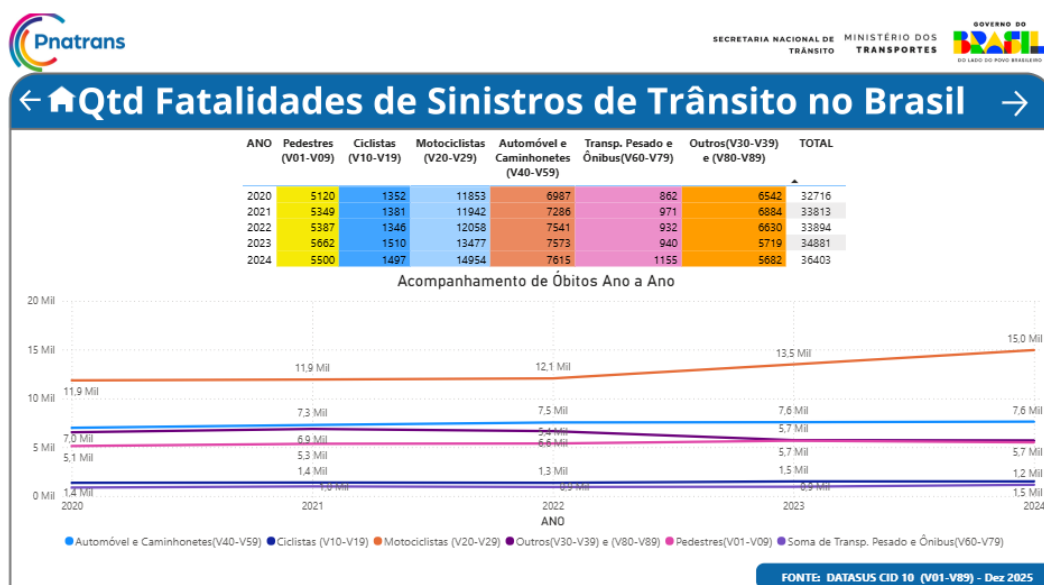
266. A Figura 7 também apresenta projeções para os próximos anos, indicando a evolução esperada do número de mortes no trânsito até 2030 com base em modelo preditivo desenvolvido pelo ONSV. As estimativas sugerem manutenção de patamar elevado de mortalidade, com valores significativamente superiores à meta estabelecida. Ressalte-se, contudo, que tais projeções dependem de pressupostos específicos, devendo ser interpretadas como indicativo de tendência, e não como previsão definitiva.

267. Cabe pontuar que a disponibilidade de dados consolidados se limita, no momento, ao ano de 2024, em razão do ciclo de produção das estatísticas do SIM, que envolve etapas de coleta, qualificação, codificação das causas de morte e validação pelos entes federativos. Dados de 2025 ainda se encontram em processo de consolidação e não apresentam nível de confiabilidade adequado para utilização nesta análise.

268. A análise dos dados requer, contudo, qualificação metodológica. Diferentes formas de extração e agregação da base do SIM produzem resultados distintos para o total de mortes. Enquanto a extração direta no TabNet/Datasus (CID-10 V01–V89, por local de ocorrência) resulta em 37.150 óbitos em 2024, painéis analíticos do Pnatrans que utilizam agrupamentos específicos de categorias de usuários e aplicam tratamentos adicionais apresentam valores ligeiramente inferiores, da ordem de 36,4 mil mortes no mesmo período.

269. Essa diferença pode decorrer de variações nos critérios de agregação e classificação dos códigos CID-10, evidenciando ausência de padronização plena na consolidação estatística dos dados de trânsito no país, mas que não negam a tendência de aumento.

Figura 8 – Distribuição anual de óbitos em sinistros de trânsito por categoria de usuário



Fonte: Sistema de Gestão e Monitoramento do Pnatrans - Painel BI (3ª versão), Senatran, extraído em 28/4/2026

270. Diante disso, para fins desta auditoria, adotou-se como referência o dado diretamente extraído da base do SIM, por apresentar maior rastreabilidade e reprodutibilidade metodológica. Essa necessidade de explicitação do critério de mensuração evidencia limitação relevante na governança de dados de segurança viária,

com impactos diretos sobre a comparabilidade das informações, a confiabilidade das análises e a capacidade de monitoramento da política pública.

271. *Sob a perspectiva econômica, os sinistros de trânsito impõem custos expressivos à sociedade, conforme mencionado no item 3.2. Segundo o Ipea, os custos associados às pessoas representam a maior parcela, com destaque para a perda de produção, que responde por aproximadamente 41,2% do total, e para os custos hospitalares, que representam cerca de 20%. Ademais, acidentes com fatalidade, embora representem parcela minoritária das ocorrências, concentram aproximadamente 35% dos custos totais, indicando elevada sensibilidade do custo à gravidade dos sinistros. (Ipea, 2020) (peça 83, p. 13-15).*

272. *Entretanto, a mensuração desses custos apresenta limitações. Não foram identificadas estimativas consolidadas desagregadas por tipo de usuário, o que impede a quantificação precisa do impacto econômico associado a grupos específicos, como motociclistas. Essa lacuna limita a avaliação da relação custo-efetividade das políticas públicas e evidencia fragilidade na integração entre bases de dados e na mensuração econômica da política de segurança viária.*

273. *A despeito dessas limitações, o conjunto das evidências converge para o diagnóstico de que a mortalidade no trânsito voltou a crescer no Brasil e não apresenta trajetória compatível com a meta estabelecida. Esse resultado indica insuficiência da política em alterar a dinâmica recente dos óbitos. Entretanto, a análise agregada da mortalidade não permite identificar os fatores específicos que explicam esse comportamento, sendo necessário examinar a distribuição das mortes entre os diferentes tipos de usuários, de modo a identificar os vetores predominantes de risco.*

274. *A desagregação dos dados por tipo de usuário evidencia que o aumento da mortalidade no trânsito não ocorre de forma homogênea, mas está fortemente concentrado em motociclistas, os quais se configuram como o principal vetor recente de agravamento das mortes no país.*

275. *Com base na extração realizada no SIM, considerando os códigos CID-10 V20-V29, que correspondem a motociclistas vítimas de acidentes de transporte, foram registrados 15.459 óbitos em 2024, correspondendo a aproximadamente 41,6% do total de mortes no trânsito no Brasil.*

276. *A análise da série histórica reforça esse diagnóstico. No período de 2011 a 2024, a participação dos motociclistas no total de mortes passou de 26,4% para 41,6%, correspondendo a aumento de 15,2 pontos percentuais, com crescimento contínuo ao longo do tempo e aceleração recente. No mesmo período, foram registrados 522.539 óbitos no trânsito, dos quais 172.162 correspondem a motociclistas, representando aproximadamente 33% do total, conforme Tabela 4.*

Tabela 4 – Evolução das mortes no trânsito e participação dos motociclistas (2011–2024)

<i>Ano</i>	<i>Mortes totais (CID-10 V01–V89)</i>	<i>Mortes de motociclistas (CID-10 V20–V29)</i>	<i>Motociclistas (%)</i>
2011	43.256	11.433	26,43%
2012	44.812	12.480	27,85%
2013	42.266	11.983	28,35%
2014	43.780	12.604	28,79%
2015	38.651	12.066	31,22%

2016	37.345	12.036	32,23%
2017	35.375	12.154	34,36%
2018	32.655	11.435	35,02%
2019	31.945	11.182	35,00%
2020	32.716	11.853	36,23%
2021	33.813	11.942	35,32%
2022	33.894	12.058	35,57%
2023	34.881	13.477	38,64%
2024	37.150	15.459	41,61%
Total	522.539	172.162	32,95%

Fonte: Elaboração própria, Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM/Datasus).

277. Estudos indicam que essa centralidade é estrutural, estando associada à expansão da frota, ao aumento do uso da motocicleta como instrumento de trabalho e à maior exposição ao risco, configurando uma das principais externalidades negativas do sistema de mobilidade no Brasil. Adicionalmente, os sinistros envolvendo motociclistas apresentam elevada morbidade, com impactos relevantes sobre o sistema de saúde, incluindo internações prolongadas e maior consumo de recursos hospitalares, o que contribui de forma significativa para os custos totais associados aos sinistros de trânsito (Ipea, 2025) (peça 87). A análise das evidências indica que o elevado risco associado aos motociclistas decorre de fatores estruturais, incluindo a vulnerabilidade do veículo, a maior exposição do condutor, as condições da infraestrutura viária e a recorrência de comportamentos de risco, além de fragilidades na formação e habilitação dos condutores.

278. Esse entendimento é reforçado pela Nota Técnica 1261/2026 (peça 32, p. 6), que identifica as motocicletas como elemento estrutural da complexidade da política de segurança viária, destacando a necessidade de que gestores locais realizem diagnóstico específico dos padrões de sinistralidade, com especial atenção à elevada mortalidade em determinados corredores, de modo a orientar a priorização de intervenções e a alocação de recursos.

279. No âmbito da atuação governamental, a Nota Técnica 1/2026 (peça 35, p. 3-4) da Senatran descreve iniciativas voltadas aos motociclistas, incluindo ações educativas, eventos nacionais, elaboração de guias técnicos, desenvolvimento de programa específico de segurança para motociclistas e implementação de intervenções viárias experimentais. Tais iniciativas evidenciam reconhecimento do problema e constituem medidas relevantes para o enfrentamento do tema, devendo ser aprimoradas, implementadas com celeridade e articuladas ao redesenho do Pnatrans, de modo a assegurar sua integração a uma estratégia estruturada, orientada a resultados e alinhada ao perfil de risco observado.

280. A análise do desenho do Pnatrans evidencia que essa centralidade não se reflete na estrutura das ações previstas. Do total de 277 produtos do plano, apenas oito (2,9%) apresentam direcionamento explícito a motociclistas. Ademais, a maior parte desses produtos possui natureza normativa ou estruturante, não produzindo impacto direto sobre a redução do risco. Esse padrão reproduz a lógica geral do Pnatrans, caracterizada pela predominância de produtos de meio e baixa orientação a resultados,

evidenciando limitação na capacidade do plano de atuar sobre os principais determinantes da mortalidade, conforme detalhado no tópico 4.1.2.

281. *Em síntese, verifica-se que os motociclistas constituem o principal vetor recente de mortalidade no trânsito no Brasil, com crescimento ao longo do tempo, associado a fatores estruturais amplamente documentados, sem correspondente priorização no desenho da política pública, o que evidencia desalinhamento entre o perfil de risco observado e a capacidade de resposta institucional.*

282. *Os resultados observados indicam que o país não se encontra em trajetória consistente de redução da mortalidade no trânsito, em desacordo com as metas estabelecidas pelo Pnatrans. O aumento do número absoluto de mortes no período recente, bem como a crescente participação de grupos específicos, como motociclistas, evidenciam a ausência de convergência para o objetivo de redução de 50% até 2030.*

283. *Embora não seja possível atribuir causalidade direta entre o desenho da política e a evolução desses indicadores, uma vez que a dinâmica da segurança viária é influenciada por múltiplos fatores, as evidências analisadas indicam que as fragilidades estruturais do Pnatrans reduzem sua capacidade de influenciar de forma efetiva os resultados.*

284. *Em particular, a predominância de produtos de meio, a baixa densidade de intervenções finalísticas diretamente orientadas aos principais fatores de risco, as limitações de coordenação e indução institucional, as fragilidades nos sistemas de dados e a ausência de vinculação consistente entre planejamento, execução e orçamento configuram um arranjo que não dispõe dos mecanismos necessários para alterar, de forma sistemática, a trajetória da mortalidade no trânsito.*

285. *Nesse contexto, não há evidência de que o Pnatrans, em sua configuração atual, esteja contribuindo de maneira suficiente para reverter ou mitigar as tendências observadas. Ao contrário, o conjunto de limitações identificadas indica que a política apresenta baixa capacidade de resposta aos padrões de risco emergentes, o que compromete sua efetividade como instrumento de redução de mortes e lesões no trânsito.*

4.1.4 Evidências sobre a produção dos resultados esperados

286. *Considerando o não alcance dos objetivos e metas do Pnatrans evidenciado no item anterior, as evidências disponíveis apresentam limitações relevantes para demonstrar a contribuição efetiva das ações do plano para os resultados esperados. Embora o Pnatrans reúna amplo conjunto de iniciativas em seus diferentes pilares, predominam ações de natureza estruturante, cujos efeitos sobre a redução de mortes e lesões no trânsito são indiretos e dependem de fatores externos, dificultando a identificação de resultados mensuráveis atribuíveis à política nos curto e médio prazos.*

287. *Além disso, não foram identificadas evidências consistentes que permitam associar, de forma plausível, variações nos indicadores de segurança viária à implementação das ações do Pnatrans. A ausência de priorização territorial e por fatores de risco, aliada à dispersão das iniciativas, dificulta a vinculação entre intervenções específicas e resultados observados, enfraquecendo a avaliação da efetividade do plano.*

288. *Essas limitações são agravadas pela inexistência de avaliações de impacto capazes de distinguir os efeitos das ações do Pnatrans daqueles decorrentes de tendências estruturais, mudanças comportamentais e outros fatores externos. Assim, as evidências atualmente disponíveis não permitem demonstrar, de forma robusta, se e em*

que medida as ações do plano têm contribuído para conter o aumento das mortes e lesões no trânsito, restringindo a análise a inferências limitadas sobre a eficácia da política.

4.1.5 Consistência metodológica nas avaliações da política pública

289. *A análise da consistência metodológica das avaliações do Pnatrans evidencia a ausência de uma estratégia estruturada de avaliação da política pública. Não foram identificados critérios metodológicos definidos, nem instrumentos formais voltados à avaliação ex ante, intermediária ou ex post dos resultados e impactos do plano, o que limita a capacidade de produzir conclusões confiáveis sobre sua efetividade.*

290. *As práticas atualmente adotadas concentram-se predominantemente em atividades de monitoramento da execução e do cumprimento de produtos previstos, com base em indicadores operacionais associados às ações do plano. Embora relevantes para o acompanhamento da implementação, tais práticas não se configuram como avaliações propriamente ditas, na medida em que não incorporam análise causal, critérios de julgamento de resultados nem exame da relação entre ações executadas e impactos observados. Tal limitação afasta o modelo adotado das referências metodológicas consolidadas na administração pública federal, segundo as quais a avaliação de políticas públicas deve constituir processo sistemático, baseado em métodos formais e voltado à produção de evidências capazes de subsidiar a tomada de decisão e o aprimoramento da ação estatal, conforme orienta o Guia de Avaliação de Políticas Públicas – Análise Ex Post (peça 88, p. 14).*

291. *As fragilidades de monitoramento e avaliação da política refletem diretamente na sua capacidade de produzir evidências consistentes sobre os resultados alcançados. Em decorrência dessa fragilidade metodológica, o Pnatrans apresenta capacidade limitada de aprendizagem institucional, uma vez que os resultados do monitoramento não se traduzem de forma consistente em revisões estruturadas do desenho da política, em reorientação de prioridades ou em ajustes sistemáticos das ações. A ausência de avaliação metodologicamente consistente compromete, assim, não apenas a mensuração dos resultados alcançados, mas também a utilização dessas informações para a melhoria contínua da política pública.*

5. CAUSAS RAÍZES DO PRINCIPAL PROBLEMA DO PNATRANS

Achado 8: Baixa rastreabilidade e descentralização orçamentária do Pnatrans sem mecanismo padronizado de identificação e consolidação.

292. *Esse capítulo decorre da investigação da Questão de Auditoria 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?”. As constatações decorrentes das análises realizadas bem como da avaliação das causas raízes do principal problema enfrentado pelo Pnatrans estão descritas no subcapítulo a seguir.*

293. *Diante do contexto já inicialmente apresentado no item 3.2.1, a complexidade da análise orçamentária e financeira dessa política pública ocorre tanto da distribuição setorial das ações, como também da dimensão federativa do plano. O mapeamento do Programa 3108 – Segurança Viária no âmbito do PPA 2024–2027 registra que o enfrentamento do problema exige atuação integrada entre União, estados e municípios, e que a falta de coordenação entre esses entes pode comprometer a continuidade das ações e a efetividade das políticas de segurança viária (peça 85, p. 1, 3 e 16).*

294. *Cumpra também registrar que a visibilidade programática da segurança viária no orçamento federal é recente. Até o ciclo do PPA 2024–2027 não havia programa específico para o tema, o que reduzia ainda mais a identificabilidade da política no planejamento federal. A criação do Programa 3108 – Segurança Viária representou avanço em termos de organização programática e de visibilidade do tema, ainda que, como se demonstrará a seguir, não tenha sido suficiente para resolver os desafios de identificação e consolidação dos recursos materialmente vinculados ao plano.*

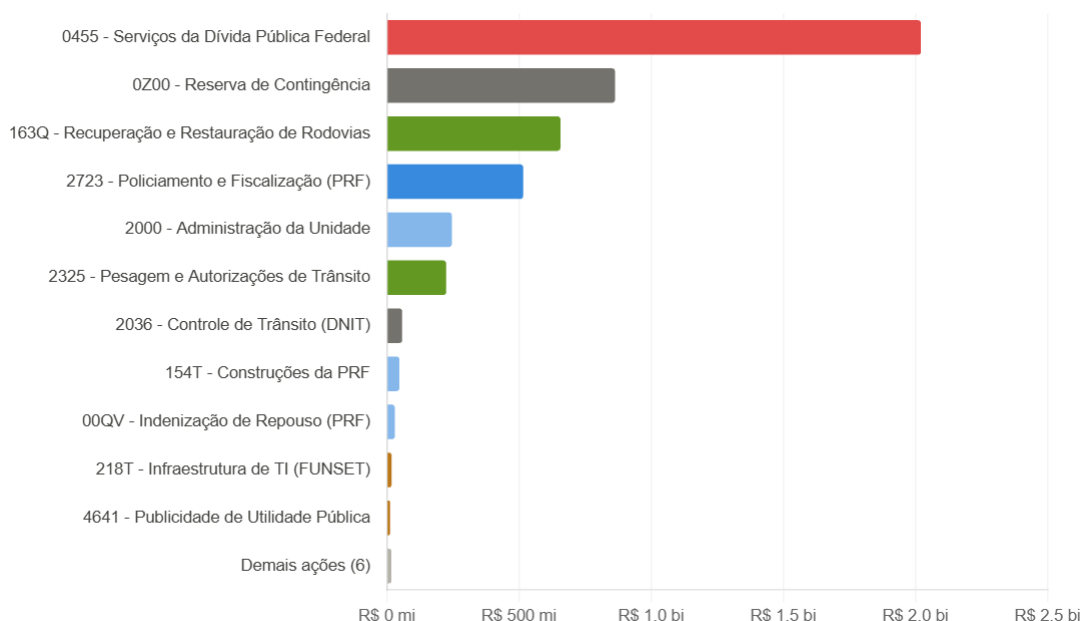
295. *A identificação, no orçamento federal, do esforço financeiro relacionado ao plano não se faz de maneira imediata nem unívoca, conforme informado pela Senatran (peça 78, p. 2-3).*

296. *Como exemplo da baixa rastreabilidade orçamentária associada às ações de segurança viária, observa-se que o art. 320 do CTB estabelece que 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, em educação de trânsito e em custeio do processo de habilitação de condutores de baixa renda.*

297. *No orçamento federal, por sua vez, observa-se a existência de fonte identificada como “020”, cuja denominação é “Sinalização, Engenharia de Tráfego e de Campo, Policiamento, Fiscalização e Educação de Trânsito”, em consonância às finalidades previstas no art. 320 do CTB. Sem prejuízo dessa correspondência nominativa, a utilização da fonte como instrumento de análise, por si só, não é suficiente para permitir o rastreamento do gasto em segurança viária ou no Pnatrans.*

298. *Em 2025, a fonte 020 (1020, 3020) (peça 89), na dotação atual, apareceu distribuída entre ações e unidades orçamentárias de natureza heterogênea, conforme Gráfico 4, o que confirma seu caráter apenas parcial como instrumento de rastreabilidade.*

Gráfico 4 – Distribuição da fonte 020 por ações orçamentárias em 2025



Fonte: Elaboração própria, dados SIOP

299. *Além disso, a criação do Programa 3108 – Segurança Viária, ainda que tenha ampliado a visibilidade programática do tema, não eliminou a dificuldade de identificar,*

de forma integrada, o conjunto das dotações e despesas efetivamente associado ao cumprimento das metas do Pnatrans. A própria estrutura interna do programa comporta finalidades heterogêneas, conforme demonstram os dados orçamentários de 2025 constantes na Tabela 5.

300. Dentro do Programa 3108 coexistem ações mais diretamente voltadas ao núcleo da política como o desenvolvimento de melhorias em locais críticos de sinistros e o fortalecimento institucional do SNT, ações cuja aderência à segurança viária é parcial, a exemplo da fiscalização dos serviços de transporte terrestre e da infraestrutura concedida, e ações cuja conexão com os objetivos centrais do Pnatrans se mostra menos imediata, como a adequação de linhas férreas para solução de conflitos entre ferrovias e malha urbana.

Tabela 5 – Programa 3108 – Segurança Viária, LOA 2025

<i>Unidade orçamentária/Ação</i>	<i>Dotação Atual R\$</i>	<i>Empenhado R\$</i>	<i>Pago R\$</i>
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit			
11H1 - Adequação de Ramal Ferroviário em Barra Mansa - na EF-222/RJ	4.802.473,00	4.802.473,00	483.948,55
14TL - Adequação de Linha Férrea em Juiz de Fora - EF-040/MG	-	-	-
162S - Adequação de Linha Férrea no Município de Paranaguá na EF-277/PR	-	-	-
165S - Construção de Trecho Ferroviário - Barragem de Fronteiras na Ferrovia Tronco Norte - EF-225/CE	-	-	-
1K24 - Construção de Contorno Ferroviário em Joinville - na EF-485/SC	-	-	-
2036 - Controle de Trânsito na Malha Rodoviária Federal	119.972.641,00	119.972.211,80	44.300.594,72
211R - Operações de Trânsito nas Rodovias Federais	35.000.000,00	35.000.000,00	11.046.919,20
4482 - Julgamento de Recursos Administrativos a Multas de Trânsito	3.422.406,00	3.422.406,00	-
Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT			
21DO - Fiscalização dos Serviços de Transporte Terrestre e da Infraestrutura Concedida	101.301.441,00	94.918.822,84	76.406.414,07
Fundo Nacional de Segurança e Educação do Trânsito - Funset			
20YZ - Promoção do Fortalecimento Institucional do Sistema Nacional de Trânsito	431.878,00	431.877,50	14.000,00
21G6 - Desenvolvimento de Melhorias em Locais Críticos de Sinistros de Trânsito em municípios	2.950.000,00	2.844.721,17	-

Fonte: Elaboração própria, dados SIOP

301. Essa heterogeneidade também se evidencia na composição dos investimentos plurianuais do programa. O Anexo VII-A do PPA 2024–2027 (peça 90), atualizado pela revisão do PPA 2025, individualiza, no Programa 3108 – Segurança Viária, cinco investimentos plurianuais, todos voltados a obras de adequação ferroviária para solução de conflitos entre linhas férreas e malha urbana, as quais estão citadas na Tabela 5, totalizando aproximadamente R\$ 344,5 milhões previstos para execução no quadriênio. Não se identificam, entre os investimentos plurianuais do programa, aportes diretamente associados a frentes mais típicas da agenda estruturada pelo Pnatrans, como melhorias

em locais críticos de sinistros, fiscalização eletrônica, educação para o trânsito ou atendimento a vítimas.

302. Em resposta à diligência, o Ministério dos Transportes justificou o direcionamento preponderante dos investimentos plurianuais do Programa 3108 a obras de adequação ferroviária, argumentando que tais intervenções apresentam aderência material aos objetivos do Pnatrans (peça 74, p. 3-4). Ainda assim, a configuração observada revela que coexistem frentes de atuação com objetos e entregas distintos, sem mecanismo padronizado de segregação interna, o que compromete a clareza da alocação de recursos e impede que a simples leitura do programa seja tomada, sem ressalvas, como expressão do esforço federal associado ao plano.

303. Paralelamente ao Programa 3108, permanecem ações materialmente relacionadas à segurança viária distribuídas em outros programas e órgãos federais, sem correlação automática com o plano. As informações prestadas pela Senatran (Nota Técnica 1743/2026 - peça 75, p. 1-5), e pelo Ministério dos Transportes (Ofício 173/2026/SE, peça 74, p. 22-24) não foram suficientes para delimitar e consolidar tais ações no conjunto da administração federal.

304. A equipe de auditoria buscou complementar esse levantamento por meio de requisições diretas a outros órgãos federais com atuação no tema, inclusive para identificar programas, ações orçamentárias, fontes de recursos e eventuais vínculos formais com o plano. Ainda assim, não foi possível obter consolidação final e homogênea das despesas relacionadas ao Pnatrans.

305. As respostas dos órgãos federais requisitados no âmbito desta auditoria evidenciam essa limitação na rastreabilidade orçamentária, apresentando diferentes graus de maturidade na identificação e no acompanhamento das ações relacionadas à segurança viária. Em estágio relativamente mais avançado, destaca-se a PRF (peça 36, p. 38-44), que, embora não disponha de ação orçamentária exclusiva voltada à segurança viária, consegue conferir maior visibilidade interna à parte de suas despesas ao segregá-las por meio de planos orçamentários (PO) e planos internos (PI), conforme Quadro 1.

Quadro 1 – PRF: Estrutura orçamentária com aderência à segurança viária

<i>Ações orçamentárias</i>	<i>PO/PI/Observações</i>
2723 – Policiamento, Fiscalização e Enfrentamento à Criminalidade nas Rodovias Federais	PO 0004: Operações de Segurança Viária PI RF99LS94SGV: Operações de Segurança Pública e Segurança Viária
00QV – Indenização pela Flexibilização Voluntária do Repouso Remunerado	PO 000A: Operações e Ações de Combate aos Crimes Contra Crianças e Adolescentes PI RF99OSAAEDT: Ações de Educação para o Trânsito
2000 - Administração da Unidade	PO 0001 – IFR Segurança Viária
154T – Capacitação de Servidores da PRF	Ações orçamentárias mais amplas

Fonte: Elaboração própria, Ofício 94/2026-PRF (peça 36)

306. Essa organização interna constitui boa prática de transparência e sistematização da informação orçamentária, ainda que sem vinculação formal automática ao Pnatrans. Ao mesmo tempo, a própria PRF também registra atividades

relacionadas ao tema em ações mais amplas, o que evidencia que a melhora de visibilidade não elimina, por completo, a dificuldade de segregação.

307. Em patamar intermediário, encontram-se o Dnit e a ANTT. Ambos possuem ações orçamentárias no Programa 3108 e iniciativas com contribuição direta ou indireta para a segurança viária, conforme citado no item 3.1.1. Contudo, a identificação dos gastos efetivamente associados ao tema permanece limitada, conforme Quadro 2 e informações apresentadas.

Quadro 2 – Dnit e ANTT: Estrutura orçamentária com aderência à segurança viária

Dnit	
Programa 3108	Ação 2036 – Controle de Trânsito na Malha Rodoviária Federal
	Ação 21IR – Operações de Trânsito nas Rodovias Federais
Fora do Programa 3108	Ação 2325 – Operação de Pesagem e Autorizações Especiais de Trânsito
	Ação 108X – Implantação de Postos de Pesagem
	Ação 163Q – Intervenções para Recuperação e Restauração de Rodovias Federais
ANTT	
Programa 3108	Ação 21DO – Fiscalização dos Serviços de Transporte Terrestre e da Infraestrutura Concedida Planos Orçamentários: 001, 003, 004, 006

Fonte: Elaboração própria, Ofício 81698/2026-Dnit e 10939/2026-ANTT (peças 37 e 38)

308. As informações prestadas pelo Dnit indicam que a identificação dos gastos de segurança viária não é homogênea na estrutura da própria autarquia. No âmbito da Coordenação de Operações Rodoviárias, há vinculação formal expressa apenas ao produto P6013 do Pnatrans. Para as demais ações, o órgão registra contribuições indiretas ou complementares aos objetivos do plano, por meio de iniciativas materialmente aderentes às suas diretrizes e aptas a contribuir para a redução de sinistros no trânsito (Ofício 81698, peça 37, p. 13). No caso da ação 163Q, por exemplo, a autarquia informa que os investimentos relacionados ao Programa BR-Legal, voltados à sinalização e dispositivos de segurança viária, correspondem apenas a fração do total executado, da ordem de 5% a 6,8% entre 2022 e 2025 (Ofício 81698, peça 37, p. 13-14).

309. Já no âmbito da Coordenação de Manutenção e Restauração Rodoviária, a unidade informa não dispor de ações orçamentárias exclusivas de segurança viária e registra que a segregação dos gastos especificamente associados a essa finalidade não se mostra tecnicamente viável na estrutura programática atual (Ofício 81698, peça 37, p. 18).

310. Na ANTT, embora a ação orçamentária 21DO esteja integralmente alocada no Programa 3108, a própria Agência apresenta que apenas parte de seus planos orçamentários estão relacionados ao tema, o que indica que a ação abriga atividades de escopo mais amplo. Nesse contexto, informou também que não há definição explícita das atividades especificamente vinculadas à segurança viária, não sendo possível, sob o

aspecto orçamentário, identificar ou mensurar de forma segregada os gastos correspondentes (Ofício 10939, peça 38 p. 13-14).

311. *Parcela das iniciativas da ANTT decorre, ademais, de instrumentos regulatórios e de obrigações previstas nos contratos de concessão, com destaque para a verba de segurança no trânsito disciplinada pela Resolução ANTT 6.032/2023.*

312. *Os dois casos evidenciam que a presença de ações no Programa 3108 ou de ações com contribuição ao tema fora dele, não é suficiente, por si só, para rastrear os gastos do Pnatrans.*

313. *Em estágio mais incipiente, situam-se Ministério da Saúde, Ministério das Cidades e Ministério da Educação/Conselho Nacional de Educação (MEC/CNE), em que ações orçamentárias com alguma aderência à segurança viária estão apresentadas na Quadro 3.*

314. *No caso do Ministério da Saúde, a informação é relevante porque o próprio Pnatrans contempla pilar específico voltado à vigilância, promoção da saúde e atendimento às vítimas. A pasta informou não dispor de ação orçamentária exclusiva estruturada sob a ótica do plano, mas apontou programações com contribuição indireta para o tema, além de iniciativas técnicas e assistenciais desenvolvidas no âmbito da vigilância em saúde (Despacho SPO/SE/MS - peça 91, p. 1-3).*

315. *Situação semelhante foi relatada pelo Ministério das Cidades. A pasta reconheceu que produtos e iniciativas sob sua responsabilidade no âmbito da mobilidade urbana, apresentados no item 3.1.1, contribuem subsidiariamente para a segurança viária (Ofício 65/2026 - peça 46, p. 3-10).*

316. *Do ponto de vista orçamentário, essas iniciativas se inserem no Programa 2319 – Mobilidade Urbana, mas o próprio Ministério registra que em 2025 não foram identificadas ações orçamentárias exclusivas destinadas à segurança viária nem ações específicas voltadas aos produtos ou metas do Pnatrans, de modo que a contribuição dessas programações ao tema se dá de forma subsidiária, dentro de política setorial mais ampla de mobilidade urbana (peças 45 e 46).*

Quadro 3 – Ministérios da Saúde e Cidades: Estrutura orçamentária com aderência à segurança viária

Ministério da Saúde	
Ação 8585 - Atenção Especializada à Saúde da Família	PO 0001 – SAMU 192
Ação 8535 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde	PO 000N – Aquisição de Veículos para o SAMU 192 – PAC
Ministério das Cidades	
Programa 2319 – Mobilidade Urbana	Ação 00SZ – Apoio ao Transporte não Motorizado
	Ação 00T0 – Apoio a Planos de Mobilidade Urbana Locais
	Ação 00T1 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano voltado à Implantação e Qualificação Viária
	Ação 00T3 – Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano
	Ação 2D49 – Estudos, Projetos e Desenvolvimento Institucional no Setor da Mobilidade Urbana

Fonte: Elaboração própria, Despacho SPO/SE/MS (peça 91) e Ofício 65/2026 (peça 46)

317. Já o MEC/CNE informou não possuir programação orçamentária específica de segurança viária, apesar de executar ações educacionais e programas de transporte escolar com efeitos indiretos sobre o tema (Ofício 96/2026, peça 92, p. 4-5; 12 e 20-23).

318. Verificou-se, nesse contexto, que os recursos relacionados à segurança viária se encontram pulverizados no orçamento federal, sem correspondência direta com a estrutura de produtos do Pnatrans. As ações materialmente relacionadas ao tema estão dispersas em múltiplas unidades orçamentárias, inclusive fora do escopo formal do plano, o que dificulta a identificação do volume de recursos efetivamente destinado à política e a análise de sua alocação e execução.

319. A própria Senatran, na Nota técnica 1743/2026 (peça 75, p. 4-5), apresentou níveis prováveis de correlação entre ações orçamentárias de alguns órgãos, reconhecendo, contudo, que a natureza ampla das ações dificulta afirmar, de forma direta e exata, a correspondência entre produto do Pnatrans e dotação específica. Esse quadro não se reduz à dispersão em si, mas sugere limitações mais amplas na capacidade de planejar, identificar, consolidar e monitorar sob uma mesma ótica orçamentária, as ações que contribuem para os objetivos do Pnatrans.

320. A inexistência de mecanismo estruturado de identificação, classificação e consolidação dessas despesas dificulta o tratamento do Pnatrans como unidade analítica no processo orçamentário. Na prática, não é possível, na situação atual, determinar de forma confiável quanto é efetivamente gasto com o plano, tampouco o volume total de recursos públicos destinados à segurança viária no país, considerando o conjunto das ações distribuídas entre os diversos órgãos e níveis federativos.

321. A insuficiência de instrumentos que permitam integrar e organizar as informações orçamentárias associadas à política contribui para essa limitação. O processo orçamentário federal dispõe, contudo, de mecanismos voltados à identificação e consolidação de despesas associadas a agendas transversais no âmbito do Plano

Plurianual, os quais permitem classificar os gastos segundo sua vinculação a determinadas políticas e podem constituir alternativa para o aprimoramento da rastreabilidade do Pnats, sem prejuízo da avaliação de outras soluções pelo órgão responsável, consideradas as especificidades da política.

Figura 9 – Classificação orçamentária de agendas transversais no âmbito do orçamento

Ano	Grupo	Agenda	Subgrupo	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
2026	Agendas Principais	Total		123.832.286.978	128.457.181.152	128.506.416.880	88.562.889.611	19.329.932.177	19.246.683.094
		Total		123.832.286.978	128.457.181.152	128.506.416.880	88.562.889.611	19.329.932.177	19.246.683.094
		Crianças e Adolescentes	Exclusivo	76.177.708.833	76.160.972.388	76.159.713.249	72.645.324.705	18.422.695.829	18.421.941.528
		Igualdade Racial	Exclusivo	233.116.924	255.089.746	288.554.870	124.414.287	11.504.704	9.840.342
		Meio Ambiente	Exclusivo	45.336.636.913	49.964.273.563	49.833.608.261	14.806.817.353	394.197.335	352.112.372
		Mulheres	Exclusivo	219.624.641	288.982.223	299.587.519	123.248.629	6.200.119	4.630.389
		Povos Indígenas	Exclusivo	1.865.199.667	1.787.863.232	1.924.952.981	863.084.637	495.334.191	458.158.463

federal

Fonte: Painel do Orçamento Federal, dados referentes à Base SIAFI de 30/4/2026

322. *A Figura 9 evidencia a operacionalização desses mecanismos, demonstrando a classificação das despesas por agenda e a distinção entre gastos exclusivos e não exclusivos, permitindo identificar situações de sobreposição entre políticas públicas, sem, contudo, viabilizar a mensuração da contribuição parcial de cada ação orçamentária.*

323. *Tais mecanismos estão estruturados para agendas transversais formalmente definidas no planejamento governamental, que possuem enquadramento institucional e critérios previamente estabelecidos de classificação. O Pnats, por sua vez, configura-se como política de natureza multissetorial, cuja implementação depende da atuação coordenada de diversos setores, mas não dispõe de instrumento equivalente que permita sua identificação sistemática no orçamento.*

324. *Cumpra destacar, nessa linha, que não se observa impedimentos à adoção de mecanismos de identificação orçamentária em políticas dessa natureza, podendo a utilização de instrumentos de marcação, a exemplo dos marcadores orçamentários, constituir uma das alternativas disponíveis. O principal desafio reside, contudo, na insuficiência de diretrizes normativas que viabilizem a implementação de uma solução orientada para esse tipo de política pública.*

325. *A experiência internacional na construção de instrumentos de identificação orçamentária reforça essa análise. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, peça 93, p. 14), mecanismos de budget tagging são utilizados para dar visibilidade a políticas cujos objetivos não são capturados automaticamente pela estrutura programática do orçamento, especialmente em contextos de atuação interorganizacional.*

326. *A título ilustrativo, a França desenvolveu metodologia de classificação das despesas orçamentárias baseada em sistema de pontuação por escalas, no qual os gastos são avaliados quanto ao seu impacto em diferentes objetivos, podendo receber classificações positivas, negativas ou neutras. A classificação admite gradações e categorias intermediárias às quais se associam percentuais diferenciados de contabilização. Adicionalmente, a mensuração considera análise contrafactual, comparando o gasto realizado com cenário hipotético de sua ausência ou redução, o que*

permite capturar contribuições parciais de forma mais precisa (Cicef, 2025) (peça 94, p. 21-24).

327. *Assim, conforme essa metodologia, a marcação de despesas embutidas em programações de finalidade múltipla exige cuidado metodológico específico, sob risco de o gasto associado ao objetivo monitorado resultar superestimado pela inclusão integral de programações cuja finalidade é apenas parcialmente aderente ao tema ou subestimado pela exclusão de contribuições materialmente relevantes, ainda que indiretas.*

328. *Essa preocupação é particularmente pertinente ao caso do Pnatrans, em que ações de caráter agregado abrigam, com frequência, contribuições parciais ou indiretas à política, conforme demonstrado ao longo deste capítulo.*

329. *Como desdobramento desse quadro, cumpre registrar que o Ministério dos Transportes já iniciou tratativas formais com a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) para aprimorar a rastreabilidade orçamentária do Pnatrans. A Secretaria-Executiva informou ter encaminhado o Ofício 172/2026/SE (peça 74, p. 20-21), propondo a criação de marcador orçamentário específico no SIOP a partir do PLOA 2027, com vistas à identificação e consolidação das dotações relacionadas à política.*

330. *A SOF/MPO, por meio do Ofício 1189/2026/MPO (peça 95), manifestou concordância técnica com a medida, condicionando sua implementação à prévia consolidação integral, pelo Ministério, das ações, dotações e planos orçamentários passíveis de marcação. Essa providência passou a ser formalmente demandada à Senatran pelo Despacho 565/2026/SE (peça 96). Trata-se de movimento positivo, mas cuja efetividade dependerá de a solução a ser implementada seja metodologicamente compatível com a natureza multissetorial e finalística da política.*

331. *A inexistência de base consolidada de informações orçamentárias compromete, ainda, a capacidade de priorização do gasto público. Na medida em que não é possível identificar, de forma consistente, onde e como os recursos estão sendo aplicados, torna-se inviável direcionar o financiamento para ações, públicos ou territórios mais críticos, bem como reorientar a alocação de recursos com base em evidências. Essa limitação reduz a capacidade de alinhar a alocação de recursos aos principais fatores de risco da segurança viária e compromete a coerência entre planejamento, financiamento e resultados da política.*

332. *Tal situação também limita a capacidade de mensurar, com segurança, em que medida a execução orçamentária e financeira contribui para o alcance dos objetivos e metas da política. Essa limitação se torna especialmente relevante no âmbito do RePP, incumbido, nos termos do art. 146 da LDO 2025, de subsidiar o Congresso Nacional com quadro-resumo sobre a qualidade da implementação das políticas auditadas.*

333. *Ainda que a estrutura orçamentária federal e a natureza agregada de muitas programações dificultem a identificação exata e exaustiva dos dispêndios associados ao Pnatrans, isso não afasta a necessidade de que a Senatran, na condição de órgão máximo executivo de trânsito da União responsável pela coordenação e supervisão do plano, disponha de visibilidade mínima e estruturada sobre as ações dos coexecutores que contribuem para os objetivos do plano, com indicação de responsáveis, dos instrumentos orçamentários ou programáticos por meio dos quais se realizam e de seu vínculo com as frentes prioritárias da política.*

334. *Nesse contexto, observa-se que a ausência de mecanismo padronizado de identificação e consolidação das programações orçamentárias relacionadas à segurança viária constitui fator limitante à rastreabilidade da política. A adoção de instrumentos de identificação orçamentária, a exemplo da utilização de marcadores no sistema orçamentário, reitera-se, configura uma das alternativas possíveis para enfrentar essa limitação. Não obstante, a definição da solução mais adequada deve considerar aspectos técnicos, institucionais e operacionais próprios da natureza multissetorial do Pnatrans.*

335. *Essa exigência decorre do papel coordenador da Senatran, expressamente atribuído pelo art. 10 da Resolução Contran 1.004/2023. No mesmo sentido, o art. 326-A, caput, do CTB e os arts. 5º, inciso V, e 7º, § 5º, do Decreto 12.066/2024, são dispositivos que também pressupõem capacidade mínima de identificar essas ações, avaliar sua contribuição para os resultados da política e reconhecer lacunas e sobreposições relevantes ao planejamento. A efetividade desses mecanismos depende, contudo, também da colaboração dos demais órgãos coexecutores na prestação e validação das informações sob sua responsabilidade.*

336. *À luz do RC-PP (2020), é importante verificar a clareza e transparência acerca dos itens orçamentários em que se dará o gasto público relacionado à política (item 7.3.4); a boa prática “c” do bloco 2.8 pressupõe direcionamento adequado dos recursos em função dos objetivos e de sua ordem de prioridade, permitindo a realização das ações na sequência e na intensidade necessárias; e o item 7.7 remete que o desempenho da política seja acompanhado por plano de monitoramento que especifique fontes de dados e órgãos responsáveis pela coleta de cada indicador.*

337. *Ademais, a superação da limitação identificada não depende apenas do levantamento a ser conduzido pela Senatran e pelos coexecutores do Pnatrans, mas também da atuação do órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal. A documentação analisada evidencia que o desafio não se restringe à consolidação das dotações relacionadas ao plano, revelando ausência de referenciais metodológicos voltados ao tratamento de políticas multissetoriais no âmbito do planejamento e orçamento federal.*

338. *Observou-se que, no caso das agendas transversais, como mulheres, igualdade racial, povos indígenas, crianças e adolescentes e meio ambiente, a administração pública federal já dispõe de guias temáticos voltados à integração das dimensões de planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação, elaborados para subsidiar o tratamento institucional dessas políticas no ciclo governamental.*

339. *Embora a segurança viária possua natureza multissetorial distinta das agendas transversais, verifica-se situação análoga de dispersão institucional e orçamentária, bem como a necessidade de coordenação entre múltiplos órgãos e entidades, o que indica a pertinência de instrumentos orientadores voltados à identificação, consolidação e rastreabilidade das ações associadas a políticas dessa natureza.*

340. *Ademais, a limitação identificada não decorre de característica exclusiva do Pnatrans, mas da própria estruturação da segurança viária como temática multissetorial. Nesse contexto, mostra-se mais adequada a elaboração de diretrizes orientadoras de caráter geral para políticas públicas multissetoriais, e não exclusivamente ao Pnatrans, de modo a permitir tratamento metodológico mais uniforme das ações relacionadas a essas temáticas.*

341. *Nesse sentido, a atuação do Ministério do Planejamento e Orçamento, por meio de suas instâncias competentes, mostra-se necessária não apenas para viabilizar instrumentos de identificação orçamentária relacionados ao Pnatrans, mas também para fomentar maior uniformidade na identificação, consolidação, monitoramento e rastreabilidade das ações relacionadas à política públicas multissetoriais, reduzindo a dependência de arranjos não padronizados e ampliando a comparabilidade das informações orçamentárias. Registre-se que tais aspectos foram objeto de discussão, no âmbito desta auditoria, com a Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal, responsável pela fiscalização da SOF/MPO, estando a unidade ciente da recomendação constante do parágrafo 355, alínea “b”.*
342. *Complementarmente, o Ministério dos Transportes, por meio do Ofício 435/2026 (peça 26), manifestou concordância com a necessidade de aprimoramento da rastreabilidade orçamentária do Pnatrans, destacando, contudo, a complexidade da medida em razão do caráter multissetorial da política. Em manifestação (Despacho 1852/2026 – peça 27), a SPOA/MT apontou que o levantamento das ações orçamentárias extrapola o âmbito do Ministério, não havendo governança ou acesso consolidado às informações de outros órgãos coexecutores, sendo indicada a necessidade de participação da Secretaria Nacional de Planejamento do Ministério do Planejamento e Orçamento (Seplan/MPO).*
343. *Na mesma manifestação, foi sugerido, ainda, o acréscimo das entregas do PPA no escopo do levantamento a ser realizado, considerando a possibilidade de existência de bens e serviços públicos relacionados à política que não estejam diretamente vinculados a programas ou objetivos explicitamente associados à segurança viária.*
344. *Em análise às manifestações, observa-se que o levantamento das ações orçamentárias relacionadas à segurança viária envolve múltiplos órgãos e demanda articulação interinstitucional. Nesse contexto, tanto o Ministério dos Transportes quanto o Ministério do Planejamento e Orçamento (peça 97) apontaram a necessidade de ajustes nas propostas de encaminhamento, tendo sido sugerida, de um lado, a participação da Seplan/MPO no levantamento das ações e, de outro, a retirada de sua menção expressa como instância obrigatória na determinação, bem como a exclusão da referência a marcadores qualitativos como solução específica.*
345. *À luz dessas manifestações, a sugestão de participação da Seplan/MPO foi analisada considerando suas competências no âmbito do planejamento governamental, conforme o Decreto 11.398/2023, concluindo-se que, embora sua atuação possa contribuir tecnicamente para o aprimoramento do levantamento, a condução da atividade deve permanecer sob responsabilidade do Ministério dos Transportes, no exercício de suas competências de coordenação da política, cabendo a esse órgão promover a interlocução necessária com os demais atores envolvidos, inclusive com a Seplan/MPO.*
346. *No que se refere à utilização de marcadores qualitativos, entendeu-se que, embora constituam instrumento potencial para identificação das programações orçamentárias, sua adoção deve ser avaliada no contexto mais amplo de definição de soluções metodologicamente compatíveis com a natureza multissetorial do Pnatrans, razão pela qual optou-se por não os vincular, de forma prescritiva, às deliberações propostas.*
347. *No tocante à inclusão das entregas do PPA no escopo do levantamento, a análise indica que tal detalhamento envolve critérios metodológicos mais amplos de identificação e consolidação de informações orçamentárias em políticas multissetoriais,*

sendo, portanto, mais adequado que essa questão seja tratada no âmbito da orientação normativa a ser editada pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, conforme recomendação constante do parágrafo 355, alínea “b”.

348. *Por fim, a SOF/MPO, por meio de Nota Técnica 747/2026/MPO (peça 29), informou que já se encontra em curso iniciativa para implementação de marcador orçamentário voltado à identificação de despesas relacionadas ao Pnatrans, condicionada à prévia consolidação, pelo Ministério dos Transportes, das programações passíveis de marcação. Destacou, contudo, que esses marcadores operam no nível de plano orçamentário, não sendo tecnicamente aplicáveis a programas do PPA, objetivos específicos ou planos internos.*

349. *Ressaltou, ainda, que, em razão da natureza multissetorial do Pnatrans, os recursos associados à política encontram-se dispersos em diversas ações orçamentárias, muitas das quais atendem simultaneamente a múltiplas políticas públicas, o que limita a possibilidade de identificação precisa das despesas vinculadas ao plano. Adicionalmente, em relação à recomendação a ela dirigida, apontou que a proposta abrange competências atribuídas a outros órgãos do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, especialmente à Seplan/MPO e aos órgãos gestores das políticas públicas, solicitando sua reconsideração.*

350. *Nesse cenário, a análise ressalta que os esclarecimentos apresentados quanto à natureza multissetorial do Pnatrans e à dispersão das despesas em múltiplas ações orçamentárias reforçam a complexidade da rastreabilidade dos recursos associados à política, aspecto já evidenciado no diagnóstico da auditoria. Não obstante, as dificuldades operacionais e metodológicas apontadas não afastam a necessidade de desenvolvimento de mecanismos que permitam a identificação, ainda que com limitações inerentes à natureza da política, dos recursos associados à política, tendo em vista sua relevância para o monitoramento e a avaliação do Pnatrans.*

351. *No que se refere às competências institucionais, os argumentos apresentados indicam a necessidade de ajuste das propostas de encaminhamento originalmente formuladas, de modo a compatibilizá-las com a divisão de atribuições no âmbito do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal.*

352. *Nesse sentido, as deliberações foram revistas para redirecionar a proposta relativa à identificação e consolidação das programações orçamentárias ao Ministério dos Transportes, em articulação com a SOF/MPO e com a Seplan/MPO, em caráter de recomendação, bem como para redefinir o destinatário da recomendação originalmente direcionada à SOF, passando a endereçá-la ao Ministério do Planejamento e Orçamento, tendo em vista que, conforme explicitado na manifestação, as competências envolvidas não se restringem àquela Secretaria, cabendo ao próprio Ministério coordenar e definir a participação das unidades responsáveis.*

353. *Adicionalmente, em atenção aos fundamentos apresentados pela SOF e ao disposto na Resolução TCU 315/2020, procedeu-se à revisão da natureza das deliberações propostas, com a conversão da medida relativa à identificação das programações orçamentárias em recomendação, de modo a assegurar sua aderência aos pressupostos aplicáveis às deliberações de caráter mandamental no âmbito do Tribunal.*

354. *Diante do exposto, propõe-se determinar:*

a) ao Ministério dos Transportes, em especial à Senatran, para que, em articulação com a SPOA/MT, com fundamento nos art. 5º, inciso V, e 7º, § 5º, do Decreto 12.066/2024, 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 (Senatran e outros órgãos/entidades) e dos principais coexecutores federais.

355. *Além disso, propõe-se recomendar:*

a) 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.

b) ao Ministério do Planejamento e Orçamento para que, no exercício da competência de que trata o §3º do art. 4º e o art. 7º da Lei 10.180/2001, 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.

c) à Senatran 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.

356. *Para enfrentar a baixa rastreabilidade orçamentária da política, espera-se que as medidas propostas ampliem a 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. Espera-se, ainda, o desenvolvimento de instrumentos mais uniformes de tratamento das informações orçamentárias, com ganhos de consistência, comparabilidade e transparência, contribuindo para a identificação de lacunas, sobreposições e prioridades de financiamento. Com isso, busca-se aprimorar a base informacional para planejamento, orçamento, monitoramento e controle, favorecendo o direcionamento de recursos para ações com maior potencial de impacto na redução de mortes e lesões no trânsito.*

CONCLUSÃO

357. *A presente auditoria teve por objetivo avaliar a qualidade da formulação, da implementação e o alcance das metas e objetivos do Pnatrans, em cumprimento ao disposto no art. 146 da LDO e aos parâmetros metodológicos do RePP. O exame concentrou-se na capacidade da política pública de demonstrar resultados, mensurar o alcance de seus objetivos e subsidiar, de forma transparente e consistente, o processo de controle externo e a discussão orçamentária no âmbito do Congresso Nacional. A análise dos achados permite responder de forma objetiva às questões de auditoria formuladas no início do trabalho e evidencia limitações estruturais que afetam, de maneira integrada, a capacidade da política de implementar ações, monitorar resultados, priorizar intervenções e demonstrar seu grau de efetividade.*

358. *No que se refere à Questão de Auditoria 1, relativa à organização da estrutura de governança e gestão, da alocação de recursos e do monitoramento, conclui-se que esses elementos não se encontram organizados de forma suficiente para assegurar uma implementação de qualidade da política pública. Essa conclusão decorre do conjunto dos achados 1 a 5, que evidenciam insuficiência dos instrumentos de coordenação e de enforcement em ambiente multissetorial e federativo (item 3.1.1), inexistência de processo estruturado de gestão de riscos (item 3.1.2), fragilidades na institucionalização*

e no funcionamento das estruturas de monitoramento, limitações na qualidade e cobertura dos dados (item 3.1.3), bem como restrições na capacidade institucional da Senatran (item 3.1.4). Esses fatores, de forma combinada, reduzem a capacidade de alinhar ações entre os diversos executores, orientar decisões estratégicas, definir prioridades e assegurar acompanhamento consistente da implementação.

359. Quanto à Questão de Auditoria 2, que trata do alcance dos objetivos e metas estabelecidos, os resultados observados indicam que o Pnatrans não tem alcançado os resultados pactuados. Essa conclusão é sustentada principalmente pelos achados 6 e 7, que apontam fragilidades no modelo de monitoramento (item 4.1.1) e no desenho do plano (item 4.1.2), marcados pela concentração na mensuração de produtos de meio e pela ausência de critérios objetivos de priorização orientados aos principais fatores de risco. O encadeamento dessas fragilidades limita a capacidade da política de influenciar, de forma sistemática, os padrões de risco observados. Em consonância com esse diagnóstico, os dados disponíveis indicam aumento recente do número de mortes no trânsito, afastando o país da trajetória necessária ao cumprimento da meta de redução de 50% da mortalidade até 2030, não havendo evidência de contribuição suficiente do Pnatrans, em sua configuração atual, para reverter ou mitigar essa tendência.

360. No tocante à Questão de Auditoria 3, relativa à rastreabilidade orçamentária das despesas de segurança viária, conclui-se que os arranjos existentes não asseguram informações suficientes para priorizar e monitorar ações com maior potencial de impacto na redução de mortes e lesões no trânsito. Essa conclusão decorre diretamente do achado 8, que evidenciou a dispersão das ações e dotações relacionadas à segurança viária entre distintos órgãos e instrumentos orçamentários, sem mecanismo padronizado de identificação, consolidação e vinculação às metas do Pnatrans (item 5). Essa baixa rastreabilidade compromete a integração entre planejamento, financiamento e execução, limita a alocação orientada por risco e dificulta a mensuração da contribuição do gasto público para os objetivos da política.

361. Em síntese, o conjunto dos achados evidencia um encadeamento de fragilidades institucionais e operacionais que compromete a efetividade do Pnatrans enquanto instrumento de indução, priorização e coordenação da política de segurança viária. Essas limitações prejudicam a mensuração do alcance das metas e objetivos examinados no âmbito do 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.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

1. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:

I. Determinar ao Ministério dos Transportes, em especial à Secretaria Nacional de Trânsito (Senatran), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:

a. realize, em articulação com a SPOA/MT, com fundamento nos art. 5º, inciso V, e 7º, § 5º, do Decreto 12.066/2024 realize levantamento 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 (Senatran e outros órgãos/entidades) e dos principais coexecutores federais.

II. Determinar à Secretaria Nacional de Trânsito (Senatran), com fulcro no art. 43,

inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:

a. *institua, no prazo de 360 dias, modelo nacional padronizado de coleta, registro e consolidação de dados de sinistros de trânsito, em cumprimento ao art. 19, incisos X e XI, da Lei 9.503/1997, com definição de conceitos, variáveis, classificações e procedimentos mínimos a serem observados pelos órgãos do Sistema Nacional de Trânsito, assegurando sua aplicação no âmbito do Renast e sua utilização no monitoramento do Pnatrans e considerando referências técnicas nacionais e internacionais aplicáveis, devidamente justificadas;*

b. *institua, no prazo de 360 dias, processo estruturado de gestão de riscos no âmbito do Pnatrans, em consonância com a Instrução Normativa do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Controladoria Geral da União 01/2016, em especial os arts. 13 e 17, e do Guia Prático de Análise Ex Ante de Políticas Públicas, contemplando, no mínimo, a definição de metodologia e dos meios para sua disseminação, a identificação, análise e priorização de riscos críticos e a implementação de mecanismos de monitoramento.*

III. *Recomendar à **Secretaria Nacional de Trânsito** (Senatran), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União que:*

a. *avaleie a elaboração e o encaminhamento de proposta legislativa voltada à instituição de mecanismos de indução financeira no âmbito do Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito, vinculando o acesso a recursos ao cumprimento de obrigações relacionadas à implementação da política, alimentação de sistemas e reporte de resultado;*

b. *adote providências para estruturar instrumento formal de coordenação federativa do Pnatrans no Trânsito que integre, sistematize e operacionalize os mecanismos existentes, estabelecendo, no mínimo, a definição de responsabilidades dos entes envolvidos, as formas de acompanhamento das ações, os critérios de avaliação do engajamento, as estratégias de articulação institucional e de indução ao cumprimento das obrigações da política.*

c. *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.*

d. *elabore e implemente plano estruturado de fortalecimento da capacidade institucional para a implementação do Pnatrans, em articulação com o Ministério dos Transportes, contemplando, no mínimo:*

i) *o dimensionamento técnico da força de trabalho com base em mapeamento de processos, identificação das entregas associadas à política e estimativa do quantitativo e do perfil profissional necessário por área, preferencialmente utilizando ferramentas técnicas consolidadas, como o modelo referencial de Dimensionamento da Força de Trabalho (DFT), desenvolvido pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) em parceria com a Universidade de Brasília (UnB);*

ii) *a definição de núcleo técnico permanente para funções críticas, especialmente nas áreas de coordenação federativa, monitoramento e gestão de dados;*

iii) *a estruturação de carteira de projetos finalísticos vinculados aos produtos do*

Pnatrans, com critérios de priorização, cronograma e responsáveis, associada à adoção de instrumento de alocação de pessoal que vincule equipes e esforço às ações previstas, de modo a qualificar o planejamento, evidenciar as necessidades de financiamento e ampliar a capacidade de priorização do Pnatrans no processo orçamentário.

e. revise e estruture o modelo de monitoramento do Pnatrans, redefinindo indicadores de resultado com vinculação entre produtos e metas e adotando metodologia analítica que relacione produtos implementados a resultados observados;

f. promova a revisão do desenho do Pnatrans, de modo a incorporar, no mínimo:

i) definição de produtos finalísticos orientados à redução de mortes e lesões no trânsito;

ii) estabelecimento de critérios de priorização das ações, incluindo a definição de grupos de usuários e fatores de risco prioritários, de forma a concentrar esforços em intervenções com maior potencial de impacto na segurança viária;

iii) inclusão de previsão de revisão periódica do plano com base na evolução dos riscos identificados.

IV. *Recomendar ao Conselho Nacional de Trânsito (Contran), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União que:*

a. revise a regulamentação da CTPNAT de modo a promover a normatização e padronização mínima para a institucionalização e funcionamento dos Grupos de Trabalho em todas as unidades federativas, com previsão de ato normativo, assegurando a participação dos principais órgãos do Sistema Nacional de Trânsito, incluindo Detrans e Cetrans, definindo responsabilidades quanto à consolidação e envio de informações ao sistema de monitoramento do Pnatrans;

b. defina a periodicidade mínima para as reuniões ordinárias da CTPNAT, com vistas a conferir previsibilidade e regularidade ao processo de coordenação e acompanhamento da política.

V. *Recomendar à Câmara Temática de Gestão e Coordenação do Pnatrans (CTPNAT), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União que estruture e implemente rotinas de funcionamento, com estabelecimento de calendário de reuniões e planejamento de atividades, assegurando sua integração com a coordenação, acompanhamento e indução ao funcionamento dos Grupos de Trabalho, inclusive quanto à definição de fluxos de comunicação, ao acompanhamento da execução das ações e ao monitoramento do envio de informações aos sistemas nacionais do Pnatrans.*

VI. *Recomendar 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.*

VII. *Recomendar ao Ministério do Planejamento e Orçamento para que, no exercício da competência de que trata o §3º do art. 4º e o art. 7º da Lei 10.180/2001, 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.*

VIII. *Dar conhecimento do Acórdão que vier a ser prolatado, bem como do Voto e*

Relatório que o fundamentam, inclusive do Relatório da Unidade Técnica que compõe o documento aos seguintes órgãos e entidades:

- a. *Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;*
- b. *Ministério dos Transportes;*
- c. *Secretaria Nacional de Trânsito;*
- d. *Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes;*
- e. *Agência Nacional de Transportes Terrestres;*
- f. *Ministério da Saúde;*
- g. *Ministério da Educação;*
- h. *Ministério das Cidades;*
- i. *Ministério do Planejamento e Orçamento;*
- j. *Polícia Rodoviária Federal;*
- k. *Secretaria de Orçamento Federal/Ministério do Planejamento e Orçamento;*
- l. *Secretaria de Planejamento Nacional/Ministério do Planejamento e Orçamento;*
- m. *Controladoria Geral da União;*
- n. *Conselho Nacional de Trânsito;*
- o. *Conselho Nacional de Educação;*
- p. *Câmara Temática de Gestão e Coordenação do Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito*

IX. Arquivar o presente processo, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

É o Relatório.