

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL DA CAPITAL  
Rua Riachuelo, 115, 7º andar, Centro – São Paulo – tel. 3119-9000

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR(A) JUIZ(A) DE  
DIREITO DA \_\_\_\_\_ VARA DA FAZENDA PÚBLICA DA  
COMARCA DA CAPITAL – SP**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE  
SÃO PAULO**, representado pelos Promotores de Justiça infra-  
assinados, com fundamento nos artigos 129, inciso III, e §1º,  
da Constituição Federal, art. 25, inciso IV, alínea *b*, da Lei n.  
8.625/1993 e artigos 3º e 5º inciso I da Lei 7347/1985 vem  
perante este Egrégio Juízo promover a presente **AÇÃO CIVIL  
PÚBLICA DE OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER**, com pedido de  
**ANTECIPAÇÃO DE TUTELA**, sob o rito comum ordinário, em  
face do **ESTADO DE SÃO PAULO**, e da **SECRETARIA DA  
FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, representada pelo  
digníssimo Secretário, Sr. RENATO VILLELA, pelos motivos  
de fato e de direito a seguir expostos:

### **1 - DOS FATOS**

O inquérito civil n. 687/2012 foi instaurado  
no âmbito da 5ª Promotoria de Justiça do Patrimônio Público  
e Social da Capital em razão de matéria jornalística publicada  
no Jornal “Folha de São Paulo”, no bojo da qual foram

denunciadas irregularidades na aplicação, pelo Departamento Estadual de Trânsito de São Paulo – DETRAN/SP, da receita decorrente das multas de trânsito. Segundo a reportagem, no período apontado, o DETRAN/SP investiu apenas 0,05% dos valores arrecadados com as multas nas finalidades descritas no Código de Trânsito Brasileiro<sup>1</sup> (fls. 02/04).

O periódico destacou o relatório de fiscalização sobre a proposta de um novo DETRAN, elaborado pela Diretoria de Contas do Governador - DCG do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TC-A-012821/026/11), que, para instrução do Processo TC 143/026/11 – referente às Contas do Governador de 2011, analisou o desempenho operacional do DETRAN/SP no período de 2008 a 2011 e, nos itens 2.3, 3.1 e 4.3, apontou falhas na operacionalização do controle das receitas de multas de trânsito e a respectiva aplicação dessas receitas nos termos do artigo 320 do Código de Trânsito Brasileiro (apenso – fls. 18/212).

Extrai-se do referido relatório a seguinte constatação (fl. 41 – apenso):

### *“3.1 – Multas de Trânsito*

---

<sup>1</sup> Art. 320. A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito.

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

*Os recursos de multas de trânsito são legalmente vinculados por conta do art. 320 da Lei Federal n.º 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro), razão pela qual devem ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação (sinalização, engenharia de tráfego e de campo, policiamento e fiscalização e educação de trânsito), ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso (parágrafo único do art. 8º da LRF). Além disso, por conta do art. 50, I, da LRF, para esses recursos deve constar registro próprio para a disponibilidade de caixa, de modo que fiquem identificados e escriturados de forma individualizada.*

*Ainda que as despesas liquidadas referentes ao DETRAN suplantem as receitas oriundas das multas de trânsito, não restou caracterizado o cumprimento das disposições do art. 320 do CTB, já que: a) o fluxo de aplicação de receitas de multa de trânsito escapa ao controle do DETRAN; b) inexistem os controles preconizados no art. 50, I, da LRF, para os efeitos do art. 8º, parágrafo único da mesma lei; a exemplo do identificado para o FUNSET – Fundo Nacional de Segurança e Educação para o Trânsito (Fonte de receita detalhada 002002515); c) desconhece-se o montante decorrente de rendimentos de aplicações financeiras; e d) a fiscalização contempla somente procedimentos referentes “Multas e Pontuação”, “Liberação de Veículos”, “Liberação de Documentos” e “Leilão de veículos apreendidos”, consoante QUADROS C dos Apêndices da Etapa de Diagnóstico de “Um*

*Novo DETRAN para São Paulo” e art. 22, V, da Lei 9.503/1997.”*

Observa-se, ainda, que no bojo do Processo TC –143/026/11, no qual foi concedido parecer favorável à aprovação das contas anuais do Governo do Estado de São Paulo, referente ao ano de 2011, apontou-se a “imprescindibilidade de específica identificação da receita das multas de trânsito, sem a qual os controles não conseguem averiguar se a aplicação se deu em conformidade com o art. 320 do Código de Trânsito Brasileiro”. Tendo em vista a dificuldade na identificação dos haveres das vinculações constitucionais e legais, a Corte de Contas Estadual formalizou a **recomendação 21<sup>a</sup>, com base no art. 50, I, e art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, no sentido de que “Demonstrativo do Saldo da Conta Financeira deve evidenciar as sobras financeiras da Educação, Saúde, Precatórios Judiciais, Multas de Trânsito, Royalties, entre outras vinculações constitucionais e legais de maior porte”** (fls. 183).

Atenta-se que a questão atinente à individualização das receitas oriundas das multas de trânsito não é uma impropriedade adstrita ao Departamento Estadual de Trânsito de São Paulo - muito embora o enfoque do relatório constante no TC-A-012821/026/11 tenha sido o DETRAN - mas abrange o balanço geral do Estado, bem porque os recursos de multa de trânsito no âmbito estadual

são recolhidos diretamente à Secretaria da Fazenda, que por sua vez providencia a transferência de receita ao DETRAN/SP, ao Departamento de Estradas e Rodagens – DER, além de outras Secretarias.

Pois bem.

Neste contexto, verifica-se que a recomendação realizada pela Corte de Contas em 2011 - e reiterada nos pareceres prévios das contas anuais do Governo do Estado dos anos de 2012, 2013 e 2014 - **não foi atendida.**

A Portaria CAT 126, de 16-09-2011, que disciplina a arrecadação de tributos e demais receitas estaduais, previu o código de receita detalhada para as multas por infração à legislação de trânsito (código 838-2) – fls. 330/341. As verbas adstritas ao código de receita são classificadas em rubrica própria (rubrica 1919 – Multas de Outras Origens), e apropriadas em sublinha específica (sublinha 19195002 – Multas por Infração do Regulamento – DETRAN) (fls. 218/222).

Ocorre que, embora destacados em rubrica própria, os recursos são integralmente canalizados na Fonte Tesouro, ou seja, no orçamento geral do Tesouro Estadual, sob a administração da Pasta Fazendária.

As diligências realizadas por esta Promotoria de Justiça apontaram que **não há uma fonte/conta detalhada e específica para depósito dos valores angariados pelo Estado a título de multas por infrações de trânsito, o que impede verificar se o Governo do Estado de São Paulo vem respeitando a vinculação prevista no art. 320 do CTB.** Há sim uma conta única do Tesouro Estadual, de forma que a transferência dos recursos é realizada pela Secretaria Estadual da Fazenda.

Conforme parecer técnico do setor de Diretoria de Contas do Governador do TCE, tal medida obsta a fiscalização do efetivo uso da verba oriunda das multas nos fins almejados pelo legislador. Como destacado pelo órgão técnico, “*sem utilização de fonte detalhada ou conta bancária ou outra forma de registro individualizada, não se vislumbram meios de assegurar que os recursos, incluídos os decorrentes de rendimentos financeiros, foram utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso; bem como, informar a disponibilidade de caixa, advinda da confrontação entre ingressos e pagamentos*” (fls. 233).

A ilegalidade é patente.

Por primeiro, não há qualquer controle acerca da aplicação dos recursos vinculados às finalidades do artigo 320 do Código de Trânsito Brasileiro.

Apenas a título ilustrativo pode-se afirmar que, no exercício de 2014, somente a receita de multas do DETRAN totalizaram o valor de R\$ 227.646.557,00 (duzentos e vinte e sete milhões seiscientos e quarenta e seis mil quinhentos e cinquenta e sete reais), conforme demonstra o documento do Tribunal de Contas do Estado de fls.543 dos autos do inquérito civil, isto desconsiderando-se os demais organismos arrecadatários de multas de trânsito, como DER, Dersa etc.

Não há como se saber se tais recursos arrecadados foram destinados ao órgão de trânsito arrecadatário, nem tampouco se foram aplicados conforme estabelece o Código Nacional de Trânsito.

A destinação para fonte única do tesouro do Estado descaracteriza a multa, tornando-a verdadeiro tributo, fonte para o custeio das diversas ações do Estado, em desrespeito à lei que vincula tais verbas arrecadadas à aplicação única e exclusivamente no trânsito.

Daí não ser incorreta a afirmação popular de se tratar de verdadeira “indústria das multas”.

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL DA CAPITAL  
Rua Riachuelo, 115, 7º andar, Centro – São Paulo – tel. 3119-9000

A Secretaria Estadual da Fazenda, na Informação n. 00013/DFE-CPAR (fls. 556/560), esclareceu sua atuação:

*“No que tange à Secretaria da Fazenda, cumpre esclarecer, lhe competem, nos termos do Decreto n. 60.812, de 30 de setembro de 2014, a política e administração tributária e financeira, as quais são executadas, no caso dos recursos de multas de trânsito, por meio da realização da arrecadação da receita pelo processamento das guias e documentos de arrecadação, da manutenção de sistema de informações gerenciais, da contabilização dos valores e da sua administração na Conta Única do Tesouro do Estado.*

*É atribuição, ainda, da Secretaria da Fazenda, com fundamento no mesmo decreto, administrar a execução financeira, realizando a transferência de recursos solicitados pelos órgãos e entidades da Administração Direta, Indireta e Fundacional do Estado, responsáveis pela execução dos programas e despesas alocadas nas dotações da Lei Orçamentária Anual”.*

Essas transferências, contudo, não são vinculadas ao atendimento de quaisquer das finalidades expostas no Código de Trânsito Brasileiro, quais sejam, o investimento em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito, apenas respeitam o disposto nas leis orçamentárias. A

Coordenadoria da Administração Tributária ressaltou não realizar “*transferências, da fonte Tesouro, de recursos específicos, apenas transfere aos órgãos executores, que definem as aplicações desses recursos*” (fls. 262/263).

Em outra oportunidade, no bojo da Informação n. 0010/DFE-CPAR (fls. 531/532), a Pasta Fazendária admitiu que “*ao Departamento de Finanças do Estado cabe apenas efetuar o repasse dos recursos aos órgãos e entidades de acordo com a execução de despesas alocadas nas dotações das respectivas leis orçamentárias, e, portanto, **não é possível a comprovação, por esta Secretaria, de que o valor correspondente à receita de multas foi exclusivamente aplicado nas ações descritas no CTB***”.

## **2 – Do Direito**

O artigo 320 do Código Nacional de Trânsito estabelece que “***a receita arrecadada com cobrança das multas de trânsito será aplicada exclusivamente em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito***”.

O artigo 50, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe que, na escrituração das contas públicas, a disponibilidade de caixa constará em

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL DA CAPITAL  
Rua Riachuelo, 115, 7º andar, Centro – São Paulo – tel. 3119-9000

registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada.

Em linhas gerais, por disponibilidade de caixa entendem-se os valores disponíveis para a utilização pelo Poder Público. À luz do disposto no artigo 320 do CTB, esses valores são vinculados à utilização exclusiva em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito.

No caso vertente, há manifesta afronta ao disposto no artigo 50, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal. A receita das multas não é identificada e escriturada de forma individualizada. Do contrário, ingressa nos cofres do Tesouro Estadual sem que seja possível qualquer controle sobre sua subsequente utilização.

Noutras palavras – como fora admitido pela própria Secretaria de Estado da Fazenda –, não é possível a comprovação de que os valores correspondentes à receita de multas de trânsito foram e estão sendo exclusivamente aplicados nas ações descritas no CTB.

E mais.

Se não há comprovação da exclusiva utilização dos valores oriundos das multas de trânsito em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito, também não é possível saber se o percentual de cinco por cento desse montante arrecadado é depositado, mensalmente, na conta do Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito – FUNSET, consoante preceitua o artigo 320, parágrafo único, do CTB.

### **3. DA TUTELA ANTECIPADA**

Como é cediço, o artigo 12 da Lei nº 7.347/85 dispõe que o juiz poderá conceder mandado liminar, com ou sem justificção prévia, em decisão sujeita a agravo. Trata-se de típica medida de antecipação de tutela, posto que não tem natureza cautelar propriamente dita.

O artigo 273 do Código de Processo Civil confere poderes de antecipação da tutela ao Juiz, desde que haja requerimento da parte e acompanhado de prova inequívoca e da verossimilhança das alegações.

No caso vertente, os elementos coligidos no curso do incluso inquérito civil demonstram a verossimilhança das alegações e a existência de prova

inequívoca da existência de manifesta afronta ao disposto no artigo 320 do Código de Trânsito Brasileiro.

Há prova documental inequívoca no sentido de que os demandados não identificam e escrituram de forma individualizada a receita proveniente da arrecadação das multas de trânsito, não havendo qualquer controle sobre sua subsequente utilização.

A inexistência de uma identificação e de escrituração individualizada, por ausência de conta corrente única e exclusiva para tal fim (com a constituição de um fundo estadual ou não), impede o efetivo controle da sociedade civil sobre a destinação a ser dada aos recursos arrecadados. Fica impossível o acompanhamento da movimentação financeira, sobretudo se considerados a expressiva quantidade de valores e o grande volume de transações implicadas.

Até mesmo o E. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo se declara impossibilitado de realizar este controle.

De mais a mais, a prova documental amealhada no inquérito civil não deixa dúvidas de que os demandados não vêm aplicando a receita proveniente das multas exclusivamente no desenvolvimento do trânsito do

Estado de São Paulo, em manifesta afronta ao artigo 320 do Código de Trânsito Brasileiro.

Se a receita que deveria ser destinada à sinalização, à engenharia de tráfego e à educação de trânsito está sendo aplicada pelos demandados para outras finalidades, não é necessário muito esforço para se constatar que o desenvolvimento do trânsito no Estado de São Paulo fica absolutamente prejudicado.

Basta trafegar por estradas estaduais com administração não concedida à iniciativa privada para se entender as nefastas consequências dessa desvirtuada gestão: são esburacadas e mal projetadas; sinalização deficiente e desgastada; ausência de projeto concreto de engenharia de tráfego a prestigiar a fluidez do trânsito, sobretudo em épocas de grande fluxo; pífia formação e reciclagem de condutores; ausência de campanhas educativas permanentes, dentre tantas outras.

Nesse diapasão, há fundado receio de dano irreparável, na medida em que a já precária situação do trânsito do Estado de São Paulo obviamente tende a se agravar ainda mais – e com maior rapidez – sem os investimentos obrigatórios e necessários.

Caso não seja cessada a ilícita prática com o deferimento do pedido de antecipação da tutela, não bastasse a existência da consolidada ilegalidade, os demandados continuarão a desviar a receita oriunda das multas para outras ações, utilizando-se do ilegal expediente de movimentação desses recursos por conta do Tesouro Estadual, sem identificação e escrituração individualizada.

#### **4 - DOS PEDIDOS**

Em face de tudo o quanto acima foi exposto, com espeque no microssistema de proteção e defesa dos interesses difusos e coletivos sociais, bem como com base nos argumentos fáticos e jurídicos declinados, distribuída e autuada esta, com os documentos que a instruem, constantes do Inquérito Civil 687/2012, na forma do artigo 283 do Código de Processo Civil, requer o Ministério Público:

**4.1.** a concessão da antecipação dos efeitos da tutela, impondo-se desde logo aos demandados as seguintes **obrigações de não fazer**: **a.** não movimentarem os recursos provenientes da arrecadação das multas previstas na legislação de trânsito sem a observância do disposto no artigo 50, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2000, ou seja, sem o registro dessas receitas de modo que fiquem identificadas e escrituradas de forma individualizada, por intermédio de conta corrente única e exclusiva para tal fim; **b.** não

aplicarem, gastarem, destinarem ou utilizarem, de qualquer forma, a receita dos recursos provenientes da arrecadação das multas previstas na legislação de trânsito em atividades, ações ou serviços diversos daqueles taxativamente previstos no artigo 320 do Código de Trânsito Brasileiro;

**4.2.** seja julgada procedente a presente ação para condenar os demandados nas **obrigações de não fazer** consistentes em: **a.** não movimentarem os recursos provenientes da arrecadação das multas previstas na legislação de trânsito sem a observância do disposto no artigo 50, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2000, ou seja, sem o registro dessas receitas de modo que fiquem identificadas e escrituradas de forma individualizada, por intermédio de conta corrente única e exclusiva para tal fim; **b.** não aplicarem, gastarem, destinarem ou utilizarem, de qualquer forma, a receita dos recursos provenientes da arrecadação das multas previstas na legislação de trânsito em atividades, ações ou serviços diversos daqueles taxativamente previstos no artigo 320 do Código de Trânsito Brasileiro;

**4.3.** seja determinada a notificação dos demandados para que apresentem, em querendo, manifestações prévias e, após recebida a inicial, sejam eles citados para contestar a ação no prazo legal, sob pena de arcarem com o ônus da revelia;

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL DA CAPITAL  
Rua Riachuelo, 115, 7º andar, Centro – São Paulo – tel. 3119-9000

**4.4.** sejam os demandados condenados ao pagamento das verbas decorrentes do ônus da sucumbência;

**4.5.** a comunicação pessoal do órgão ministerial dos atos processuais, nos termos do art. 236, § 2º, do Código de Processo Civil, e do art. 41, inciso IV, da Lei 8625/93;

**4.6.** a produção de todas as provas admitidas em direito, especialmente a pericial, juntada de documentos, depoimentos pessoais e oitiva de testemunhas.

Dá-se à causa o valor de R\$ 227.646.557,00 (duzentos e vinte e sete milhões seiscentos e quarenta e seis mil quinhentos e cinquenta e sete reais).

São Paulo, 13 de janeiro de 2015.

**NELSON LUÍS SAMPAIO DE ANDRADE**  
**Promotor de Justiça**

**MARCELO CAMARGO MILANI**  
**Promotor de Justiça**

**OTÁVIO FERREIRA GARCIA**  
**Promotor de Justiça**

**MARILIA ALVES LOPES DE OLIVEIRA FIGUEIREDO**  
**Analista de Promotoria I**