

OFÍCIO N. 062 – 2025 - AND

Brasília, 02 de maio de 2025.

Ao Ilustríssimo Senhor

Alexandre Gonçalves de Amorim

Diretor-Presidente do SERPRO

**CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS E JURÍDICAS SOBRE O EDITAL DE CHAMAMENTO
PUBLICO N. 0076/2025**

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DETRANS (AND), pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n. 36.762.730/0001-77, neste ato representada por seu Presidente Givaldo Vieira, com endereço na Av. W3 Sul, SRTVS, Quadra 701, Ed. Centro Empresarial Assis Chateaubriand, Bloco 01, Sala 231, vem, respeitosamente, apresentar a presente Manifestação sobre o Edital de Chamamento Público n. 0076/2025, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A presente Manifestação tem como objetivo contribuir, de forma técnica e institucionalmente qualificada, para o aprimoramento da proposta veiculada pelo Edital de Chamamento Público n. 0076/2025, publicado pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), em articulação com a Secretaria Nacional de Trânsito (SENATRAN).

A AND reconhece o papel estratégico da SENATRAN como órgão central do Sistema Nacional de Trânsito e o legítimo interesse público na modernização dos fluxos de pagamento relacionados a tributos e serviços veiculares.

Nessa perspectiva, entende ser oportuno promover uma reflexão institucional qualificada sobre os aspectos jurídicos, federativos e operacionais relacionados à proposta de implementação de uma solução nacional de integração arrecadatória no âmbito do Sistema Nacional de Trânsito – designada no Edital como “*Broker de Pagamento SENATRAN*”.

Trata-se de tema sensível, que demanda especial atenção à repartição constitucional de competências, à autonomia dos entes subnacionais e à sustentabilidade das rotinas de arrecadação e prestação de serviços públicos no âmbito estadual.

Nesse contexto, esta Manifestação visa propor, com base em fundamentos jurídicos e administrativos, **a suspensão cautelosa do trâmite editalício**, de modo a viabilizar o amadurecimento institucional da proposta com a participação efetiva dos Departamentos Estaduais de Trânsito (DETRANs).

II. DOS FATOS

O Edital ora impugnado tem por objeto a seleção de parceiro privado para a implementação do denominado *Broker de Pagamento SENATRAN* – projeto que objetiva integrar os sistemas de trânsito ao ecossistema financeiro, centralizando a arrecadação e repasse de tributos, taxas, multas e demais receitas relativas a serviços de trânsito.

Tal iniciativa, no entanto, ultrapassa o âmbito de competência da Secretaria Nacional de Trânsito (SENATRAN), configurando indevida usurpação das atribuições legais e constitucionais dos Estados e do Distrito Federal e, conseqüentemente, dos Departamentos Estaduais de Trânsito (Detrans) – aos quais compete, com exclusividade, a arrecadação de tributos, taxas e multas de trânsito.

O Broker de Pagamento SENATRAN atuaria como uma camada de integração tecnológica entre os DETRANs, Secretarias de Fazenda, prefeituras e demais entes arrecadadores, e os diversos meios de pagamento disponíveis no mercado (bancos, carteiras digitais, adquirentes, subcredenciadoras, etc.). Essa estrutura passaria a

concentrar as operações de consulta, pagamento, liquidação e repasse de valores públicos.

Observa-se, contudo, que a iniciativa suscita questionamentos relevantes quanto à **repartição de competências entre os entes federativos**, especialmente no tocante à arrecadação de receitas públicas de trânsito, o que recomenda reflexão conjunta entre a SENATRAN, responsável pela coordenação normativa e estratégica do Sistema Nacional de Trânsito, e os Detrans, responsáveis legais e constitucionais pela arrecadação e gestão dessas receitas públicas.

III. DA INCOMPETÊNCIA DA SENATRAN PARA ARRECADAR RECEITAS PÚBLICAS

Nos termos do art. 19 da Lei n. 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro – CTB), as competências da SENATRAN estão expressamente delineadas e não abrangem a arrecadação de valores públicos.

Trata-se de órgão máximo executivo de trânsito da União, componente do Sistema Nacional de Trânsito, sem atribuição para intervir nos fluxos financeiros das receitas estaduais ou municipais.

A descrição técnica constante do Edital revela que o *Broker SENATRAN* corresponde a uma infraestrutura tecnológica intermediadora, concebida para concentrar, a partir de um ponto único, as operações de consulta, pagamento, liquidação e repasse de valores relativos a tributos, taxas, multas e demais débitos veiculares. Na prática, essa solução funcionaria como um **canal nacional unificado** entre os sistemas públicos de trânsito (Detrans, SEFAZ e prefeituras) e os diversos meios privados de pagamento disponíveis no mercado.

Ainda que travestida de integração tecnológica, a estrutura concebida pelo Edital visa **modificar a própria arquitetura arrecadatória dos entes federativos**, transferindo sua operacionalização a uma camada técnica gerida por ente **federal**, o que só poderia ser feito mediante **autorização legislativa específica**, jamais por instrumento convocatório amparado em regime de direito privado.

IV. DOS RISCOS À AUTONOMIA FEDERATIVA E À ORGANIZAÇÃO DESCENTRALIZADA DO TRÂNSITO

A Constituição Federal (CF), em seu art. 18¹, assegura a autonomia dos Estados para se organizarem e gerirem suas próprias administrações, o que inclui, com especial relevância, a competência para estruturar os serviços públicos sob sua responsabilidade e gerir as receitas vinculadas a essas atividades.

No âmbito do Sistema Nacional de Trânsito, a execução das atribuições administrativas e operacionais ocorre de forma descentralizada. Nos termos dos arts. 5º, 7º, 19 e 22 do CTB, cabe à SENATRAN o exercício de funções de execução e coordenação no âmbito federal, enquanto os órgãos executivos estaduais – os Detrans – são responsáveis pela execução das atividades operacionais, inclusive no que se refere à arrecadação de receitas relacionadas à fiscalização, ao licenciamento de veículos, à habilitação de condutores e à prestação de serviços administrativos.

Ademais, o IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores constitui tributo de responsabilidade exclusivamente estadual, a quem compete a sua arrecadação, nos termos do artigo 155, inciso III, da Constituição Federal. Além disso, as multas de trânsito devem ser impostas e arrecadadas pelo órgão ou entidade de trânsito ou rodoviário com circunscrição e competência legal para tanto, nos termos do artigo 260 do CTB. Em ambos os casos, não há previsão legal que autorize que a arrecadação recaia sobre ente público da União, de forma centralizada.

A tentativa de uniformizar nacionalmente um sistema de arrecadação de receitas estaduais, mediante instrumento convocatório e sem a devida autorização legal específica para alterar a estrutura arrecadatória dos entes federativos, vulnera o pacto federativo e interfere diretamente na esfera de autonomia financeira dos Detrans.

Trata-se, portanto, de medida que pode gerar impactos significativos sobre a competência administrativa e financeira dos órgãos estaduais, merecendo amplo debate federativo antes de sua implementação.

Ademais, é importante destacar que a SENATRAN, como órgão da administração federal, não detém competência para gerir receitas públicas **estaduais**.

As receitas arrecadadas pelos Detrans decorrem do exercício do poder de polícia administrativa e da prestação de serviços públicos estaduais, integrando os respectivos orçamentos estaduais e estando sujeitas à legislação estadual pertinente.

¹ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

A centralização desses fluxos arrecadatários em uma estrutura tecnológica operada sob a coordenação da União configura uma **interferência indevida na autonomia financeira dos Estados**, em afronta ao pacto federativo consagrado no artigo 18 da Constituição Federal.

V. DA INEXISTÊNCIA DE BASE LEGAL PARA A INICIATIVA

O Edital invoca como fundamento jurídico os arts. 28, §§ 3º e 4º, da Lei n. 13.303/2016 (“Lei das Estatais”), os quais tratam da possibilidade de as empresas públicas celebrarem parcerias para exploração de oportunidades de negócio.

Tais dispositivos, no entanto, não conferem autorização para a assunção de atividades tipicamente públicas de natureza arrecadatória, nem afastam a exigência de lei formal para eventual delegação ou centralização de receitas públicas por ente federal.

A previsão genérica de parcerias empresariais não legitima a implantação, por meio de *modelo associativo*, de uma estrutura arrecadatória que impacta competências legalmente atribuídas aos Detrans.

Destaca-se que a iniciativa não configura mera exploração de oportunidade comercial, mas sim **arranjo institucional com forte impacto no regime jurídico da arrecadação pública**, o que impõe a necessidade de autorização legislativa específica, razão pela qual a iniciativa demanda maior amadurecimento normativo, com atenção à legalidade estrita (art. 37, *caput*, da CF) e à necessidade de adequada repartição de competências.

VI. DA FRAGILIDADE DO MODELO PROPOSTO: RISCOS À SEGURANÇA FINANCEIRA E INSTITUCIONAL

O modelo delineado pelo Edital apresenta **fragilidades operacionais relevantes** que, à luz da experiência dos Detrans, justificam cautela e ajustes prévios antes de sua implementação, em razão dos potenciais riscos à segurança institucional e à sustentabilidade financeira dos entes envolvidos.

Em primeiro lugar, a **ausência de qualificação técnica mínima** é preocupante: o Edital não exige do parceiro privado qualquer experiência comprovada com arrecadação pública ou relacionamento institucional com entes estatais, o que eleva

exponencialmente o risco de falhas operacionais, fraudes e inadimplementos. Trata-se de infraestrutura crítica, com potencial de movimentar bilhões de reais anualmente, cuja gestão deve estar condicionada à expertise prévia e controle.

A **entrega da arrecadação pública a operadores privados inexperientes ou oportunistas** configura um risco institucional sistêmico inaceitável, com possibilidades concretas de (i) descontinuidade de serviços públicos essenciais; (ii) atrasos ou retenções indevidas nos repasses aos Detrans; (iii) fraudes e inadimplementos com desvio de valores pagos por usuários; e (iv) falta de *accountability* em razão da omissão de salvaguardas contratuais.

A ausência de garantias quanto à continuidade e regularidade dos repasses pode, inclusive, caracterizar violação ao dever constitucional de manter serviço público adequado, conforme previsto no art. 175, parágrafo único, inciso IV, da Constituição Federal. Em se tratando de serviços públicos essenciais à gestão do trânsito, a previsibilidade operacional e a segurança dos fluxos financeiros são pressupostos para o cumprimento desse dever.

Além disso, a garantia financeira prevista no Edital, fixada em R\$ 5 milhões, mostra-se manifestamente insuficiente diante da magnitude dos valores em jogo, especialmente considerando realidades como a do DETRAN-SP, cuja arrecadação mensal pode atingir centenas de milhões de reais.

Ademais, observa-se a ausência de critérios objetivos e automáticos para a suspensão ou bloqueio de repasses em caso de inadimplemento da parceira privada, o que enfraquece os mecanismos de responsabilização contratual. Essa lacuna amplia o risco de retenções indevidas, fraudes operacionais e até mesmo desvios de valores arrecadados junto aos usuários finais – situações já registradas em experiências anteriores no setor de arrecadação digital de débitos veiculares.

A inexistência de salvaguardas eficazes, aliada à ausência de mecanismos objetivos de controle e à indefinição contratual quanto à Matriz de Riscos e à governança da operação, **agrava de forma significativa o cenário de insegurança jurídica e institucional a que estarão submetidos os Detrans** – sobretudo diante da peculiaridade de que a empresa parceira, por expressa exigência do Edital, **não pode ter experiência prévia no setor** e passará, de forma abrupta, a operar uma estrutura de arrecadação de grande vulto e complexidade. Trata-se de um modelo que transfere elevada responsabilidade a um ente privado tecnicamente inexperiente, sem que

existam contrapesos normativos mínimos para mitigar os riscos inerentes a esse tipo de operação.

Veja-se que cada Detran possui rotinas, sistemas e modelos próprios de arrecadação, ajustados à sua realidade organizacional, tecnológica e jurídica. A padronização compulsória e centralizada, sem diálogo federativo e sem garantias mínimas de proteção ao interesse local, compromete a eficiência do serviço público de trânsito e sua sustentabilidade financeira.

Assim, a centralização proposta desconsidera as particularidades de cada unidade da federação e compromete o princípio da subsidiariedade e da descentralização administrativa, pilares da organização do Sistema Nacional de Trânsito.

Ao manter a responsabilização formal dos Detrans e, ao mesmo tempo, subtrair-lhes os instrumentos efetivos de controle, o modelo proposto cria um descompasso funcional que fragiliza a prestação de contas e pode gerar insegurança jurídica no cumprimento das obrigações administrativas impostas aos dirigentes públicos.

Diante dessas fragilidades, a proposta delineada no Edital requer revisão estrutural e diálogo federativo prévio, sob pena de comprometer princípios constitucionais elementares da organização administrativa brasileira.

VII. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, espera-se que o SERPRO e a SENATRAN leveM em consideração os riscos federativos e operacionais aqui apresentados.

A AND reafirma seu compromisso com o aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Trânsito, desde que observado o respeito às autonomias locais e à organização descentralizada estabelecida pelo CTB e pela Constituição Federal.

Recomenda-se, portanto, **a suspensão da tramitação do Edital de Chamamento Público n. 0076/2025**, de modo a permitir a abertura de **diálogo institucional** com os órgãos executivos estaduais de trânsito.

O amadurecimento da proposta exige que sejam consideradas a segurança operacional e a sustentabilidade financeira dos Detrans, preservando-se o pacto



federativo, a integridade do sistema arrecadatário estadual e a segurança jurídica dos entes envolvidos.

Sem prejuízo da inovação tecnológica, entende-se que a gestão das receitas decorrentes de atividades de trânsito deve permanecer sob a responsabilidade dos órgãos estaduais, conforme as peculiaridades e normas de cada jurisdição.

O fortalecimento institucional do Sistema Nacional de Trânsito passa necessariamente pela construção cooperativa entre União, Estados e o Distrito Federal.

Estamos à disposição para quaisquer esclarecimentos em nossos contatos (61) 9 9123 2659; e-mail and@and.org.br, e nos colocamos à disposição para quaisquer esclarecimentos que se façam necessária.

GIVALDO VIEIRA
Presidente AND