



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO : 579/19-TCE-RO
CATEGORIA : Consulta
SUBCATEGORIA : Consulta
ASSUNTO : Consulta sobre a aplicação do Parecer Prévio n. 13/2011, em virtude da nova disposição constitucional advinda com a Emenda Constitucional n. 93/2016
JURISDICIONADO : Departamento Estadual de Trânsito – Detran/RO
INTERESSADO : Neil Aldrin Faria Gonzaga – CPF n. 736.750.836-91
Diretor-Geral do Departamento Estadual de Trânsito
RELATOR : Conselheiro-Substituto Erivan Oliveira da Silva (em substituição regimental ao Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello)
RELATOR PARA ACÓRDÃO : Conselheiro Benedito Antônio Alves
GRUPO : II – Pleno
SESSÃO : **17ª , DE 10 DE OUTUBRO 2019**

EMENTA: CONSULTA. DIREITO CONSTITUCIONAL. APLICABILIDADE DO ARTIGO 76-A DO ADCT AOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA. SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DO PARECER PRÉVIO N. 13/2011-PLENO.

1. Impossibilidade de excetuar o que o legislador não o fez;
2. Aplica-se a DRE aos órgãos e entidades da administração pública indireta, observado o limite disposto no artigo 76-A, sem que isso afete o funcionamento ou a execução da missão institucional do ente.

PARECER PRÉVIO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, reunido em Sessão Ordinária realizada no dia 10 de outubro de 2019, na forma dos artigos 84, §§ 1º e 2º, e 85 do Regimento Interno, conhecendo da Consulta formulada pelo Diretor-Geral do Departamento Estadual de Trânsito, Senhor Neil Aldrin Faria Gonzaga, o qual questiona o posicionamento desta Corte de Contas acerca da desvinculação da receita no âmbito estadual, conforme previsto no artigo 76-A do ADCT, indagando a eficácia do Parecer Prévio n. 13/2011-Pleno; em consonância com o Voto do Conselheiro Benedito Antônio Alves, por maioria, vencido o Conselheiro-Substituto Erivan Oliveira da Silva (em substituição regimental ao Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello);

É DE PARECER que se responda à consulta nos seguintes termos:

1 – RECONHECER:

1.1 – a aplicação transitória do artigo 76-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) às entidades da Administração Pública Indireta, a exemplo do Detran/RO;

1.2 – a possibilidade de desvinculação da receita até o limite de 30% (trinta por cento), observando que esta desvinculação não poderá afetar o funcionamento do órgão ou entidade em sua missão institucional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

2 – FIXAR O ENTENDIMENTO DE QUE:

2.1 – o repasse originário do Detran/RO deverá ser depositado em conta específica vinculada ao Fundo Estadual de Saúde e aplicado nas ações e serviços de saúde, mediante observação de toda a legislação aplicável à espécie, notadamente a de natureza licitatória e orçamentária;

2.2 – seja executado integralmente o orçamento da Sesau, esclarecendo que o repasse da receita desvinculada do Detran/RO é incremental e que se deve manter incólume a execução do orçamento originário da saúde, o que será aferido na prestação de contas;

2.3 – a prestação de contas específica dos recursos recebidos pela Sesau advindos do Detran/RO.

2.4 – *ad cautelam*, antes da efetivação da desvinculação deve-se analisar possível comprometimento do funcionamento do órgão ou entidade, bem como o seu planejamento, de modo a programá-la com o mínimo de ônus, evitando-se, destarte, a frustração da execução dos orçamentos programático e operativo;

2.5 – abster-se de desvincular recursos que possam inviabilizar a execução de programas, metas e ações no tocante a situações sensíveis e comprometedoras da economia estadual e, por conseguinte, culminem em frustrações de receitas públicas, a exemplo do Fesa (Fundo Estadual de Sanidade Animal) em razão da iminente cessação da vacina contra aftosa e das possíveis consequências que podem advir da carência de recursos suficientes à fiscalização a cargo da Idaron (Agência de Defesa Sanitária Agrosilvopastoril), o que pode ensejar a perda de confiança do mercado, no tocante aos commodities do setor.

3 – DECLARAR temporariamente suspensa a eficácia do Parecer Prévio n. 13/2011-Pleno até 31 de dezembro de 2023, nos termos do artigo 76-A do ADCT ou de nova data que venha a ser incluída por meio de Emenda Constitucional, voltando sua eficácia no caso do prazo da DRE (Desvinculação de Receitas Estaduais) não ser prorrogado.

Participaram do julgamento os Conselheiros PAULO CURI NETO, WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA e BENEDITO ANTÔNIO ALVES; o Conselheiro-Substituto ERIVAN OLIVEIRA DA SILVA (em substituição regimental ao Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello); o Conselheiro Presidente em exercício VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA e a Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas YVONETE FONTINELLE DE MELO. Ausentes os Conselheiros EDILSON DE SOUSA SILVA e FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, devidamente justificados.

Porto Velho, quinta-feira, 10 de outubro de 2019.

(assinado eletronicamente)
BENEDITO ANTÔNIO ALVES
Conselheiro Relator para o Acórdão

(assinado eletronicamente)
VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA
Conselheiro Presidente em exercício



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO : 579/19-TCE-RO
CATEGORIA : Consulta
SUBCATEGORIA : Consulta
ASSUNTO : Consulta sobre a aplicação do Parecer Prévio n. 13/2011, em virtude da nova disposição constitucional, advinda com a Emenda Constitucional n. 93/2016
JURISDICIONADO : Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN/RO
INTERESSADO : Neil Aldrin Faria Gonzaga – CPF n. 736.750.836-91
Diretor-Geral do Departamento Estadual de Trânsito
RELATOR : Conselheiro-Substituto Erivan Oliveira da Silva (em substituição regimental ao Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello)
RELATOR PARA O ACÓRDÃO : Conselheiro Benedito Antônio Alves
GRUPO : II – Pleno
SESSÃO : **15ª SESSÃO ORDINÁRIA DO PLENO, DE 5 DE SETEMBRO DE 2019**

RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta- conhecida por meio da DM 0047/2019-GCJEPPM (ID= 735000)-, redigida pelo Diretor-Geral do Detran/RO, o Cel. PM RR Neil Aldrin Faria Gonzaga (Documento n. 01568/19), em que solicita a posição dessa Corte de Contas acerca da desvinculação de receitas no âmbito dos estados federados, mecanismo previsto na Emenda Constitucional n. 93/2016, e indaga se tal dispositivo tem o condão de modificar o inteiro teor do Parecer Prévio n. 13/2011 – Pleno, que veda o repasse de taxas do Detran a outros órgãos da Administração Pública, nos seguintes termos:

Considerando que a expedição do Parecer Prévio n. 13, de 2011 pelo PLENO/TCE é anterior a nova disposição constitucional da desvinculação das receitas, dentre elas as de taxas, advinda em 2016 com a Emenda 93/2016, submetemos à Vossa Excelência a possibilidade de avaliação do assunto, com vistas a orientação quanto a manutenção da eficácia do inteiro teor do referido Parecer, frente ao novo comando constitucional vigente.

2. Desacompanhada de qualquer outro documento, encaminhei a consulta para manifestação ministerial, que após abalizada análise concluiu o que segue (Parecer 0166/2019-GPGMPC, ID= 779470):

Ante o exposto, manifesta-se o Ministério Público de Contas:

1. Preliminarmente, pelo não conhecimento da consulta, porquanto não preenchidas as condições legais exigidas, com fulcro no art. 85 do RITCERO, devendo o feito ser arquivado depois de cientificado o consulente do decism.

2. Na hipótese de superação da preliminar arguida, seja a consulta respondida nos seguintes termos: O Parecer Prévio n. 13/2011 – Pleno, continua tendo eficácia em seu inteiro teor, mesmo após o advento da EC n. 93/2016. O 76-A do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal, inserido pela EC n. 93/2016, que criou a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Desvinculação de Receitas Estaduais – DRE, se aplica a “órgão, fundo ou despesa”, não havendo qualquer menção a “autarquias ou qualquer outra entidade da administração indireta”.

3. Após, retornaram-me os autos para julgamento do feito.
4. É o breve relatório.

VOTO

CONSELHEIRO-SUBSTITUTO ERIVAN OLIVEIRA DA SILVA (em substituição regimental ao Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO)

5. Preliminarmente, quanto ao exame de admissibilidade da presente consulta, o *Parquet* de Contas opinou pelo seu não conhecimento pelo fato da mesma “*estar desacompanhada de Parecer subscrito pela assistência jurídica do ente consulente, consoante exigido pelo §1º do art. 84 do RITCERO*”.
6. Pois bem. É fato que, em contrariedade ao artigo supracitado, a demanda veio desprovida de parecer do órgão da assistência técnica ou jurídica do DETRAN/RO, o que, em princípio, obstaria o seu conhecimento. Todavia, conforme ponderei no exame de admissibilidade prelibatório, sobre a exigência do parecer técnico ou jurídico, leciona Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (Tribunais de Contas do Brasil. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 327) que *essa exigência pode ser abandonada pelos Tribunais de Contas, até porque as normas costumam colocá-la como “sempre que possível”*. Mais adiante, continua, no sentido de *que há registro também da dispensa dessa exigência quando há relevância e urgência na questão de fundo envolvida na consulta*, que julgo ser o caso.
7. Assim, ratificando as considerações desta Relatoria trazidas à lume na DM 0047/2019-GCJEPPM (ID= 735000), ao arrepio do não preenchimento hígido dos requisitos de admissibilidade para o conhecimento da demanda como consulta, analisando a dúvida em apreço consigno que a matéria questionada é de cristalina relevância, razão pela qual confirmo seu recebimento, não só porque envolve vultosa importância financeira (a desvinculação de 30% do valor arrecadado afeta consideravelmente o atendimento e a qualidade do serviço vinculado), mas também porque não conhecer da matéria elevaria a controvérsia acerca da temática (alcance da desvinculação de receitas conforme o mandamento constitucional da EC 93/2016), podendo provocar futuro imbróglio jurídico e consequências severas ao interesse público.
8. Repiso, nesta quadra introdutória, que o questionamento em testilha cinge matéria afeta a esta Corte de Contas e foi formulado por autoridade habilmente legitimada, versando sobre a aplicação de normas, e não sobre caso concreto, em consonância com o disposto nos arts. 83 a 85 do Regimento Interno deste Tribunal.
9. Pelo exposto, conheço, em definitivo, da presente consulta.
10. Superada esta fase, passa-se ao exame meritório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

11. O cerne da questão gira em torno da permissibilidade ou não de transferência de receitas por parte do Detran/RO para a Administração Direta Estadual, frente ao novo comando constitucional vigente, introduzido pela EC 93/2016 que, além de prorrogar a desvinculação de receitas da União, estabeleceu a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

12. Em tempo, o demandante (atual Diretor do Detran) afirmou que, ao ser empossado em 2019, tomou conhecimento que, no ano de 2018, a Autarquia Estadual efetuou a transferência de recursos financeiros decorrentes de taxas de sua arrecadação no valor total de R\$ 44.678.859,77 (quarenta e quatro milhões, seiscentos e setenta e oito mil, oitocentos e cinquenta e nove reais e setenta e sete centavos), a título de “Desvinculação de Receitas de Taxas”, com base no art. 76-A do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal.

13. Assim, tendo em vista que este Tribunal exarou o Parecer Prévio n. 13 em 2011, no sentido de vedar o Detran de repassar o produto da arrecadação de suas receitas a outro Órgão da Administração Pública, o Consulente indaga se se está, em virtude das novas regras, diante de uma aparente superação do entendimento da Corte.

14. Para responder ao questionamento, reputo salutar tecer alguns apontamentos acerca do instituto da desvinculação de receitas, situando-o quanto ao momento histórico de sua criação, sua evolução e prorrogação no tempo, extensão/alcance/limites e, sobretudo, quanto aos seus objetivos. Em acurada e perspicaz análise, assim fez o MPC, contextualização da qual me aprompio, vejamos:

Em setembro de 2016 o Congresso Nacional promulgou proposta de emenda à constituição dando origem à Emenda Constitucional n.º 93 que estendeu aos Estados e Municípios o mecanismo da desvinculação de receitas, que até então só era autorizado à União.

Utilizado pela União desde 1994, o mecanismo de desvinculação de receitas foi instituído pela Emenda de Revisão n.º 1/1994 com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), depois com o nome de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, a partir de 2003, com a EC n.º 42, como Desvinculação de Receitas da União (DRU).

As anteriores emendas constitucionais que trataram da DRU (42/2003, 56/2007 e 68/2011) autorizavam a União a desvincular de órgão, fundo ou despesa 20% (vinte por cento) da receita com arrecadação de impostos, contribuições sociais e a contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE - Combustíveis).

A Emenda Constitucional n.º 93, conferiu substancial modificação ao mecanismo de desvinculação de Receitas da União (DRU, aumentando o seu percentual de 20% (vinte por cento) para 30% (trinta por cento), e ainda estendeu o mecanismo aos Estados, Distrito Federal e Municípios, criando a DRE e DRM.

O art. 76-A, traz em seu bojo a Desvinculação de Receita aos Estados e ao Distrito Federal (DRE/DF), verbis:

Art. 76-A. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Estados e do Distrito Federal relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes. (grifei)

Parágrafo único. Excetuam-se da desvinculação de que trata o *caput*:

I - recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;

II - receitas que pertencem aos Municípios decorrentes de transferências previstas na Constituição Federal;

III - receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

IV - demais transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;

V - fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal.

O mecanismo constitucional das desvinculações – seja a DRU, a DRE ou a DRM – tem por objetivo permitir que parcelas das receitas vinculadas pudessem ser geridas e destinadas de maneira livre e flexível pelos governos, de forma a não permitir que determinadas despesas restassem com excesso de receitas vinculadas, enquanto outras áreas apresentassem carência de recursos, possibilitando, ao final, o financiamento de despesas “incomprimíveis” sem endividamento adicional pelo ente. Noutras palavras, obtém-se uma fonte de recursos livre de “carimbos” (ou seja, verbas livres de serem destinadas a uma finalidade específica).

Quanto à ampliação do mecanismo das desvinculações de receitas para os Estados, Distrito Federal (DRE) e Municípios (DRM), a justificativa para a sua adoção se baseou na superação da rigidez dos orçamentos dos entes subnacionais, que dispõem de menor poder tributário que a União, cuja DRU já vinha sendo renovada há mais de uma década e meia. Segundo a exposição de motivos da Emenda Aditiva nº 3/20157, “os Municípios, os Estados e o Distrito Federal estão sujeitos a uma estrutura orçamentária e fiscal com elevado volume de despesas obrigatórias, tais como as relativas a pessoal e a benefícios previdenciários, além de expressiva vinculação das receitas orçamentárias”, sendo necessário fornecer-lhes instrumentos a permitir “que uma parte das receitas não fique sujeita a vinculações, podendo ser alocadas no orçamento com maior flexibilidade.”

15. Prosseguindo, quanto à constitucionalidade do instituto, mais especificamente referente à desvinculação de parcela de receitas das taxas – tributo de natureza contraprestacional cujo fato gerador contempla uma atividade estatal específica e divisível realizada em favor do contribuinte ou colocada à sua disposição –, o Desembargador Federal do TRF da 2ª Região, Doutor em Direito Público (UERJ) e Professor de Direito Financeiro e Tributário da UERJ, Marcos Abraham ressalta que o tema merece cautela e reflexão, *in verbis*:

(...) em relação às taxas, a questão não é tão simples e a discussão não reside apenas no plano teórico, já que a taxa consubstancia o tributo contraprestacional por excelência, sendo o valor cobrado limitado ao custo da atividade estatal que lhe dá causa, como entendido pela doutrina e jurisprudência, e dirigindo-se a cofre público “específico” relacionado com aquela atividade estatal realizada ou colocada à disposição do contribuinte.

Assim, por exemplo, o valor arrecadado pela Taxa de Incêndio é, normalmente, destinado diretamente (ou por algum fundo específico) ao Corpo de Bombeiros, financiando sua manutenção e custeio, inclusive sua estruturação, a compra de equipamentos e o treinamento. **No caso da taxa, desvincular parcela destes recursos poderá ter o nefasto resultado prático de afetar consideravelmente o atendimento e a qualidade da respectiva atividade estatal por ela financiada.** (grifei)

(As novas desvinculações de receitas dos Estados e Municípios: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/novas-desvinculacoes-de-receitas-dos-estados-e-municipios-30112016>)

16. Ora. Até que ponto desvincular parcela significativa da receita arrecadada com as taxas do Detran/RO, em prol do poder executivo, atende ao interesse público? Certamente a resposta não é positiva, sobretudo quando se tem em mente a extrema necessidade de se investir na melhoria



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

dos serviços prestados pela própria autarquia, além da imperiosa promoção de campanhas de educação de trânsito e outras demandas afins correlacionadas com seu mister.

17. Mas o problema não é tão somente (ou exatamente) este. A questão se resolve por um aspecto, simultaneamente, mais profundo e mais simplório. Mais profundo, pois há que se voltar à origem e intenção do instituto e do legislador; e mais simplório porque é, a um só tempo, uma questão basilar do Direito Administrativo, fundamentada na Teoria do Órgão, e regra motriz do direito tributário, relativa à interpretação restritiva. A desvinculação de receita, como a própria expressão explícita, é excepcionalidade à regra do que é vinculado e toda exceção deve ser interpretada restritivamente.

18. Nessa toada, adiro integralmente aos argumentos do MPC, adotando-os como razão de decidir, utilizando-me da técnica da motivação per *relationem* ou *aliunde* para evitar a desnecessária e tautológica repetição de fundamentos já expostos, os quais passo a transcrever:

Ocorre que o texto constitucional fora expresso ao afirmar que a DRE se aplica a “órgão, fundo ou despesa” dos “Estados e Distrito Federal”, em nenhum momento o texto faz referência às entidades da administração indireta.

A doutrina diferencia a administração direta (conjunto de órgãos) e Administração Indireta (entidades que possuem personalidade jurídica própria), verbis:

Para a doutrina, a Administração Direta ou centralizada consiste no conjunto de órgãos públicos que compõem a estrutura dos Entes Federativos. É composta pelas pessoas políticas, assim consideradas as manifestações instituídas pela Constituição Federal, reconhecidas como elementos formais indispensáveis à constituição de uma Federação e dotadas de personalidade jurídica de direito público e competências legislativas e administrativas, ainda que não sejam titulares necessariamente de função jurisdicional. Portanto, são elas: a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, cada qual com sua estrutura administrativa e seus órgãos.

A Administração Pública Indireta é composta por entidades que possuem personalidade jurídica própria e são responsáveis pela execução de atividades administrativas que necessitam ser desenvolvidas de forma descentralizada. São elas as autarquias, as fundações públicas e as empresas estatais (Marinela, Fernanda. Direito Administrativo / Fernanda Marinela – 10ª ed – São Paulo: Saraiva, 2016).

A administração direta é o conjunto de órgãos públicos que integram as pessoas jurídicas políticas (União, estados, DF e municípios) para a execução de atividades administrativas de forma centralizada.

A administração indireta é o conjunto de pessoas jurídicas que executam atividades administrativas, de forma descentralizada, permanecendo vinculadas à Administração Direta (Scatolino, Gustavo. Manual de Direito Administrativo / Gustavo Scatolino, João Trindade – 5. ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: Ed. Juspodivm, 2017).

Como ensina J. J. Gomes Canotilho, a interpretação das normas deve garantir sua constitucionalidade, tendo várias dimensões: o princípio da prevalência da constituição, o princípio da conservação das normas e o princípio da exclusão da interpretação conforme a constituição mas contra legem. Insere, ainda, o mestre português algumas regras limítrofes da interpretação conforme a Constituição: esta só será legítima se houver espaço de interpretação; a interpretação referida deve ser afastada quando, em lugar do resultado querido pelo legislador, se obtém uma regulação nova e distinta.

A Constituição Federal, ao tratar do conceito de administração pública, no caput do art. 37, diferencia expressamente a existência da administração direta e de administração indireta, assim se a intenção da Emenda Constitucional n.º 93, fosse englobar a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

administração indireta, certamente, tal nomenclatura seria incluída juntamente com “órgão, fundo ou despesa”.

Assim, a DRE não se aplica a entidades da administração indireta, por isso mesmo o texto constitucional não utiliza tal expressão – pois isso feriria a autonomia das entidades descentralizadas da administração pública.

Semelhante discussão, ocorreu, à época da DRU, no que tange as contribuições da Seguridade Social, cujos recursos fazem parte do orçamento do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), porém a arrecadação é realizada diretamente pela Secretaria da Receita Federal.

O professor Harada pondera que não há óbice à arrecadação feita pela Secretaria da Receita Federal, desde que haja o repasse integral desses recursos para o orçamento daquela autarquia, sob pena de inconstitucionalidade, verbis: A atividade de arrecadação pode ser delegada, segundo o art. 7º, do Código Tributário Nacional, constituindo inclusive economia, a utilização do aparato da Receita Federal para essa arrecadação.

Todavia, apesar da divergência, dúvidas não existem quanto à estrita vinculação desses recursos, devendo o desvio no seu emprego ser taxado inconstitucional. (grifamos)

O Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia ao julgar o Mandado de Segurança (Processo n. 0803399-59.2016.8.22.0000), movido pelo Governo do Estado de Rondônia em relação a decisão emanada por essa Corte Estadual de Contas nos autos n. 259/16, que tratou de transferência de recursos do Detran/RO ao Governo do Estado, acolheu o voto do relator d. Desembargador Raduan Miguel Filho, que esclarece a não aplicação da EC n. 93/2016 às Autarquias Estaduais, verbis:

(...) Ademais, importante registrar que, ainda que a Lei Orçamentária recepcionasse a **previsão de transferência de taxas do Detran, esta seria de constitucionalidade duvidosa por desvincular receita que não pertence ao Estado, mas sim a Autarquia.**

A desvinculação de receita, prevista no artigo 76 da ADCT, alterado pela EC 93/2016 – Art. 76 e 76A, prevê a desvinculação apenas de receitas pertencentes aos próprios Estados, à União, Distrito Federal e Municípios. (...) (grifamos)

Nesse sentido, colaciono artigo publicado na Revista Consultor Jurídico¹², de autoria do Juiz de Direito e Professor da Universidade Federal de São Paulo – Dr. Mauricio Conti¹³, que ao analisar a possível incidência da DRE na Fapesp (Entidade da Administração Indireta do Estado de São Paulo), afirmou:

A doutrina de Direito Administrativo diferencia órgão (que pertence à administração direta) de entidade (que é pertencente à administração indireta). A DRE se aplica a “órgão, fundo ou despesa”, conforme texto do artigo 76-A do ADCT, não atingindo entidades da administração indireta. A DRE não poderia se aplicar a entidade, por isso mesmo que o texto constitucional não utiliza a expressão — pois isso feriria a autonomia das entidades descentralizadas da administração pública.

In casu, por ser o Detran/RO, nos termos da Lei Estadual n. 134/16 e Lei Complementar n. 369/07, uma entidade autárquica estadual, com personalidade jurídica de direito público interno, com autonomia administrativa e financeira, não deve sofrer qualquer interferência do disposto no art. 76-A do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal.

Ademais, registre-se que, infelizmente, não é de hoje, tentativas realizadas pelo Executivo Estadual de ingerências no Detran/RO, demonstrando grave violação a Constituição Federal.

Repise-se assim que o produto da arrecadação de taxas da alçada do Detran/RO, somente poderá ocorrer no âmbito das atividades daquela Autarquia

19. Ademais, ainda a nível judicial, o Superior Tribunal de Justiça ao julgar o recurso ordinário em mandado de segurança apresentado pelo Estado de Rondônia contra acórdão do Tribunal

Parecer Prévio PPL-TC 00035/19 referente ao processo 00579/19

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

de Justiça do Estado de Rondônia que denegou o *writ* nos termos da seguinte ementa: "*Mandado de Segurança. TCE. Ato coator. Ilegalidade. Inexistência. Inexiste ilegalidade na recomendação feita pelo Tribunal de Contas do Estado, como medida protetiva aos recursos públicos, para não aplicação de lei que transfere verbas pertencentes à Autarquia para o Estado, proveniente de arrecadação de taxas, ante o caráter vinculante do produto.*", indeferiu o pedido liminar, ratificando o entendimento da Justiça de 2º Grau (TJ/RO), que, por sua vez, foi enfática quanto à não aplicação da EC n. 93/2016 às Autarquias Estaduais (Processo n. 0803399-59.2016.8.22.0000, movido pelo Governo do Estado de Rondônia em relação a decisão emanada nos autos n. 259/16/TCE-RO).

20. Convergindo com todos os fundamentos aqui expostos, a notável Corte de Contas do Estado de Minas Gerais, em resposta à recente (publicada em 19/06/2019) e semelhante consulta, assim se manifestou no Processo n. 1058488, da Relatoria do Conselheiro Sebastião Helvecio, que peço *vênia* para transcrever seu inteiro teor, dada sua lucidez e didatismo:

CONSULTA N. 1058488

Consulente: René Henrique Cardoso Renault

Procedência: Serviço Autônomo de Água e Esgoto do Município de Caeté

RELATOR: CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO

EMENTA

DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DOS MUNICIPIOS - DRM. AUTARQUIA.

REPASSE DE RECURSOS AO PODER EXECUTIVO. IMPOSSIBILIDADE. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA. AUTONOMIA. TARIFAS. NÃO APLICABILIDADE.

1. **A Desvinculação das Receitas dos Municípios, instituída pela EC n. 93/2016, não autoriza o repasse de recursos de autarquia ao Poder Executivo, em respeito à autonomia patrimonial, administrativa e financeira da Administração Pública Indireta.**

2. A Desvinculação das Receitas dos Municípios não compreende as receitas relativas à cobrança de tarifa, tendo em vista tratar-se de receitas inerentes à remuneração de serviços públicos prestados por concessionários, pessoas jurídicas distintas do Poder Executivo Municipal.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

37ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno - 19/12/2018

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

I-RELATÓRIO

Trata-se de consulta eletrônica formulada pelo Sr. René Henrique Cardoso Renault, dirigente do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Caeté, com legitimidade prevista no inciso VIII do art. 210 do Regimento Interno, in verbis:

- 1) Levando em consideração a EC n. 93/2016, pode uma autarquia municipal, que tem como finalidade prestar serviços de água e esgoto do município, fazer uma doação ou repasse de recursos financeiros para o Executivo Municipal?
- 2) Se baseado no texto da EC n. 93/2016 for possível o repasse/doação de recursos financeiros da autarquia ao executivo municipal, poderia tal recurso ser destinado a outro fim que não seja para o de saneamento básico?
- 3) Ademais, no final do caput do art. 76-A, do ADCT, onde se lê: "e outras receitas recorrentes", pode se entender a tarifa cobrada pelos serviços de água e esgoto como outras receitas recorrentes?

Parecer Prévio PPL-TC 00035/19 referente ao processo 00579/19

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

4) Caso haja legalidade no repasse de recursos financeiros da autarquia ao executivo municipal e a autarquia necessite de investimentos financeiros indispensáveis a melhoria na prestação de serviços, ainda assim seria possível tal repasse/doação?

A consulta foi distribuída a esta relatoria, após o que determinei o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Sistematização e Publicação das Deliberações e Jurisprudência para fins do disposto no §2º do art. 210-B do Regimento Interno deste Tribunal.

A Coordenadoria, em pesquisa realizada nos sistemas TCJuris e MapJuris, nos informativos de jurisprudência e nos enunciados de súmula, concluiu que este Tribunal não enfrentou os questionamentos nos exatos termos ora formulados pelo consulente. Ato contínuo, retornaram-me os autos.

É o relatório.

II-FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar

Preliminarmente, conheço da consulta, porquanto estão presentes os pressupostos de admissibilidade especialmente elencados nos incisos I a V do § 1º do art. 210-B do Regimento Interno desta Corte, sendo inquestionáveis a legitimidade da parte e a pertinência do assunto versado, que está posto em tese e é afeto à competência deste Tribunal.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Conheço.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Admito também a Consulta, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator..

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Também conheço.

ADMITIDA A CONSULTA.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Mérito

Contexto da edição da EC n. 93/2016

A Emenda Constitucional n. 93/2016 inseriu o art. 76-B no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para conferir às entidades municipais a prerrogativa de desvincular, até 2023, 30% das receitas relativas a impostos, taxas e multas, bem como de outras receitas correntes, nos seguintes termos:

Art. 76-B. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes. Parágrafo único. Excetuam-se da desvinculação de que trata o caput:

I - recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e

Parecer Prévio PPL-TC 00035/19 referente ao processo 00579/19

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;
II - receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;

III - transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;

IV- fundos instituídos pelo Tribunal de Contas do Município. Instituiu-se, portanto, a assim denominada Desvinculação das Receitas dos Municípios (DRM), cuja criação se deu no bojo da prorrogação da Desvinculação das Receitas da União (DRU) e sua respectiva extensão a estados e municípios – previstas nos artigos 76,76-Ae 76-B do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, todos com redação dada pela EC n. 93/2016.

A origem da DRU remonta à época da adoção do Plano Real e das medidas adotadas em prol da estabilização monetária do país. À época, o excesso de vinculações no Orçamento Geral da União, dificultava a obtenção do superávit primário, levando o governo a aumentar os níveis de endividamento para o pagamento de despesas obrigatórias enquanto dispunha de recursos em outros itens. Criou-se, então, o fundo Social de Emergência, por meio da Emenda Constitucional de Revisão n. 1/1994, que, após sucessivas prorrogações e transformações, assumiu, com o advento da EC n. 27/2000 a denominação de Desvinculação das Receitas da União.

Uma vez que Estados e Municípios têm vivido dificuldades equivalentes às que motivaram a

criação da DRU – engessamento orçamentário e necessidade de redução dos níveis de endividamento – sobretudo considerando o período de grave recessão recentemente enfrentado, o Congresso Nacional houve por bem estender às demais esferas da federação a prerrogativa há anos conferida ao governo federal. Doação ou repasse da autarquia para o Poder Executivo
1) Levando em consideração a EC n. 93/2016, pode uma autarquia municipal, que tem como finalidade prestar serviços de água e esgoto do município, fazer uma doação ou repasse de recursos financeiros para o Executivo Municipal?
2) Se baseado no texto da EC n. 93/2016 for possível o repasse/doação de recursos financeiros da autarquia ao executivo municipal, poderia tal recurso ser destinado a outro fim que não seja para o de saneamento básico?
4) Caso haja legalidade no repasse de recursos financeiros da autarquia ao executivo municipal e a autarquia necessite de investimentos financeiros indispensáveis a melhoria na prestação de serviços, ainda assim seria possível tal repasse/doação?

Este Tribunal, ao responder à Consulta n. 838537, na Sessão de 01/12/2010, sob minha relatoria, fixou prejulgamento de tese no sentido de que uma autarquia municipal – no caso, incumbida da prestação de serviços públicos de fornecimento de água e tratamento de esgoto – não poderia repassar receitas provenientes de arrecadação de taxas uma vez que tais recursos devem, obrigatoriamente, ser utilizados para as finalidades vinculadas à sua atividade fim.

Quando da resposta à Consulta n. 837626, sob a relatoria do Conselheiro Mauri Torres, na sessão de 20/05/2012, versando sobre tema correlato, esta Corte foi além, fundamentando a impossibilidade de transferência de recursos financeiros da autarquia municipal para o correspondente Poder Executivo – não apenas em função da vinculação das receitas autárquicas à respectiva atividade-fim, mas, também – diante da autonomia patrimonial, administrativa e financeira do ente, atributos inerentes à Administração Indireta.

Assim fundamentou o relator à época:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Cumpra esclarecer que o modelo de gerenciamento da prestação dos serviços públicos de água e esgoto no município é uma opção político-administrativa do Executivo local, que pode optar por prestá-lo diretamente por meio de um departamento (administração direta), ou de forma descentralizada transferindo a execução dos serviços para autarquias, para entidades paraestatais, instituídas sob a forma de empresas públicas ou sociedades de economia mista, ou, ainda, para empresas privadas, caracterizando, em todos os casos, uma gestão descentralizada (administração indireta).

No presente caso, a Administração Pública decidiu pelo gerenciamento dos serviços de água e esgoto do município de forma indireta, por meio de uma autarquia municipal denominada Serviço Autônomo de Água e Esgoto que é ente administrativo autônomo criado por lei específica, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio e atribuições outorgadas na forma da lei. Esse modelo tem como princípio fundamental a descentralização, sendo os serviços de água e esgoto desmembrados do aparelho administrativo do Poder Executivo. Assim, todos os serviços e investimentos para o setor são agrupados na autarquia municipal criada com o objetivo de tornar mais eficiente o processo de gestão e evitar o compartilhamento de poderes. Feitas essas considerações, fica evidente que a autarquia municipal denominada Serviço Autônomo de Água e Esgoto possui, como o próprio nome indica, total autonomia jurídica, administrativa e financeira, competindo-lhe, em geral, exercer todas as atividades relacionadas à administração, operação, manutenção e expansão dos serviços de água e esgoto. Para tanto, compete-lhe gerenciar seus recursos de modo a propiciar um serviço de qualidade à população por meio de investimentos planejados para o setor. Esse é o entendimento majoritário da doutrina pátria, que destaco no ensinamento de Odete Medauar, consignado na sua obra “Direito Administrativo Moderno”, 3ª edição, Revista dos Tribunais 1999, in verbis:

As autarquias caracterizam-se por possuírem personalidade jurídica própria, sendo, assim, sujeito de direitos e encargos por si próprias. Caracterizam-se ainda por possuírem patrimônio e receita próprios o que significa que os bens e receitas das autarquias não se confundem, em hipótese alguma, com os bens e receitas da Administração Direta a que se vinculam, sendo estes geridos pela própria autarquia. Dessa feita, optando o Executivo municipal por adotar o modelo descentralizado de gestão dos serviços de saneamento básico no município, por meio da proposição de lei para a criação de uma autarquia, não vejo sentido para que essa autarquia realize qualquer repasse de recursos ao município, seja no curso ou no final do exercício financeiro.

A percuente fundamentação supratranscrita levou à incontornável conclusão desta Casa pela impossibilidade da transferência, para o Poder Executivo, no curso ou no final do exercício, de “recursos financeiros provenientes de superávit advindo da arrecadação das tarifas cobradas pela prestação do serviço de água e esgoto no âmbito das autarquias, tendo em vista a sua autonomia administrativa e financeira.”

Desta forma, em resposta ao questionamento n. 1, em que pese a envergadura constitucional e a abrangência da norma que a institui, entendo que a Desvinculação das Receitas dos Municípios, instituída pela EC n. 93/2016, não autoriza o repasse de recursos de autarquia ao Poder Executivo, em respeito à autonomia patrimonial, administrativa e financeira da Administração Pública Indireta.

Diante disso, entendo prejudicados os questionamentos n. 2 e 4.

Aplicabilidade da EC 93/2016 sobre tarifas

3) Ademais, no final do caput do art. 76-A, do ADCT, onde se lê: "e outras

Parecer Prévio PPL-TC 00035/19 referente ao processo 00579/19

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

receitas recorrentes", pode se entender a tarifa cobrada pelos serviços de água e esgoto como outras receitas recorrentes?

O caput do art. 76-B dispõe sobre as receitas relativas a "impostos, taxas e multas", além de "outras receitas correntes", sem menção específica a tarifas. A interpretação estritamente literal do dispositivo levaria à conclusão de que o constituinte derivado se referia apenas a impostos, taxas, multas e "outras receitas correntes" em relação direta com os classificadores orçamentários da receita. Tal entendimento, por sua vez, levar-nos-ia ao absurdo jurídico de relegar o conteúdo e alcance da norma constitucional a um ato do Poder Executivo federal, a quem cabe definir normas gerais para consolidação das contas públicas, nos termos do art. 50, § 2º da Lei Complementar n. 101/2000.

O princípio da supremacia da Constituição, portanto, leva-nos ao entendimento de que a

expressão "outras receitas correntes" configura um recurso legislativo de interpretação analógica, que consiste na técnica de o legislador, no intuito de conferir amplitude à norma, apresentar uma forma fechada, seguida de uma forma aberta na descrição dos institutos.

Com efeito, percebe-se que a redação conferida ao art. 76-B do ADCT, a partir da menção a "impostos, taxas e multas", busca ampliar ao máximo o seu alcance, salientando abranger aqueles "já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data", bem como "seus adicionais e respectivos acréscimos legais", incluindo, ao final "outras receitas correntes" – referindo-se, portanto, à generalidade dos ingressos correntes.

Entretanto, deve-se considerar a natureza jurídica da tarifa, decorrente do fenômeno da parafiscalidade. A tarifa, por excelência, consiste na contraprestação cobrada pelo concessionário de serviço público, pessoa jurídica distinta da Administração Pública direta.

Desta forma, diante dos aspectos já discorridos quanto à autonomia patrimonial, financeira e administrativa inerentes aos entes autárquicos, respondo ao questionamento n. 3 no sentido de que a Desvinculação das Receitas dos Municípios não compreende as receitas relativas à cobrança de tarifa, tendo em vista tratar-se de receitas inerentes à remuneração de serviços públicos prestados por concessionários, pessoas jurídicas distintas do Poder Executivo Municipal.

III-CONCLUSÃO

Diante do exposto, respondo aos questionamentos formulados nos seguintes termos:

1) Levando em consideração a EC n. 93/2016, pode uma autarquia municipal, que tem como finalidade prestar serviços de água e esgoto do município, fazer uma doação ou repasse de recursos financeiros para o Executivo Municipal?

A Desvinculação das Receitas dos Municípios, instituída pela EC n. 93/2016, não autoriza o repasse de recursos de autarquia ao Poder Executivo, em respeito à autonomia patrimonial, administrativa e financeira da Administração Pública Indireta.

2) Se baseado no texto da EC n. 93/2016 for possível o repasse/doação de recursos financeiros da autarquia ao executivo municipal, poderia tal recurso ser destinado a outro fim que não seja para o de saneamento básico? Prejudicada.

3) Ademais, no final do caput do art. 76-A, do ADCT, onde se lê: "e outras receitas recorrentes", pode se entender a tarifa cobrada pelos serviços de água e esgoto como outras receitas recorrentes?

A Desvinculação das Receitas dos Municípios não compreende as receitas relativas à cobrança de tarifa, tendo em vista tratar-se de receitas inerentes à remuneração de serviços públicos prestados por concessionários, pessoas jurídicas distintas do Poder Executivo Municipal.

Parecer Prévio PPL-TC 00035/19 referente ao processo 00579/19

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

4) Caso haja legalidade no repasse de recursos financeiros da autarquia ao executivo municipal e a autarquia necessite de investimentos financeiros indispensáveis a melhoria na prestação de serviços, ainda assim seria possível tal repasse/doação?

Prejudicada.

É o meu parecer, que submeto à consideração dos Srs. Conselheiros. Determino a intimação do consulente, por meio de publicação no Diário Oficial de Contas (DOC), nos termos do §1º do art. 210-D do Regimento Interno. Após, archive-se essa consulta eletrônica.

PARECER

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em: I) conhecer da consulta, preliminarmente, porquanto estão presentes os pressupostos de admissibilidade especialmente elencados nos incisos I a V do § 1º do art. 210-B do Regimento Interno desta Corte; II) fixar prejudgamento de tese, com caráter normativo, em resposta aos questionamentos constantes dos itens 1 e 3, nos seguintes termos: a) a Desvinculação das Receitas dos Municípios, instituída pela EC n. 93/2016, não autoriza o repasse de recursos de autarquia ao Poder Executivo, em respeito à autonomia patrimonial, administrativa e financeira da Administração Pública Indireta; e b) a Desvinculação das Receitas dos Municípios não compreende as receitas relativas à cobrança de tarifa, tendo em vista tratar-se de receitas inerentes à remuneração de serviços públicos prestados por concessionários, pessoas jurídicas distintas do Poder Executivo Municipal; III) considerar prejudicada a análise dos itens 2 e 4, conforme fundamentação constante do inteiro teor deste parecer; IV) determinar a intimação do consulente, por meio de publicação no Diário Oficial de Contas (DOC), nos termos do §1º do art. 210-D do Regimento Interno; e V) determinar, por fim, o arquivamento da consulta eletrônica.

Plenário Governador Milton Campos, 22 de maio de 2019 (grifei)

21. Desta forma, sou do entendimento de que o art. 76-A do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal, inserido pela EC n. 93/2016, que criou a Desvinculação de Receitas Estaduais – DRE, se aplica a “órgão, fundo ou despesa”, não havendo qualquer menção a “autarquias ou qualquer outra entidade da administração indireta”, estando o parecer prévio n. 13/2011-Pleno em plena eficácia.

22. Por todo o exposto, e sem mais delongas, ao tempo em que acolho como razão de decidir os fundamentos meritórios do Parecer n. 0166/2019-GPGMPC (ID= 779470), apresento a este egrégio Pleno o seguinte voto:

I – Conhecer da presente Consulta, formulada pelo atual Diretor-Geral do Detran/RO, Cel. PM RR Neil Aldrin Faria Gonzaga, por entender que, a despeito da ausência de parecer jurídico encartado, o que compromete o preenchimento dos requisitos de admissibilidade do expediente, analisando a dúvida em apreço consigno que a matéria questionada é de cristalina relevância não só porque envolve vultosa importância financeira (a desvinculação de 30% do valor arrecadado afeta consideravelmente o atendimento e a qualidade do serviço vinculado), mas também porque não conhecer da matéria elevaria a controvérsia acerca da temática (alcance da desvinculação de receitas conforme o mandamento constitucional da EC 93/2016), podendo provocar futuro



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

imbróglgio jurídico e consequências severas ao interesse público; e, quanto ao mérito, respondê-la nos seguintes termos:

O Parecer Prévio n. 13/2011 – Pleno, continua tendo eficácia em seu inteiro teor, mesmo após o advento da EC n. 93/2016. O Art. 76-A do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal, inserido pela EC n. 93/2016, que criou a Desvinculação de Receitas Estaduais – DRE, se aplica a “órgão, fundo ou despesa”, não havendo qualquer menção a “autarquias ou qualquer outra entidade da administração indireta”

II – Dar ciência desta Decisão e do Parecer Prévio ao interessado, via Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recursos, com supedâneo no art. 22, inciso IV, c/c art. 29, inciso IV, da Lei Complementar n. 154/1996, informando-os que seu inteiro teor está disponível para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em homenagem à sustentabilidade ambiental; e

III – Determinar que Secretaria de Processamento e Julgamento – SPJ dê cumprimento ao art. 927, § 5º do Código de Processo Civil, promovendo a publicidade dos precedentes desta Corte de Contas, organizando-os por questão jurídica decidida e divulgando-os, preferencialmente, na rede mundial de computadores;

IV – Determinar que o Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação oriente a Secretaria Estratégica de Tecnologia da Informação e Comunicação – SETIC na operacionalização do item III, de forma prioritária;

V - Arquivar os autos, depois de adotadas, pelo Departamento do Pleno, as medidas acima elencadas.

É como voto.

CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

Não é novidade para este Colegiado o que penso sobre esta matéria, porque já me posicionei no julgamento do Processo n. 118/2016 e não modifiquei meu entendimento. Há um aforismo latino que diz *in claris legis cessat interpretatio*, ou seja, se a lei é clara não precisa de interpretação. Em contrapartida a esse aforismo, temos o artigo 5º da LINDB que diz: na aplicação da lei, o juiz (leia-se julgador, conselheiros) atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum. O julgador tem que prospectar, com a responsabilidade trazida pela dogmática jurídica em auxílio à boa hermenêutica jurídica, o que verdadeiramente é o espírito da lei. O que se prospecta são os fins sociais. Quais são os fins sociais desta desvinculação que antes permitida para União que o legislador esquecera e que depois estende para os estados e para os municípios? Ao darmos uma interpretação restritiva, conforme quer imprimir o Ministério Público de Contas quando fala a título de órgão da administração pública direta, essa me parece de toda restritiva. Se quisesse o legislador ter abarcado as autarquias à descentralização da administração pública teria dito. Se fizermos isso, estaremos estimulando, em desacordo com o que pregamos, que é a boa governança pública, dizendo para um órgão, o Detran, que arrecade, inclusive a métrica que utiliza é toda desarrazoada, é um desatino as

Parecer Prévio PPL-TC 00035/19 referente ao processo 00579/19

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

taxas que o Detran cobra. Agora, para onde vai esse dinheiro que é sangrado do povo? Seria o Detran uma espécie de banco arrecadador? Talvez seja o apetite que se tem para ser diretor do Detran, porque a permissibilidade da gastança que possa ocorrer na medida que se tem muito dinheiro e não se tem o que fazer, gastam da forma que melhor aprouver, mas não atendendo os fins sociais colimados pela Constituição prestamista, ou como diz José Afonso da Silva que diz que é finalística. A finalidade traz a título de exemplo os objetivos da República, do primeiro ao último dispositivo da Constituição não tem outra vocação senão a realização do bem comum. Então que bem comum é esse em que temos primos ricos e primos pobres, irmãos ricos (Detran)? Sangrando a população com taxas exorbitantes, que poderá, se tiver um mau gestor, fazer uma gastança generalizada de recursos públicos, amealhados a título de taxas que é contraprestacional e que deveria ter uma precificação adequada para poder se abstrair o valor desse serviço prestado. A contrário senso, ao invés deste Tribunal estar estimulando a prática da boa governança, estaríamos estimulando este órgão que continua arrecadando, competindo com a Sefin, com apenas a sede arrecadatória, manifesta pelo instrumento taxa. Aí temos o outro lado da moeda, que vítima do trânsito, temos um hospital e outras casas de saúde que sofrem um depósito de seres humanos, para buscar uma solução para a saúde e que na verdade foi malferida por conta desse trânsito violento que temos na capital, um dos mais violentos do país. Se o Governo estivesse de má-fé, solucionaria o problema com uma canetada, mandava o projeto para Assembleia e resolveria a natureza jurídica daquela autarquia, que passaria a integrar a administração pública direta. Mas quis discutir para que este Tribunal, porque já autorizamos no passado a fazer, para que não aja de forma espasmódica, que não tenhamos uma espécie de direito gasoso. Precisamos decidir de uma vez por todas se pode ou não, dentro do limite possível da desvinculação, porque já autorizamos uma vez e agora já não pode mais. Precisamos encarar a questão da primazia da realidade. A LINDB traz de forma cristalina o princípio da primazia da realidade. Há clara vinculação entre todo o descaso que temos na saúde, que por falta de governança, mas falta também recurso, porque o Estado de Rondônia pela universalidade da saúde não atende só os limites do Estado, atende estados limítrofes, inclusive países limítrofes. O artigo 20 da LINDB, combinado com artigo 22, traz clareza quanto a esse primado na interpretação das leis, de normas que afetam o direito administrativo, que estejamos afetos à realidade, ao que é passado no mundo que habita os homens. Entendo, em razão de tratarmos dessa consulta, que temos que sinalizar de forma definitiva, dizendo se pode ou não pode, pois o administrador quer uma segurança para poder realizar o postulado, o desejo constitucional que é a realização do bem comum. Precisamos gerar segurança jurídica ao gestor, dizer se há incidência ou não na norma daquele parecer prévio, precisamos dizer qual a consequência dessa desvinculação, se autorizarmos porque está no orçamento, é sinal que rompemos a barreira e dizemos que é possível; se é possível, que desvincule no patamar trazido pela norma de 30% e canalize para aquilo que gera causa e efeito com essa desvinculação que no caso seria a saúde. Na declaração de voto que trouxe, estou estendendo, dizendo que é possível desde que seja para a saúde. Dessa feita, apresento declaração de voto no sentido de conhecer da consulta e afastar a incidência do Parecer Prévio n. 13/2011, na desvinculação da receita corrente trazida pela Emenda Constitucional 93/2016, que introduziu na ordem jurídico-constitucional o artigo 76-A do ADCT, por serem objetos jurídicos distintos, visto que o mencionado parecer prévio trata de transferências voluntárias, e desvinculação constitucional da receita não é voluntária, e sim possui caráter cogente por sua natureza normativa. Bem assim, por restar provado que os serviços públicos outorgados prestados pelo Detran-RO guardam nexos causal com as despesas de saúde prestadas em favor das pessoas que sofrem acidente de trânsito e pela incidência do princípio da unidade do orçamento. Assentou que a desvinculação da receita corrente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

prevista na norma constitucional do artigo 76 do ADCT, norma criada pela Emenda Constitucional 93/2016, somente pode ser destinada para custear as despesas com tratamento de saúde em qualquer especialidade médica, saúde no seu sentido estrito, dada a vinculação do Detran com elevado índice de acidente no trânsito, cujas pessoas acidentadas recebem tratamento médico-hospitalar, inclusive de alto custo.

CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA

Regimentalmente, o presidente participa apenas em casos excepcionais, por isso faço uso atípico, utilizando como fundamento os artigos 148 e 187 do regimento interno, que diz que o presidente participa quando há dúvida quanto à constitucionalidade do ato do poder na análise em questão. Vou começar a história, lá atrás o Tribunal, excepcionalmente, autorizou, ainda que não suportando ou fundamentado legalmente, que 30 milhões de reais pudessem ser repassados para o hospital João Paulo II, nos anos de 2011. De lá para cá, houve várias tentativas do Poder Executivo relativas ao uso de recurso vinculados a fundos, fui relator e em todas eu neguei, porque tem aplicação específica. No que trata do Detran, estou entrando na discussão com fundamento no artigo 187 que diz que compete ao Presidente votar quando se apreciar arguição de inconstitucionalidade de lei ou de ato do Poder Público. E segundo o artigo 148, quando a matéria for muito complexa, nesse caso, não é complexa, mas não convergente, na base do inciso I, posso adiar a discussão. Nesse sentido, em nome da matéria, prolatei várias decisões nas quais neguei qualquer transferência de fundo para uso inespecífico e tivemos respaldo da Justiça. Já sinalizei naquelas ocasiões, inclusive com aquiescência deste Tribunal, relativamente ao uso do recurso do Detran quando em caráter incidental, mas costumeiro, porque é participe dele, da mazela da saúde, em consequência de fiscalização ineficiente, em que possa ser utilizado quando demonstrada a correlação entre as agonias do Estado, com relação a acidentes, à própria saúde, à educação, pudesse sacar recursos daquela instituição vinculando especificamente o objeto dela com a sua não atuação, isso através de convênio. Agora, quando se tenta, através de um decreto, utilizar o fundamento, uma medida constitucional que não autoriza a autarquia e ainda desvincula me parece que têm duas matérias a serem discutidas. Ademais, vou no direito processual da Corte, a consulta não pode trabalhar fora da tese e na decisão que ora estamos a prolar, ainda que incidental, versa sobre caso concreto, uma autorização incidental, contrária aos preceitos legais, primeiro, porque a consulta não se presta a isso. Nesse sentido, faço esses prolegômenos para que a discussão continue ou seja adiada, para que tenhamos uma plenitude do Tribunal com relação ao que o relator suscita, que é a plenitude do parecer de 2011, ou seja, se o parecer de 2011 continua em sua vigência conforme a proposta do relator. Entretanto tem uma decisão que o precede pelo conhecimento da consulta, ciência aos interessados, na forma do parecer prévio, mas incidentalmente autoriza transferência de recurso que não tem autorização, não pode a consulta autorizar. Essa, ainda que incidental, é a posição processual da Corte, e nas minhas competências, como presidente, que são estreitíssimas, se a matéria não chegar a consenso, devemos adiar a discussão.

CONSELHEIRO-SUBSTITUTO OMAR PIRES DIAS (em substituição regimental ao Conselheiro Paulo Curi Neto)

Fiz um pequeno estudo, considerando a relevância do assunto e encontrei um artigo do Procurador do Estado Artur Leandro, que foi divulgado em um periódico jurídico, que traz muito bem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

o assunto à baila, coloca em discussão a possibilidade de desvinculação da receita arrecadada pelas taxas dos Detrans, faz uma exposição muito profunda, fala do princípio da dignidade da pessoa humana, do bem comum, que o Estado necessita de recursos para superar essas demandas. Deixa bem claro o que o relator falou, a taxa é vinculada, mas sua arrecadação não, a competência do Estado institui tributos e efetivamente arrecada esses tributos. Fala também do princípio da unidade de tesouraria, o Estado detém esse poder de arrecadar e repassar a quem de direito, dentro do aspecto orçamentário. Esse é um dos poucos artigos relacionados ao tema. O artigo deixa bem claro, com base em decisão do Supremo, a questão dos valores das taxas que têm que estar adstritas a uma prestação de serviço, se está tendo lucro, ou está sendo exorbitante, o que seria uma injustiça fiscal, ou o Estado poderia se apropriar como um ente detentor de personalidade para arrecadar e utilizar desses recursos onde são necessários. A multa é totalmente vinculada com base no código de trânsito brasileiro e em pesquisa achei que tramita o projeto de lei 10.171/2018, em regime de urgência, já foi aprovado no Senado, está tramitando na Câmara, que altera a Lei 9.503/97 e a Lei 80/90 para destinar 30% da receita arrecadada com a cobrança de multa de trânsito ao SUS. Pode-se verificar que até a multa que tem vinculação clara já está tendo a possibilidade de 30% ao SUS. Acho que o instrumento mais adequado para isso é o convênio. Há uma doutrina da STN que diz que a formação de um convênio é uma das formas possíveis de disciplinar a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. Isso é plenamente possível desde que devidamente mostrando a finalidade dessas receitas, com prestação de contas periódica e amarrando bem para não superar essa vinculação. Penso que não devemos nos prender a pareceres prévios, porque o entendimento pode evoluir, como pretendemos agora. O voto substitutivo do Conselheiro Wilber caminha bem nesse sentido e estou propenso a aderir.

CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES

Quero depois de todas essas aulas que tivemos hoje, sou um admirador do Procurador Aparício Paixão, alguns pontos abordados na sustentação oral foram também abordados pelo Conselheiro Wilber, pelo relator, precipuamente a Constituição Federal ao estabelecer a dignidade da pessoa humana, que para mim é o princípio que mais importa nessa axiologia de Miguel Reale (fato, valor e norma) e na ontognoseologia, que é o valor e não há nada que mais tenha valor que a vida humana. Colmata-se na norma um mínimo existencial e esses princípios constitucionais têm força centrípeta sobre todo ordenamento, toda ordem jurídica constitucional e infraconstitucional tem que obedecer esses princípios. Aí vem a concepção da LINDB, vem o mundo do ser e do dever ser, o que estar no mundo do ser é verdade, a estatística preponderante é que a saúde pública se compromete pelos acidentes de trânsito e principalmente acidente de moto. Não podemos interpretar a norma como se fosse uma régua rígida, os gregos resolviam isso com a régua de lesbos, uma régua de metal flexível, para medir a exata medida e os ângulos. Assim uma coisa é boa quanto trata isonomicamente todos os demais. Essa é uma matéria tormentosa, têm pelos menos vinte princípios aplicáveis ao orçamento, há dúvidas sobre a CUT (Conta Única do Tesouro), na fazenda pública para combater esse engessamento orçamentário é que se pensou na DRU (Desvinculação de Receita da União) e, por conseguinte, vem a DRE e depois a DRM. Têm coisas muito complexas para analisarmos, por exemplo, taxa e tarifa, que Sebastião Helvecio falou, mas não é o caso, é a questão da natureza contraprestacional. Poderíamos resolver isso pelo princípio da supremacia da Constituição e assim haveríamos de entender o que a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Constituição diz a respeito dessa matéria. A Constituição impede que faça remanejamento orçamentário, é clara no 76-A, quando diz que são desvinculados do órgão fundo ou despesa, 30% das receitas dos Estados, impostos, taxas e multas, fala no geral. Não adianta eu falar é taxa, é tarifa, porque taxa é uma coisa e tarifa é outra, temos uma taxa de pedágio e uma tarifa, por exemplo, de táxi, são naturezas distintas, que também poderiam ter consequência nesta análise. A Constituição está dizendo que isso é uma exceção, está desvinculado, ela ressalva, como receitas para transferência de município, de saúde, de educação, transferência obrigatória, voluntária, os que são do Poder Judiciário, do Ministério Público, isso já tem uma vedação. Nos demais, o constituinte não veda nada. O que não fez o legislador constitucional para excetuar que não o faça o intérprete, se não estará restringido no texto constitucional. No parágrafo único, já trazem essas exceções, que não contemplam as questões que estamos a tratar. Depois de tudo isso, tem uma coisa que causa uma certa insegurança, de separar o que é caso concreto do que é abstrato. Vi que o voto do relator está consentâneo com a realidade, mas ainda pairam algumas dúvidas, ainda estou inseguro, porque estamos a modificar o Parecer Prévio 13/2011, e minha preocupação é com a segurança jurídica. Penso que se o Estado tem dinheiro em algum lugar que possa ser usado, e tem que ser usado. Particularmente, não estou convencido de que possa votar agora, para que haja uma segurança jurídica *interna corporis* da Corte e se expanda para os demais jurisdicionados, por isso vou pedir vista.

CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

A única preocupação que tenho de tudo isso é que a vida, acima de tudo, a dignidade da pessoa humana é o bem maior, o princípio que mais fortalece o bem comum, temos que avaliar essas coisas por esse aspecto. Eu também me reavalio, porque um país ter mais leis do que o Brasil, ter mais órgãos de fiscalização do que esse Brasil e o patamar em que temos, tem alguma coisa errada, pois essa conta não fecha.

CONTINUAÇÃO DO JULGAMENTO – 10.10.2019

VOTO VISTA

CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES

Em proêmio, esclareço que na sessão plenária realizada em 5 de setembro de 2019, quando se apreciava o Relatório e Voto proferido pelo Eminentíssimo Conselheiro Substituto Erivan Oliveira da Silva, em substituição regimental ao Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello, neste Processo autuado sob n. 579/19, não me senti suficientemente seguro para externar entendimento quanto ao mérito da consulta telada e as teses aduzidas para a manutenção ou não do Parecer Prévio n. 13/2011-Pleno quanto a possibilidade de desvinculação da receita do Detran/RO em atenção ao artigo 76-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), inserido no texto Constitucional por meio da EC n. 93/2016, levando em conta ainda as manifestações do Ministério Público de Contas e o teor da sustentação oral proferida pelo advogado público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

2. Entretanto, antes de adentrar no mérito destes autos de Consulta, é importante que se faça uma recapitulação de todo o ocorrido até aqui, para que seja possível observar as nuances do caso em tela.
3. A presente Consulta foi formulada pelo Sr. Neil Aldrin Faria Gonzaga, CPF n. 736.750.836-91, Diretor-Geral do Departamento Estadual de Trânsito, a fim de verificar a manutenção da eficácia do Parecer Prévio n. 13/2011-Pleno, frente ao que preconiza o artigo 76-A do ADCT.
4. O Relator originário destes autos apresentou voto no sentido de conhecer da Consulta, ante a relevância da matéria, mesmo que ausente Parecer do Órgão Jurídico vinculado à autoridade consulente, como determina o artigo 84, §1º do Regimento Interno desta Corte de Contas e, no mérito, para autorizar, em caráter excepcional, apenas no exercício de 2019 a desvinculação de recursos do Detran/RO, nos termos do Decreto n. 23.829/2019.
5. O Eminentíssimo Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, apresentou Declaração de Voto em Plenário, no sentido de conhecer a consulta pelos fundamentos lançados trazidos pelo Relator originário, e no mérito, afastar a incidência do Parecer Prévio n. 13/2011-Pleno na desvinculação da receita corrente trazida pela Emenda Constitucional n. 93/2016, pois, o referido Parecer Prévio trataria sobre transferências voluntárias, e a desvinculação constitucional da receita não seria voluntária, bem como por verificar nexo fato-jurídico entre os serviços prestados pelo Detran/RO e as despesas de saúde, prestadas em favor de quem sofre acidente de trânsito.
6. Por fim, assentou o Eminentíssimo Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, que a desvinculação da receita corrente, prevista no artigo 76-A do ADCT, somente poderia ser destinada para custear as despesas com tratamento de saúde, em qualquer especialidade médica, ante a vinculação do Detran/RO com o elevado índice de acidente no trânsito, cujas vítimas recebem tratamento médico do Estado de Rondônia.
7. Após analisar a matéria em comento, detendo-me a todos os detalhes do caso em tela, com as *venias* de estilo e sem delongas desnecessárias, no meu entendimento, verifico de plano, que há divergências pontuais no Voto proposto pelo Eminentíssimo Relator e pelo Eminentíssimo Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, com o meu posicionamento.
8. Feitos esses esclarecimentos, passo à análise da *quaestio facti*, o que faço com base na análise minuciosa dos institutos jurídicos afetos ao presente caso, como segue.

DO JUÍZO DE PRELIBAÇÃO

9. Quanto ao conhecimento da presente consulta, utilizo-me dos mesmos fundamentos apresentados pelo Eminentíssimo Relator, Conselheiro Substituto Erivan Oliveira da Silva, em substituição regimental ao Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello, ante a importância da temática no âmbito da Administração Pública.
10. Assim, mesmo estando desacompanhada de Parecer Jurídico, excepcionalmente, dada a relevância da matéria, conheço da Consulta formulada pelo Sr. Neil Aldrin Faria Gonzaga, CPF



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

n. 736.750.836-91, Diretor-Geral do Departamento Estadual de Trânsito, a fim de verificar a manutenção da eficácia do Parecer Prévio n. 13/2011-Pleno, frente ao que preconiza o artigo 76-A do ADCT, pelos fundamentos contidos no Relatório e Voto do Eminente Conselheiro Relator.

DO MÉRITO DA CONSULTA

11. O mérito da presente Consulta é saber se há manutenção da eficácia do Parecer Prévio n. 13/2011-Pleno após a Emenda Constitucional 93/2016, que incluiu o artigo 76-A no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

12. O Parecer Prévio n. 13/2011-Pleno tem o seguinte teor, *verbis*:

PARECER PRÉVIO Nº 13/2011 – PLENO

“Consulta. Constitucional. Tributário. Administrativo. Financeiro. Orçamento. Transferência de Recursos a outros Órgãos: Impossibilidade. Taxas, Multas e demais receitas. Impossibilidade. Caráter vinculante do produto da arrecadação em face da Legislação Específica do DETRAN e do Comando Constitucional. Unanimidade”

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, reunido em Sessão Ordinária realizada no dia 6 de outubro de 2011, na forma dos artigos 84, mm 1º e 2º, e 85 do Regimento Interno desta Corte, conhecendo da Consulta formulada pelo Diretor-Geral do Departamento Estadual de Trânsito, Airton Pedro Gurgacz, por unanimidade de votos, em consonância com o voto do Relator, Conselheiro EDILSON DE SOUSA SILVA, e

É DE PARECER que se responda à Consulta nos seguintes termos:

É vedado ao DETRAN/RO efetivar o repasse do produto da arrecadação de suas receitas a outro Órgão da Administração Pública, relativas a taxas e multas, bem como às previstas no artigo 7º, I a XI, da Lei Complementar Estadual nº 369/2007, em razão do caráter estritamente vinculante às atividades previstas nos artigos 4º, 5º e 95 e respectivos incisos, do mencionado diploma, combinado com artigo 145, II, da Constituição Federal;

Participaram da Sessão os Senhores Conselheiros JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO, EDILSON DE SOUSA SILVA (Relator), FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, PAULO CURI NETO, WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA; o Conselheiro Presidente em exercício VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA; a Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ÉRIKA PATRÍCIA SALDANHA DE OLIVEIRA.

Sala das Sessões, 06 de outubro de 2011.

13. Em seu teor, o artigo 76-A do ADCT, incluído no texto constitucional por meio da EC 93/2016, assim dispõe, *litteris*:

Art. 76-A. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Estados e do Distrito Federal relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.

Parágrafo único. Excetuam-se da desvinculação de que trata o caput:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

I - recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;
II - receitas que pertencem aos Municípios decorrentes de transferências previstas na Constituição Federal;
III - receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;
IV - demais transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;
V - fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal.

14. A controvérsia, funda-se, pois, em saber se o Parecer Prévio n. 13/2011-Pleno foi ou não recepcionado pela Constituição da República.
15. O Eminentíssimo Conselheiro Relator entende que o artigo 76-A do ADCT não contempla as entidades da administração indireta, motivo pelo qual vota pela manutenção integral do Parecer Prévio n. 13/2011-Pleno, autorizando em caráter excepcional, apenas no exercício 2019, a desvinculação da receita do Detran/RO.
16. Por sua vez, o Eminentíssimo Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, em sua Declaração de Voto em Plenário, entendeu que o Parecer Prévio n. 13/2011-Pleno não é conflitante com o artigo 76-A do ADCT, vez que apenas veda a transferência voluntária, enquanto o referido artigo da Carta da República dispõe sobre desvinculação de receita corrente de forma não voluntária.
17. Assim, o Eminentíssimo Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, votou no sentido de afastar a incidência do Parecer Prévio n. 13/2011-Pleno na desvinculação da receita corrente trazida pela Emenda Constitucional n. 93/2016, pois, o referido Parecer Prévio trataria sobre transferências voluntárias, e a desvinculação constitucional da receita não seria voluntária e que a desvinculação da receita do Detran/RO apenas poderia ser destinada para o custeio de despesas com o tratamento de saúde.
18. Peço *venia* aos Eminentíssimos Conselheiros para divergir, explico.
19. Inicialmente, penso que é de suma importância esclarecer a supremacia que a Constituição da República possui sobre todo o ordenamento jurídico pátrio.
20. Canotilho assim leciona sobre a supremacia normativa da constituição, *in litteris*:

Ao falar-se do valor normativo da constituição aludiu-se à constituição como *lex superior*, quer porque ela é fonte da produção normativa (*norma normarum*) quer porque lhe é reconhecido um valor normativo hierarquicamente superior (*superlegalidade material*) que faz dela um parâmetro obrigatório de todos os actos estaduais. A ideia de *superlegalidade formal* (a constituição como norma primária da produção jurídica) justifica a tendencial *rigidez* das leis fundamentais, traduzida na consagração, para as leis de revisão, de exigências processuais, formais e materiais, <<agravadas>> ou <<reforçadas>> relativamente às leis ordinárias. Por sua vez, a parametricidade material das normas constitucionais conduz à exigência da *conformidade* substancial de todos os actos do Estado e dos poderes públicos com as normas e princípios hierarquicamente superiores da constituição. Da conjugação destas duas dimensões – *superlegalidade material* e *superlegalidade formal* da constituição –



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

deriva o **princípio fundamental da constitucionalidade dos actos normativos**: os actos normativos só estarão conformes com a constituição quando não violem o sistema formal, constitucionalmente estabelecido, da produção desses actos, e quando não contrariem, positiva ou negativamente, os parâmetros materiais plasmados nas regras ou princípios constitucionais.¹ (grifei)

21. No mesmo sentido o ilustre doutrinador Uadi Lammêgo Bulos assim ensina sobre a Supremacia da Constituição, *in verbis*:

Conexo ao pórtico da rigidez está o princípio da supremacia constitucional. Quando falamos em *supremacia das constituições*, pensamos em *preeminência, hegemonia, superioridade*. E faz sentido, porque *supremacia constitucional* é o vínculo de subordinação dos atos públicos e privados à constituição de um Estado. A ideia do princípio da *supremacia constitucional* advém da constatação de que a constituição é soberana dentro do ordenamento (*paramountcy*). Por isso, todas as demais leis e atos normativos a ela devem adequar-se. É que o ordenamento se compõe de normas jurídicas situadas em planos distintos, formando um escalonamento de diferentes níveis. E, no nível mais elevado do Direito Positivo, está a constituição, que é o parâmetro, a lei fundamental do Estado, a rainha de todas as leis e atos normativos, a *Lex legum* (lei das leis). Consequência disso: sendo a constituição a lei máxima, a lei das leis, o fundamento último de validade de toda e qualquer disposição normativa, não se admitem agressões à sua magnitude. Tomemos, como ilustração, a *Lex Mater* de 1988. Em virtude de sua *supremacia*, subordinam-se a ela os atos materiais exercidos pelos homens e os atos jurídicos que criam direitos e estabelecem deveres. Tanto os atos legislativos, administrativos e jurisdicionais como os atos praticados por particulares submetem-se à supremacia da Constituição brasileira, que espargue sua força normativa em todos os segmentos do ordenamento jurídico. O pórtico da supremacia encontra-se implícito na ordem constitucional brasileira. Exige raciocínio indutivo para percebê-lo. Não está escrito em nenhum lugar. Mas isso pouco importa, afinal ele transcende os escaninhos da linguagem prescritiva do Texto de 1988, impregnando todo o articulado constitucional. Extrai-se do contexto da Constituição, da lógica geral das normas que a compõem (v. g., arts. 23, 1, 25, 29, 32, 60, 78, 85, 102, 103, 121, §§ 32 e 42, 125 etc.). Por isso, "tem o condão de desqualificar, no plano jurídico, o ato em situação de conflito hierárquico com o texto da Constituição - estimula reflexões teóricas em torno da natureza do ato inconstitucional, daí decorrendo a possibilidade de reconhecimento, ou da inexistência, ou da nulidade, ou da anulabilidade (com eficácia *ex nunc* ou eficácia *ex tunc*), ou, ainda, da ineficácia do comportamento estatal incompatível com a Constituição" (STF, ADIn 2.215-MC/PE, Rei. Min. Celso de Mello, j. em 17-4-2001).² (grifo meu)

22. Dessa forma, toda a ordem legal no Brasil deve estar em consonância com o texto constitucional, em atenção à sua supremacia.

¹ CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria Constitucional. 7ª ed., 9 reimp. 2003. P. 890

² BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva. 8ª ed. 2014. P. 128/129

Parecer Prévio PPL-TC 00035/19 referente ao processo 00579/19

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

23. Diante dessa força centrípeta que a Constituição da República exerce sobre todo o ordenamento, a análise primordial é verificar se há compatibilidade material entre o disposto no artigo 76-A do ADCT e o Parecer Prévio n. 13/2011-Pleno.
24. Conforme muito bem explanado pelo Eminentíssimo Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, o referido Parecer foi proferido em consulta na qual o Diretor-Geral do Detran/RO à época, buscou saber se poderia promover repasse financeiro ao Governo do Estado, especialmente, para a Secretaria de Estado da Saúde.
25. Todavia, entendo que ao proferir o Parecer Prévio n. 13/2011-Pleno esta Corte de Contas vedou qualquer tipo de repasse da arrecadação do Detran/RO, fosse voluntário como questionado naquela Consulta ou não voluntário como ocorrido por meio do Decreto n. 23.829/2019.
26. Portanto, uma vez mais, peço *venia* para divergir quanto ao objeto do Parecer Prévio em comento, vez que em seu texto não há qualquer ressalva para repasse voluntário, motivo pelo qual entendo incabível a aplicação do instituto processual do *distinguishing*, tão bem apresentado pelo Eminentíssimo Conselheiro Wilber.
27. Volto, assim, a análise quanto a recepção ou não do Parecer Prévio n. 13/2011-Pleno pela Constituição da República, mormente em face do artigo 76-A do ADCT, inserido no texto Constitucional por meio da EC n. 93/2016.
28. O referido Parecer Prévio veda o repasse da arrecadação das receitas do Detran/RO a outro Órgão da Administração Pública, todavia, como dito alhures, o artigo 76-A do ADCT desvinculou 30% (trinta por cento) das receitas dos Estados.
29. Veja-se que a vedação que o artigo 76-A do ADCT traz é expressa no parágrafo único, *verbis*:

Art. 76-A. (...)

Parágrafo único. Excetuam-se da desvinculação de que trata o caput:

- I - recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;
- II - receitas que pertencem aos Municípios decorrentes de transferências previstas na Constituição Federal;
- III - receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;
- IV - demais transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;
- V - fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal.

30. Observa-se que a exceção à desvinculação não contempla a administração pública indireta, como é o caso das autarquias, não existindo motivo para que haja uma interpretação diversa da que o próprio legislador concebeu, sob pena do intérprete estar a legislar.
31. Dessa forma, incabível e inócua a discussão sobre a natureza jurídica do órgão, vez que não contemplada como exceção na Constituição da República.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

32. Assim, o que não fez o constituinte derivado reformador para excetuar, que não o faça o intérprete para restringir. Portanto, quando quer o legislador constitucional restringir algo, o faz expressamente, como é o caso do parágrafo único colacionado alhures, o que o torna rol taxativo, não podendo o intérprete/julgador ampliar tal vedação.

33. O Eminentíssimo Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, tece importantes considerações acerca da unidade orçamentária e o motivo pelo qual entende que a desvinculação prevista no artigo 76-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias deve se aplicar às receitas do Detran/RO, entendimento do qual comungo e, por isso, respeitosamente transcrevo excertos de sua Declaração de Voto apresentada em Plenário, *verbis*:

(...)

b.1). Da unidade do orçamento

16. Ora, o orçamento público é regido por vários princípios, entre eles, o Princípio da Unidade Orçamentária, com recolhimento de tributos no Caixa Único do Tesouro, conforme disposição legal veiculada no art. 56 da Lei n. 4.320/1.964.

[*Omissis*]

18. O princípio da Unidade de Caixa ou Unidade de Tesouraria, estabelece que a realização da receita e da despesa da União deve ser feita por via bancária, devendo o produto da arrecadação de todas as receitas ser, obrigatoriamente, recolhido a uma conta única; trata-se de um princípio orçamentário, cuja previsão encontra-se no art. 56, da Lei n. 4.320, de 1964, nos seguintes termos:

[*Omissis*]

21. Tais assertivas, na prática, indicam que todo recurso arrecadado deverá transitar, por primeiro, pela conta única do Poder Executivo, sendo, inclusive, uma medida indispensável para fins de controle da execução orçamentária.

[*Omissis*]

23. Como se vê, Senhor Presidente, o orçamento é uno no que diz respeito à arrecadação, somente mediante notas técnicas, afetas às atribuições do Agente Arrecadador, a quota-parte de cada Unidade Gestora Orçamentária, é a ela transferida.

24. Disso decorre que, o orçamento do Estado de Rondônia, que seja para a tender a Administração Direta ou Indireta, possui uma única via de recebimento, motivo pelo qual há a unidade de caixa.

25. No ponto, cabe salientar que a dicção da disposição normativo-constitucional, inserta no art. 167, inc. VI, da CF, é no sentido de ser vedada a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos sem prévia autorização legislativa, repita-se, sem prévia autorização legislativa. Vejamos:

[*Omissis*]

26. Na hipótese dos autos, com a incidência da regra do art. 76-A do ADCT, é a própria Lei Orçamentária que vai autorizar a Desvinculação da Receita Estadual-DRE; logo, havendo lei, editada pelo Poder Legiferante Competente, não há que se falar em vedação da desvinculação da receita do DETRAN/RO, porquanto sistematicamente existe acomodação legal, pela Incidência da Unidade Orçamentária e do Caixa Único do Tesouro.

[*Omissis*]

29. É clarividente que se mostra possível a desvinculação da receita Corrente, com substrato na norma prevista no art. 76-A do ADCT, pela sistematização ora apontada, por não constar tal modalidade de desvinculação nas vedações trazidas pelo próprio legislador, no Parágrafo único do art. 76-A, do ADCT.

[*Omissis*] (grifei)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

34. Sob qualquer prisma que se analise a matéria em comento, percebe-se que não é possível afirmar que a desvinculação de que trata o artigo 76-A do ADCT é vedada às entidades da Administração Pública Indireta, a exemplo das autarquias, dentre elas, por conseguinte o Detran/RO.

35. O Tribunal de Contas da União, no Acórdão 749/2017-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, assim entendeu sobre a desvinculação de receita da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), autarquia federal integrante da Administração Pública Federal Indireta, excertos *in litteris*:

(...)

8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

279. Diante do exposto, tendo em vista o atendimento da Solicitação do Congresso Nacional originada da Proposta de Fiscalização e Controle 38/2015, objeto do Ofício 313/2015-CCTCI/P, de 2/12/2015, da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados, sugere-se, com base no art. 10 da Resolução-TCU 215/2008, o encaminhamento deste processo ao gabinete do Ministro Bruno Dantas, com a seguinte proposta:

[*Omissis*]

b) determinar ao Conselho Gestor do Funttel, com o apoio do MCTIC, em observância às atribuições previstas no art. 2º, § 8º, e art. 3º, inciso IV, da Lei 10.052/2000, que:

[*Omissis*]

b.2) em atendimento ao art. 8º, § 2º, da Lei 12.527/2011, dê transparência em seu sítio na internet, no prazo de 120 dias, aos dados atualizados, consolidados anualmente, sobre as receitas arrecadadas e o saldo do Funttel, identificando as destinações dadas aos seus recursos, tanto daqueles aplicados na finalidade do fundo, como do montante transferido a outros fundos ou desvinculados pelo Tesouro Nacional (parágrafos 155 a 158);

[*Omissis*]

d) determinar à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

[*Omissis*]

d.2) em observância à transparência da gestão fiscal, e em especial ao inciso II do art. 48, da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, **caso proceda a desvinculação do superávit financeiro do Fundo de Universalização das Telecomunicações (Fust) e do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel), informe, no prazo de 30 dias da desvinculação, à Agência Nacional de Telecomunicações e ao Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, respectivamente, o montante de recursos desvinculados e a sua nova destinação, encaminhando cópia dos citados expedientes a este Tribunal (parágrafos 123 a 131 e 153 a 154);**

[*Omissis*]

Impende registrar que não foi constatada qualquer irregularidade em virtude da utilização dos recursos dos fundos em finalidades distintas das que foram designadas quando de sua criação, uma vez que as desvinculações foram autorizadas pela legislação. Por outro lado, destaco que a desvinculação de receitas por meio de medida provisória é tema objeto de trabalho específico nesta Corte (TC 008.584/2016-8), ainda não concluído. (sem grifos no original)

36. Inexiste, pois, dúvida quanto a aplicabilidade do artigo 76-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias às entidades da Administração Pública Indireta, caso do Detran/RO.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

37. Entendo, assim, que há divergência entre o que dispõe o artigo 76-A do ADCT, inserido no texto Constitucional por meio da EC n. 93/2016 e o Parecer Prévio n. 13/2011-Pleno.

38. Todavia, importante destacar que a referida norma Constitucional foi transitoriamente cunhada com prazo de vigência, motivo pelo qual entendo que o Parecer Prévio n. 13/2011-Pleno está com sua eficácia suspensa até 31 de dezembro de 2023 ou nova data que venha a ser incluída no artigo 76-A do ADCT, por meio de Emenda Constitucional. Caso não haja prorrogação da DRE, o Parecer Prévio volta a ter eficácia, vez que a desvinculação da receita do Detran/RO só é possível pela expressa autorização da Constituição da República. Portanto, entendo que o Parecer Prévio n. 13/2011-Pleno, desta Corte, deve apenas permanecer suspenso em sua aplicação, dada a natureza transitória da DRE. No demais, permanece hígido.

39. Não é o caso, contudo não se pode olvidar que a gestão da saúde é diretamente afetada pelos inúmeros acidentes de trânsito, mormente quando percebe-se que 45% (quarenta e cinco por cento), ou seja, quase metade dos atendimentos do Serviço Móvel de Urgência (SAMU) são feitos à vítimas de acidente de trânsito.³

40. Robustecendo tal análise, no primeiro semestre deste ano de 2019 foram atendidas 2.967 vítimas de acidente de trânsito no Hospital João Paulo II, números alarmantes.⁴

41. Encaminhando-me para a parte final do presente Voto Vista, esclareço, que, por todo o exposto, mormente quanto a impossibilidade de o intérprete criar exceções não feitas pelo legislador.

42. Entretanto, considerando-se o precedente desta Corte, em razão das consequências advindas do elevado índice de acidentes de trânsito, no desiderato de atender efetivamente ao direito fundamental à saúde, preconizado nos artigos 6º e 196 da CF/88, bem como forte no princípio da primazia da realidade, consoante dispõe o artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, entendo pela possibilidade do repasse incremental do Detran/RO à Sesau/RO.

43. Impende destacar ainda, que a desvinculação está adstrita à 30% (trinta por cento), nos termos do que dispõe a Constituição da República, considerando ainda que tal desvinculação não poderá afetar o efetivo funcionamento da autarquia, bem como a execução de sua missão institucional.

44. Portanto, deve-se reconhecer que é possível a desvinculação da receita do Detran/RO, respeitados os limites impostos no artigo 76-A, observando que a desvinculação não poderá ocorrer se vier a afetar o funcionamento ou a execução da missão institucional.

45. *Ex positis*, com a devida *venia*, dirirjo pontualmente do voto apresentado pelo Eminentíssimo Relator, Conselheiro Substituto Erivan Oliveira da Silva, em substituição regimental ao Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello e da Declaração de Voto apresentada em Plenário pelo Eminentíssimo Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, nos termos da *ratio decidendi* acima articulada, submeto à deliberação deste Egrégio Plenário o seguinte **VOTO**:

I – PRELIMINARMENTE, CONHECER a Consulta formulada pelo Sr. Neil Aldrin Faria Gonzaga, CPF n. 736.750.836-91, Diretor Geral do Departamento Estadual de Trânsito,

³ <http://www.rondonia.ro.gov.br/dos-atendimentos-mensais-do-samu-em-porto-velho-45-sao-de-acidentes-de-transito/>

⁴ <http://www.rondonia.ro.gov.br/motociclistas-sao-maioria-em-acidentes-de-transito-em-rondonia/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

aderindo, quanto ao conhecimento, à fundamentação contida no Voto do Eminentíssimo Relator, Conselheiro Substituto Erivan Oliveira da Silva, em substituição regimental ao Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello, para, **no mérito**, respondê-la nos termos do Projeto de Parecer Prévio anexo.

II – DAR CONHECIMENTO, desta Decisão, via Diário Oficial Eletrônico desta Corte, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para interposição de recursos, com supedâneo no artigo 22, inciso IV c/c artigo 29, IV, da Lei Complementar n. 154/96, informando que seu inteiro teor está disponível para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em homenagem à sustentabilidade ambiental.

III – DAR CIÊNCIA, via ofício, ao Excelentíssimo Senhor Marcos José Rocha dos Santos, Governador do Estado de Rondônia, ao Excelentíssimo Senhor Luis Fernando Pereira da Silva, Secretário de Estado de Finanças, ao Excelentíssimo Senhor Neil Aldrin Faria Gonzaga, Diretor Geral do Departamento Estadual de Trânsito, e ao Ministério Público de Contas.

IV – ARQUIVAR os autos, após cumpridos integralmente os trâmites legais.

É como voto.

PROJETO DE PARECER PRÉVIO

EMENTA: CONSULTA. DIREITO CONSTITUCIONAL. APLICABILIDADE DO ARTIGO 76-A DO ADCT AOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA. SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DO PARECER PRÉVIO N. 13/2011-PLENO.

Aplica-se a DRE aos órgãos e entidades da administração pública indireta, observado o limite disposto no artigo 76-A, sem que isso afete o funcionamento ou a execução da missão institucional do ente.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, reunido em Sessão Ordinária realizada no dia 10 de outubro de 2019, na forma dos artigos 84, §§ 1º e 2º, e 85 do Regimento Interno, conhecendo da Consulta formulada pelo Diretor Geral do Departamento Estadual de Trânsito, Sr. Neil Aldrin Faria Gonzaga, o qual questiona o posicionamento desta Corte de Contas acerca da desvinculação da receita no âmbito estadual, conforme previsto no artigo 76-A do ADCT, indagando a eficácia do Parecer Prévio n. 13/2011-Pleno:

É DE PARECER que se responda à Consulta nos seguintes termos:

Parecer Prévio PPL-TC 00035/19 referente ao processo 00579/19
Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

1 – RECONHECER:

1.1 – a aplicação transitória do artigo 76-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) às entidades da Administração Pública Indireta, a exemplo do Detran/RO;

1.2 – a possibilidade de desvinculação da receita até o limite de 30% (trinta por cento), observando que esta desvinculação não poderá afetar o funcionamento do órgão ou entidade em sua missão institucional.

2 – FIXAR O ENTENDIMENTO DE QUE:

2.1 – o repasse originário do Detran/RO deverá ser depositado em conta específica vinculada ao Fundo Estadual de Saúde, e aplicado nas ações e serviços de saúde, mediante observação de toda a legislação aplicável à espécie, notadamente a de natureza licitatória e orçamentária;

2.2 – seja executado integralmente o orçamento da SESAU, esclarecendo que o repasse da receita desvinculada do Detran/RO é incremental e que deve-se manter incólume a execução do orçamento originário da saúde, o que será aferido na prestação de contas;

2.3 – a prestação de contas específica dos recursos recebidos pela SESAU advindos do Detran/RO.

2.4 – *ad cautelam*, antes da efetivação da desvinculação deve-se analisar possível comprometimento do funcionamento do órgão ou entidade, bem como o seu planejamento, de modo a programá-la com o mínimo de ônus, evitando-se, destarte, a frustração da execução dos orçamentos programático e operativo;

2.5 – abster-se de desvincular recursos que possam inviabilizar a execução de programas, metas e ações no tocante a situações sensíveis e comprometedoras da economia estadual e, por conseguinte, culminem em frustrações de receitas públicas, a exemplo do FESA (Fundo Estadual de Sanidade Animal) em razão da iminente cessação da vacina contra aftosa e das possíveis consequências que podem advir da carência de recursos suficientes à fiscalização a cargo do IDARON, o que pode ensejar a perda de confiança do mercado, no tocante aos commodities do setor.

3 – DECLARAR temporariamente suspensa a eficácia do Parecer Prévio n. 13/2011-Pleno até 31 de dezembro de 2023, nos termos do artigo 76-A do ADCT ou nova data que venha a ser incluída por meio de Emenda Constitucional, voltando sua eficácia no caso do prazo da DRE não ser prorrogado.

CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA

Observei que o Conselheiro Benedito falou sobre a seara de apreciação na desvinculação, suscita discussão do é que órgão e também que não precisa reduzir porque está elastecido, só poderia ser inclusive atingindo a administração indireta, tentar trazer órgão para discussão na seara de órgãos desconcentrada e não descentralizada seria reduzir o texto constitucional. Entretanto, quando suscita a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

natureza, na seara do direito financeiro, porque desvinculou a natureza originária de tributo, nesse momento já havíamos discutido sobre a natureza dessa receita não mais de tributo quanto à órbita da inclusão orçamentária dela para autorização, não vi no processo decisório essa alteração. A desvinculação é fato, agora o formato, porque no excerto que Vossa Excelência traz do ministro do TCU há uma preocupação quando diz que impende registrar que não foi constatada qualquer irregularidade em virtude da utilização dos recursos dos fundos e finalidades distintas das que foram designadas quando da sua criação, uma vez que as vinculações foram autorizadas pela legislação. O que quero dizer é que existe uma vinculação entre a receita do Detran e a aplicação dela com o destino final, se o recurso é orçamentário, precisa ter autorização orçamentária. Não há nenhum óbice para mim de que o recurso autorizado não é simplesmente autorizado, ele precisa ser acomodado no orçamento, porque é regido pelo direito financeiro, acomodado no orçamento com as propostas de aplicação e essa era a preocupação do Conselheiro Coimbra. Fiz essa observação porque a natureza financeira do tributo tem que ser acomodada com autorização constitucional de desvincular.

CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES

É óbvio que se esse dinheiro for transferido há que se ter contemplação orçamentária, não se pode não modificar o orçamento nesse sentido. A transferência é autorizada constitucionalmente, a hora de usar tem que ter contemplação orçamentária. Cito isso no meu voto comungando com o que o Conselheiro Wilber Coimbra falou, porque a partir do momento que transfiro, esse dinheiro ficará na conta única e será utilizado de acordo com as disposições orçamentárias da execução do orçamento. Entendo que em caso desse repasse se tenha um controle dessa execução orçamentária. Acredito que no fundamento do voto isso está contemplado.

CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

Tenho para mim que não há divergência entre a minha declaração de voto e o voto do Conselheiro Benedito. Vossa Excelência escreveu com o colorido do professor, mas na essência não há nenhuma divergência. Traria apenas dois pontos que poderiam pairar alguma divergência. Eu afastei a incidência do parecer, disse que não incidiria no caso presente, Vossa Excelência disse que para acompanhar a redação do 76, até 2023 não há a incidência do parecer prévio. Disse a mesma coisa, só não fixei um marco trazido pela regra do artigo 76. Dessa maneira, afasto qualquer divergência e acolho o que Vossa Excelência disse. Teremos divergência na destinação desse recurso, que seria no limite de 30%, exclusivamente para a saúde. Vossa Excelência desvincularia dos 30% e o gestor poderia utilizar onde bem entendesse. A mim parece que isso não é possível, porque temos que ter o mínimo de coerência com o primado trazido pela LINDB, que é o primado do princípio da realidade. Vossa Excelência discorre com a grandeza que lhe é peculiar, traz a triste estatística da causa e efeito da inação do órgão de trânsito, porque a morte no trânsito decorre da falta de política e educação de trânsito, caindo nas mãos do secretário de saúde um traumatizado que pode custar cerca de 50 mil reais, podendo chegar a 300 mil reais, retirando dessa pessoa a força produtiva e econômica ativa do mercado. Estamos falando de custos diretos que o ente público desembolsa para estabelecer a saúde desse traumatizado. Trago essa preocupação, porque temos que ter cuidado com essa posição para não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

autorizarmos, na forma de silêncio eloquente, que o gestor utilize de uma interpretação que podemos levar a cabo nestes autos, como por exemplo a lançar mão de fundos sensíveis, como o Idaron, que podemos ter contaminado o rebanho por falta de recursos financeiros para fazer frente a uma política de sanidade animal. É uma linha bastante tênue. Penso que este Tribunal, em sede desta consulta, tem que exortar a administração pública a dizer que nessas questões sensíveis, como é o fundo de sanidade animal, que não pode lançar mão. Ao invés de arrumarmos o montante necessário para fazer frente aos dispêndios com os traumatizados na saúde que o Estado acolhe dos estados e inclusive dos países vizinhos. O que gostaríamos que discutíssemos é o que diz respeito aos 30%, quanto à desvinculação é uníssono que isso possível, mas que a desvinculação seja única e exclusivamente para fazer frente às despesas médico-hospitalares e todas as áreas que envolvem a inação do Detran. O apetite arrecadatário do Detran, que só arrecada e é inerte na política de trânsito, repercute no depósito de seres humanos mutilados no hospital João Paulo II. Essa destinação tem que ser relacionada à causa e ao efeito e é nesse sentido de quero manter o meu voto. Gostaria que exortássemos o gestor quanto à impossibilidade de mexer em fundo como o de sanidade animal, porque aí iremos experimentar um inferno neste Estado, temos que fazer de tudo para que o nosso rebanho se mantenha com sanidade, que isso seja contemplado em forma de exortação em sede desta consulta, para que o gestor mantenha hígido os recursos que são canalizados para esse fundo. Comungo com o Conselheiro Benedito quando faz uma engenharia digna dos homens acima da média, que traz o parecer prévio que, na verdade, é uma suspensão dos seus efeitos jurídicos até 2023, por força do artigo 76 do ADCT, mas na questão da destinação, gostaria que o Conselheiro Benedito refletisse para fim de os 30% de desvinculação sejam canalizados exclusivamente para saúde.

CONSELHEIRO PAULO CURI NETO

A minha inclinação era simplesmente acompanhar o voto do Conselheiro relator deste processo, mas lendo e ouvindo atentamente o relato, as manifestações de votos dos Conselheiros Wilber e Benedito, repensei o encaminhamento a ser dado a esta questão e vou acolher a divergência, fundamentando minha posição. Primeiramente, penso que a autorização dada pelo constituinte para que sejam arrecadados recursos por meio de taxas vincula. A taxa é uma recita vinculada, a aplicação desse recurso está peremptoriamente vinculada à manutenção daquele serviço. Somente emendar a Constituição Federal pode flexibilizar isso e a minha posição é no sentido de admitir essa desvinculação, porque ela está prevista expressamente em uma emenda da Constituição, que estabeleceu as balizas para cobrança de taxa e acredito que a maior parte da doutrina tributária advoga essa solução também. Segundo aspecto a ponderar é o seguinte: em uma interpretação literal, penso que é difícil divergir da posição trazida pelo Conselheiro Erivan, mas a partir das considerações trazidas pelos Conselheiros Wilber e Benedito, penso que há outros aspectos a serem ponderados. Invoco a ideia de uma interpretação teleológica para justificar a extensão da desvinculação às indiretas. Qual a razão jurídica para essa discriminação, de admitir a desvinculação dos fundos da entidade da administração direta e não estender à administração indireta? Refletir a respeito não me pareceu que há justificativa jurídica para essa discriminação, mesmo sabendo que se trata de exceção que deve exigir interpretação restritiva como é o caso, me parece que do ponto de vista racional e teleológico não haveria razão jurídica para essa discriminação. Parece que foi um descuido filológico do constituinte em não deixar expresso esse enlaçamento das indiretas dessa desvinculação. Confirma essa tese o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

argumento trazido pelo Conselheiro Benedito no sentido de que quando o constituinte quis vedar expressamente ele o fez, quando disse que essa desvinculação não alcançará determinados fundos, como o fundo do judiciário. Penso que esse entendimento resolve a questão de admitir a extensão da desvinculação às indiretas. Em relação à desvinculação em si, há que se fazer algumas ponderações também. Estamos aqui discutindo uma consulta formulada pelo Detran, mas a resposta vai acabar por resolver a desvinculação de todos os fundos, no limite, obviamente, de 30%. Em relação ao Detran, concordo que há uma particularidade bastante evidente, por isso acabo sendo levado a dotar um relativo utilitarismo nessa questão. É fato notório que há uma insuficiência de financiamento da saúde pública estadual, todo ano a previsão orçamentária se revela insuficiente, desde sempre há necessidade de suplementação do orçamento. Em 2016, houve uma auditoria financeira e se constatou que existia mais de duas centenas de milhões de reais de recursos que sequer estavam adequadamente contabilizados para identificação de possível desequilíbrio financeiro no Poder Executivo estadual, de recursos comprometidos que não estavam publicitados. Por outro lado, como bem disse o Conselheiro Wilber, essa matéria não é nova em relação aos excessos de arrecadação do Detran frente às necessidades que são colocadas anualmente àquela autarquia, sobre recurso ao Detran. Creio que a premissa é a colocada pelo Conselheiro Wilber, ou o Detran arrecada excessivamente, além das suas necessidades, ou não tem se desincumbido adequadamente das suas atribuições. Talvez a resposta esteja no meio dessas duas referências, porque até onde sei temos um dos valores mais expressivos relacionados às taxas do Detran no Brasil, o Conselheiro Euler já fez um levantamento que evidenciou isso. Esse assunto não é novo, em 2011, essa matéria estava entregue ao Conselheiro Edilson e havia um interesse da Administração em desvincular parte dos recursos do Detran para a saúde. Este Tribunal sensível ao contexto de carência de recursos para a saúde e de excessos de recursos nos cofres do Detran, acabou admitindo uma certa desvinculação, transitória e de curto prazo em função da circunstância. Mas agora essa indicação vem de emenda à Constituição Federal e não é o caso de estender a admissão do passado e sim de fazer bem cumprir essa desvinculação que está preconizada na Constituição Federal. Em relação aos demais fundos, não vejo como estabelecermos essa vinculação à saúde, o que se está admitindo em relação à Sesau diz respeito ao Detran porque há uma conexão entre a sobrecarga de demanda no hospital João Paulo II, a carência de recurso e a insuficiência de meios para atender as vítimas do trânsito. Muito provavelmente, o Detran poderia ter uma atuação mais enérgica e preventiva no que toca à questão do trânsito. Toda essa consideração é para dizer que concordo com o Conselheiro Wilber. Estamos aqui em um processo objetivo, entrando em uma série de situações concretas, uma situação juridicamente censurável, mas que não é de toda inédita. O próprio Supremo nos processos subjetivos que analisa no controle de inconstitucionalidade, quando necessário, para modular efeito, faz esse exame também. Não podemos banalizar o uso dessa via, mas a situação abstrata estar a justificar isso. Lembro de um precedente do Supremo, em uma ação direta de inconstitucionalidade que envolveu a criação de cargo em comissão no Estado de Tocantins, de relatoria da Ministra Carmem Lúcia, que declarou a inconstitucionalidade, porque a criação de cargos extrapolava o rol de direção, chefia e assessoramento que está previsto na Constituição, mas modulava o efeito para admitir que as exonerações ocorressem depois de um ano da ciência do governo daquela decisão para oferecer tempo necessário à administração para criar os cargos efetivos, fazer concurso e prover esses cargos. Isso é um pouco do que estamos a fazer nesse caso, mas há que se ter cautela. O Conselheiro Benedito destaca que a desvinculação não pode comprometer o planejamento e as ações daquele órgão que depende do fundo. Talvez se possa até desdobrar essa questão, explicitar um pouco mais esse ponto na linha do que disse o Conselheiro Wilber em relação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

ao recurso do Fesa. Rondônia está no bloco 1 de retirada da vacina de aftosa, isso pode ser extremamente positivo ao Estado, uma certificação de sanidade do rebanho que deve potencializar as vendas, mas que envolve riscos tremendos, porque se disso decorrer um foco que seja de aftosa teremos um impacto terrível da economia em todos os aspectos. Esse detalhamento deve contemplar essa preocupação do Conselheiro Wilber concernente a fundos específicos como esse do Fesa. Para terminar minha longa intervenção, estamos contemplando uma situação diferenciada para o Detran. Como se trata de uma transferência intragovernamental, não precisaria de uma autorização orçamentária do Detran para fazer essa desvinculação, mas é inquestionável que a aplicação está sujeita ao regime jurídico pleno, sem qualquer ressalva. Então vai precisar de previsão orçamentária, de licitação, cumprir o regramento de direito público. Se essa posição for acatada, teria necessidade de abrir um item na resposta para dizer que explicitamente em relação ao Detran o recurso tem que ser canalizado para a Sesau (aí iria um pouco além), para uma conta específica e sujeita a uma prestação de conta específica. Para as demais desvinculações, conta única e aplicação independente de prestação específica. Em função dessas circunstâncias, talvez o ideal seja aprovarmos a redação final dessa resposta em outro momento, embora já alinhando as posições principais.

CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

Quero consignar que este repasse, até o limite da capacidade produtiva de quem o fará, é incremental, para que não desidrate o orçamento do ente que o receberá.

CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES

Concordo com as sugestões dos Conselheiros Wilber Coimbra e Paulo Curi, acrescentarei essas concepções no voto para aperfeiçoar o posicionamento da Corte.

Em 10 de Outubro de 2019



VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



BENEDITO ANTÔNIO ALVES
RELATOR DO ACÓRDÃO