



PROTOCOLO: 14.386.536-3

INTERESSADO: DETRAN/ PR

PARECER Nº 21/2017-PGE

PARECER Nº 05/2017 – GPT-5

EMENTA: REPASSE DE RECURSOS A FUNDOS E ENTIDADES. DECRETO ESTADUAL 2.658/2015. VALIDADE. BASE DE CÁLCULO. TOTAL DA RECEITA DE TAXAS DE SERVIÇO. EC 93/2016. REPASSE RETROATIVO DE VALORES. POSSIBILIDADE. DECRETO 5.158/2016. VALIDADE. RECURSOS. MULTAS DE TRÂNSITO. DESVINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE. REPASSE A ÓRGÃOS E ENTIDADES SEM PREVISÃO NORMATIVA. IMPOSSIBILIDADE.

I. Relatório:

Trata-se a presente consulta acerca de questões controvertidas suscitadas pelo DETRAN/PR referentes a repasses de valores a fundos, bem como acerca da validade de determinados diplomas normativos.

Compulsando-se os autos do presente protocolo, observa-se a existência de 03 (três) pontos controvertidos, todos relacionados a transferência de recursos da entidade



autárquica a fundos públicos, entidades ou ao tesouro estadual.

Primeiro ponto gira em torno da legalidade do Decreto Estadual n.º 2.658/2015 que prevê o repasse de valores ao FUNESP (Fundo Estadual de Segurança Pública do Paraná) e ao DER (Departamento de Estradas de Rodagem).

Acerca destas transferências, alega o DETRAN que não haveria meios de cumprir os percentuais de repasses previstos no diploma normativo (45% ao FUNESP e 15% ao DER no ano de 2016), em razão da superveniência da EC 93/2016, regulamentada pelo Decreto Estadual 5.158/2016, a qual criou a Desvinculação de Receitas Estaduais no importe de 30%.

Ademais, esclarece a entidade que cerca de 80% das receitas obtidas com a Taxa de Serviço de Exames Médicos e Psicológicos é destinada a prestadores de serviços que executam as atividades de perícias técnicas e medicina especial; avaliações psicológicas de fins pedagógicos; exames de aptidão física e mental; e avaliação psicológica.

Deste modo, somente 20% da receita obtida com esta Taxa seria considerada receita líquida, motivo pelo qual as transferências deveriam incidir somente sobre esta base de cálculo e não pelo total de receita obtida com a arrecadação do mencionado tributo vinculado.

Segundo ao segundo ponto controvertido, verifica-se que a entidade autárquica controverte acerca da validade do art. 4º, do Decreto 5.158/2016, o qual prevê o dever dos entes de repassar 30% de suas receitas advindas de impostos, taxas, multas e outras receitas correntes relativas ao período de Janeiro a Agosto de 2016, dada a insuficiência de recursos.

Outrossim, em seu terceiro questionamento, o ente estadual questiona a possibilidade de desvinculação de receitas (DRE) referentes a multas de trânsito, uma vez que possuiriam aplicação vinculada nas atividades contidas no art. 320, do CTB.

2
B
m



Por fim, em desdobramento do ponto anterior, há ainda o questionamento acerca da possibilidade de repasse da receita obtida com multas de trânsito ao FUNESP e ao DER, sob o mesmo argumento da aplicação vinculada destes recursos por força de lei federal, qual seja o Código de Trânsito Brasileiro.

É o relatório.

II. Manifestação jurídica:

A questão ora enfrentada se divide em 03 (três) pontos fundamentais, motivo pelo qual o presente parecer será desdobrado em capítulos, sendo cada qual responsável por enfrentar cada um dos pontos controvertidos apresentados pela entidade solicitante.

II. I – DA VALIDADE DA TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS AO FUNESP E AO DER E ANÁLISE DA RESPECTIVA BASE DE CÁLCULO DOS PERCENTUAIS PREVISTOS NO DECRETO N. 2.658/2015

a) Da validade das transferências ao FUNESP e ao DER ainda após a EC 93/2016

Primeiramente, é possível observar que o repasse de receitas arrecadas pelo DETRAN/PR a entidades ou fundos não se trata de matéria nova no ordenamento estadual, sendo certo que já existia tal previsão anteriormente, podendo ser citados os Decretos n.º 5.018 e 5.750, ambos de 2012, estes predecessores do Decreto n.º 2.658/2015.

A matéria passou a ganhar maior relevância com a superveniência da EC n.º 93/2016, regulamentada pelo Decreto Estadual n. 5.158/2016, no qual ficara estabelecido que “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.”.

A partir da Desvinculação criada, a entidade autárquica afirma a existência de desequilíbrio em seu balanço, uma vez que já são objeto de repasses 60% de suas receitas ao FUNESP e ao DER, de modo que restaria a autarquia apenas 40% do orçamento existente.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Grupo Permanente de Trabalho nº 5
Orçamento e Finanças



No entanto, apesar do impacto que a primeira vista a DRE pode causar, cabe lembrar que somente são objeto de repasses ao FUNESP e ao DER valores referentes a taxas de serviços previstas no Anexo I da Lei n.º 11.019, de 28 de dezembro de 1994, alterado pela Lei n.º 16.943, de 10 de novembro de 2011, conforme prevê o art. 1º, do Decreto n. 2.658/2015. Vejamos:

Art. 1.º, Decreto n.º 2.658/2015: Para o ano de 2015, as taxas de serviços previstas no Anexo I da Lei n.º 11.019, de 28 de dezembro de 1994, alterado pela Lei n.º 16.943, de 10 de novembro de 2011, serão recolhidas diretamente pelo Departamento de Trânsito do Paraná – DETRAN/PR e serão distribuídas de acordo com os seguintes percentuais, incidentes sobre a arrecadação de todo o exercício:

- I - 40% ao próprio DETRAN, constituindo sua receita própria;
- II - 35% (trinta e cinco por cento) será repassado ao Fundo Estadual da Segurança Pública do Paraná (FUNESP/PR);
- III - 20% (vinte por cento) ao Departamento de Estradas de Rodagem (DER), vinculado à Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística (SEIL).

[...]

Art. 2.º Para o ano de 2016 e seguintes, fica estabelecido que as taxas de serviço previstas no Anexo I da Lei n.º 11.019, de 1994, alterado pela Lei n.º 16.943, de 2011, recolhidas pelo DETRAN, deverão ser repassadas mensalmente no percentual de 45% (quarenta e cinco por cento) ao FUNESP/PR e 15% (quinze por cento) ao DER.

Registre-se ainda que o mencionado anexo trata dos serviços prestados pelo DETRAN/PR, os quais podem ser objeto de incidência de Taxa quando se tratarem de serviço específico e divisível, nos moldes do previsto no CTN e na CRFB/88.

Deste modo, receitas obtidas por força de qualquer outra fonte que não as mencionadas Taxas de Serviço não são objeto de transferência ao FUNESP e ao DER, dada a ausência de previsão legal para tanto.

Nada obstante ser de conhecimento público as dificuldades que EC 93/2016 pode causar nos orçamentos dos entes estaduais, não há como defender a inconstitucionalidade ou não recepção de previsões legais de repasses existentes anteriormente à sua vigência, ressalvando-se sempre as hipóteses expressamente excluídas no parágrafo único, do art. 76-A, do ADCT, da CF/88.

4
L
L



Com o advento da EC 93/2016, há um impacto nas contas dos entes estaduais existentes, porém, se trata de opção do constituinte derivado, o qual optou, em razão do momento em que atravessa o país, por criar este mecanismo para incentivar o combate a crise nos estados brasileiros.

Registre-se que a doutrina trata dos efeitos de emenda constitucional superveniente sobre o direito ordinário anterior. Vejamos:

A própria emenda constitucional deve observar os requisitos e limites postos pela constituição originária, assim como deve ocorrer com o direito ordinário, de tal sorte que a alteração da constituição mediante emenda (ou mesmo revisão) constitucional, quando não afetar a norma infraconstitucional, não gera efeito algum sobre o direito ordinário, que simplesmente segue em vigor como tal.¹

Cabe esclarecer ainda que não há qualquer incompatibilidade entre a Desvinculação de Receitas Estaduais e o repasse de valores a fundos e entidades, dado que ambas as formas de transferência de recursos podem coexistir, como já coexistem há muito na órbita federal.

Ademais, vale ressaltar que, diferentemente do que fora exposto pelo ente consulente, não há identidade de base de cálculo entre a DRE e os repasses ao FUNESP e DER, sendo que estes últimos apenas participam das receitas obtidas pela entidade na prestação de serviço, por meio de Taxa.

De outro lado, a Desvinculação de Receitas atinge todos os entes e órgãos estaduais, incidindo sobre impostos, taxas, multas e outras receitas correntes, sendo certo que a alegação de não recepção dos Decretos anteriores referentes a repasses não passa de insatisfação política em face do cenário atualmente existente, o qual deve ser objeto de discussão interna, porém, não afeta a validade de normas jurídicas anteriores com ela não incompatíveis.

¹ SARLET, Ingo Wolfgang. Curso de Direito Constitucional. 2014. 3 ed. pag. 206.

5
[Handwritten signature]



b) Da validade da base de cálculo sobre a receita de todos os serviços prestados pelo DETRAN/PR

Em um segundo momento, alega a entidade consulente que a base de cálculo de repasses ao FUNESP e ao DER não poderia incluir as taxas de serviços referentes a exames médicos e psicológicos, ou ainda deveria somente incidir sobre a receita líquida destas taxas, após excluídas as despesas com prestadores de serviços.

No entanto, partindo de uma interpretação histórica da legislação existente, pode observar que tal entendimento não merece prosperar.

Anteriormente ao advento do Decreto n. 2.658/2015, vigia o disposto nos Decretos n. 5.158 e 5750 ambos de 2012, sendo certo que o art. 2º, deste último assim afirmava:

Art. 2º Fica ressalvada a incidência do percentual estabelecido no artigo primeiro deste Decreto às seguintes taxas de serviços, previstas no anexo I da Lei nº 11.019/1994, alterado pela Lei nº 16.943/2011:

I - 1.07.00-0 – Perícia técnica e médica especial;

II - 1.14.00-6 – Avaliação psicológica para fins pedagógicos;

III - 5.02.00-6 – Exame de aptidão física e mental (1º exame, reteste, remarcação);

IV - 5.03.00-2 – Avaliação Psicológica (1º exame, reteste, remarcação).

Assim, havia expressa ressalva no tocante a exclusão da receita obtida com a taxa de serviços médicos e psicológicos, o que não fora repetido no Decreto n.º 2.658/2015, sendo possível verificar uma clara vontade do legislador estadual de incluir tais receitas na base de cálculo das transferências existentes.

Deste modo, apesar de implicar maiores ônus a entidade autárquica, não há que se falar em ilegalidade, agindo o administrador dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida.

No tocante ao argumento de adoção somente da receita líquida como base de cálculo das transferências, também não se vislumbra melhor sorte.



Primeiramente, cabe esclarecer que as taxas são tributos vinculados a uma prestação estatal, porém, não possuem aplicação vinculada de recursos, de modo que os valores obtidos em sua arrecadação não necessariamente serão utilizados para fazer frente às despesas realizadas na prestação do serviço.

Desta forma, os valores arrecadados pela entidade com a prestação de serviços médicos e psicológicos não serão utilizados necessariamente para efetuar os pagamentos dos prestadores de serviço, os quais receberão pela entidade como qualquer outra despesa, utilizando-se o procedimento de empenho e liquidação, nos moldes dos art. 58 e seguintes da Lei n. 4.320/64, devendo inclusive tal despesa ser inserida na lei orçamentária anual.

Neste viés, as lições de Regis Fernandes de Oliveira, devendo ser entendidas em simetria ao âmbito estadual²:

Todas as despesas têm de estar devidamente autorizadas pelo Congresso Nacional, quando da aprovação da lei orçamentária (arts. 165, §§5º, 6º e 9), 167 e 169, todos da CF). Os dispositivos mencionados encontram-se em consonância com os incisos V a IX do art. 52 da CF.

Nenhuma despesa pode ser efetuada sem prévia autorização do Poder Legislativo.

Assim, mais uma vez se vislumbra que não assiste razão ao ente consulente no tocante à redução da base de cálculo de incidência das transferências a órgãos e entidades, tendo em vista que não há que se falar em "receita líquida" das taxas de serviços médicos e psicológicos, mas sim em receita total, não podendo esta ser analisada isoladamente.

Por fim, cabe ainda ressaltar que o TJPR teve oportunidade de decidir acerca da validade dos repasses de taxas recolhidas pelo DETRAN ao FUNESP e ao DER, tendo entendido pela constitucionalidade desta previsão, em razão da existência de vínculos do fundo e da entidade com o respectivo fato gerador do tributo. Vejamos:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ESTADUAL Nº 16.943/2011 - MAJORAÇÃO DAS TAXAS DO DETRAN-PR - INOCORRÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. REPASSE PARCIAL DA RECEITA: SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA - ADMISSIBILIDADE - COM PRECEDENTES DO STJ E STF. SECRETARIA DO TRABALHO E AÇÃO SOCIAL PARA PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA AO MENOR - INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA - OFENSA AO ARTIGO 129, II,

G⁷ J⁴



DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. NULIDADE RECONHECIDA COM REDUÇÃO DE TEXTO. EFEITO EX NUNCIAÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. A Tabela instituída pelo artigo 2º da Lei nº 16.943/2011 não viola o princípio da razoabilidade, uma vez que os valores guardam razoável relação com o custo da atividade prestada pelo DETRAN/PR ao contribuinte. O STF deixou claro que a taxa "enquanto contraprestação a uma atividade do Poder Público, não pode superar a relação de razoável equivalência que deve existir entre o custo real da atuação estatal referida ao contribuinte e o valor que o Estado pode exigir de cada contribuinte (...)". ADI nº 2551, ocorrido em 02/04/2003.

2. Inexiste inconstitucionalidade na lei estadual ora debatida ao destinar parcela da arrecadação das taxas arrecadadas pelo DETRAN-PR às ações públicas relacionadas com o fato gerador deste tributo, vale dizer, à manutenção das rodovias e ao FUNESP, o que é vedado aos impostos por força do art.135, IV da Constituição Estadual do Paraná, em simetria ao art.167, IV da Constituição da República.

Contudo, os programas de Assistência ao Menor geridos na forma do art.114, IV da Lei 8485/87 não se enquadram como objetivo institucional do DETRAN/PR, porque desvinculados do fato gerador das taxas arrecadados pela autarquia, impondo-se declarar a nulidade da lei com redução de texto.

3. Imperioso retirar do texto do § 1º do art.1º da Lei nº 16943/2011 a expressão "bem como a outros fins a serem igualmente definidos por Decreto" por flagrante ofensa ao princípio da reserva legal ao autorizar o Executivo definir a escolha de outra destinação da receita auferida pelas taxas cobradas do DetranPr.

(Processo n.º 0053249-59.2011.8.16.0000; ADI 858679-8; órgão Especial TJPR; Julgamento 16/12/2013; Relator Des. Miguel Pessoa).

Portanto, como não há ilegalidade na escolha do administrador, não há que se falar em ilegalidade do Decreto n. 2.658/2015, o qual, apesar de ser mais gravoso a entidade se comparado com seu predecessor, não incide em invalidade.

II. II - DA VALIDADE DO REPASSE DE VALORES REFERENTES À DRE NO TOCANTE AOS MESES DE JANEIRO A AGOSTO DE 2016

Iniciando a abordagem do tema, é necessário verificar a vigência e a eficácia da EC 93/2016, juntamente com o Decreto 5.158/2016, que previu a Desvinculação de Receitas Estaduais no ordenamento jurídico brasileiro e paranaense.

O art. 4º, do Decreto Estadual n. 5.158/2016, prevê que a parcela das receitas abrangidas pela DRE, arrecadadas no período de janeiro a agosto do exercício de 2016, deverá ser transferida ao Tesouro Geral do Estado até 15/10/2016.

Transcreve-se os artigos 3º e 4º, do Decreto n.º 5.158/2016:



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Grupo Permanente de Trabalho nº 5
Orçamento e Finanças



Art. 3.º Os créditos orçamentários correspondentes aos recursos transferidos ao Tesouro Geral do Estado poderão ser alocados no órgão de origem mediante solicitação fundamentada à Secretaria de Estado da Fazenda.

Art. 4.º A parcela das receitas de que trata o art. 2º deste Decreto, arrecadadas no período de janeiro a agosto do exercício corrente, deverá ser transferida ao Tesouro Geral do Estado até 15 de outubro de 2016, observado o disposto no Parágrafo único do mesmo artigo.

À primeira vista, poderia se levantar uma ilegalidade do diploma infralegal por extrapolar os limites temporais, prevendo uma retroatividade da norma.

No entanto, como se observa do texto da EC 93/2016 – norma constitucional regulamentada pelo mencionado Decreto – fora dada eficácia retroativa à norma constitucional, prevendo-se que, apesar do texto entrar em vigor na data de sua publicação (9.9.2016), produziria efeitos a partir de 1º de janeiro de 2016.

Assim, não há que se falar em ilegalidade do Decreto Estadual que previu o recolhimento dos valores de Janeiro a Agosto de 2016, uma vez que amparados em norma constitucional, dotada de hierarquia superior, tendo apenas se limitado a regulamentar as normas superiores.

Talvez há de se discutir o acerto da opção do constituinte derivado em dar eficácia retroativa a norma constitucional, dado que há interferência na segurança jurídica. Porém, não há que se falar em ilegalidade do Decreto, o qual agiu dentro de sua margem de regulamentação, não havendo qualquer extrapolação aos limites constitucionais.

Ademais, a constitucionalidade da EC 93/2016 não fora objeto de questionamento no presente parecer, não podendo extrapolar os limites da consulta formulada pelo ente consulente.

Por fim, cabe tecer algumas considerações acerca da impossibilidade fática da entidade consulente em recolher os valores referentes a Desvinculação nos meses de Janeiro a Agosto de 2016.

Primeiramente, esclareça-se que fora solicitado ao DETRAN/PR a demonstração financeira da autarquia, disponibilidade de recursos, demonstrativo de eventuais receitas existentes, bem como despesas ainda não liquidadas no exercício de 2016, consoante se infere de fl. 74 do presente Protocolo.

9
L.S. J.



No entanto, não fora encaminhada a documentação solicitada, a qual seria imprescindível para analisar a impossibilidade fática de repasse dos valores mencionados ante a ausência de recursos, os quais já teriam sido empregados em outras despesas durante o exercício.

Assim, apesar de se entender possível que o repasse de recursos referentes aos meses de janeiro a agosto de 2016 não sejam realizados em razão da impossibilidade fática, interpretando-se o art. 76-A, da CRFB/88 à luz do princípio da proporcionalidade/razoabilidade, não fora possível determinar a ocorrência desta impossibilidade, ante a ausência dos documentos solicitados e imprescindíveis a análise do caso.

Insta frisar que a matéria já vem sendo objeto de análise pela Secretaria de Fazenda, por meio do Protocolo n. 14.317.668-1, onde a entidade autárquica poderá demonstrar a insuficiência de recursos para fazer frente ao recolhimento retroativo dos valores referentes a DRE, sendo certo que, segundo informações prestadas pelo Diretor Geral do DETRAN, foram inclusive apresentados novos documentos à SEFA em 03/02/2017 (fl. 95).

II. III – DO REPASSE DE VALORES REFERENTES A MULTA DE TRÂNSITO

A) Dos repasses por força da desvinculação de receitas estaduais

Primeiramente, cabe realizar uma breve explanação acerca da EC 93/16.

Esta emenda constitucional criou a Desvinculação de Receitas Estaduais, visando fortalecer os estados que estão a passar por grave crise financeira em decorrências das instabilidades políticas e econômicas que assolam o país.

Em seu texto, a emenda afirma que “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.”.



Assim, passa a existir maior liberdade para que os entes estaduais possam aplicar seus recursos, libertando os governos de algumas das vinculações de receitas existentes no ordenamento brasileiro.

No entanto, como toda liberdade deve ser precedida de limites, a própria emenda constitucional tratou de estabelecer receitas que não poderiam ser objeto de desvinculação, o que veio proposto no parágrafo do art. 76-A, da CRFB/88.

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, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal.

Deste modo, todos os limites à desvinculação já foram expressamente previstos no texto constitucional, entendendo-se que as demais receitas existentes podem sim ser objeto de desvinculação.

Assim, não há como sustentar a impossibilidade de desvinculação de receitas obtidas com multas de trânsito em razão de anterior vinculação realizada pelo art. 320, do CTB, em razão de ser expressa a hierarquia superior da constituição federal, não podendo inverter os valores constitucionais e partir da interpretação da constituição à luz da legislação ordinária, mas sim o inverso.

Como diz a doutrina³, "já que há a possibilidade de uma pluralidade de sentidos em uma norma, ou seja, de variadas interpretações (em razão de sua abertura semântica), a interpretação conforme a Constituição impõe uma análise de compatibilidade (adequação) de uma norma infraconstitucional em face da Constituição, de modo que seu

3 FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 7 ed. 2015. Pag. 187.



sentido esteja sempre em consonância (em compatibilidade) com o padrão constitucional (com a Constituição), eliminando quaisquer outros que não se adéquam a ele”.

Seguindo este paradigma, deve o art. 320 do CTB ser interpretado de forma a não contrariar o texto constitucional, remanescendo possível portanto a desvinculação de receitas de multa de trânsito no caso da hipótese constitucionalmente admitida de Desvinculação de Receitas Estaduais.

A fim de reforçar o acima exposto, cabe lembrar a jurisprudência do STF tocante a possibilidade de desvinculação de receitas de contribuições por força da Desvinculação de Receitas da União (DRU), sendo certo que este tributo também possui destinação de recursos vinculada, porém, tal vinculação fora mitigada em face da norma constitucional de Desvinculação de Receitas.

EMENTA: 1. TRIBUTO. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL. ART. 76 DO ADCT. EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 27/2000. DESVINCULAÇÃO DE 20% DO PRODUTO DA ARRECADAÇÃO. ADMISSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE OFENSA A CLÁUSULA PÉTREA. NEGADO SEGUIMENTO AO RECURSO.

Não é inconstitucional a desvinculação de parte da arrecadação de contribuição social, levada a efeito por emenda constitucional.

(RE 537.610/RS. Relator Min. Cezar Peluso. 2ª Turma do STF. Julgado em 1º de dezembro de 2009).

Portanto, não há que se falar em impossibilidade de Desvinculação das receitas oriundas de multa de trânsito quando amparada em norma constitucional, não podendo prevalecer anterior vinculação por força de norma infraconstitucional.

b) Dos repasses ao FUNESP e DER por força do decreto n. 2.658/2015

O último ponto a ser analisado neste parecer é a possibilidade de repasses de valores oriundos do FUNRESTRAN (multas de trânsito) ao FUNESP e ao DER por força do Decreto n. 2.658/2015, em razão destes recursos possuírem destinação vinculada nos moldes do art. 320 do CTB.

No tocante a aplicação vinculada das receitas do FUNRESTRAN, observa-se que o art. 320 do CTB é expresso em afirmar que a receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito.



Melhor analisando o tema, temos as lições de Arnardo Rizzardo⁴:

Presentemente, há uma destinação específica: serão aplicados os valores na própria melhoria do trânsito, nos setores da sinalização, da engenharia de tráfico, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito.

A regra é genérica, programática, dependendo de regulamentação específica, especialmente quanto ao gerenciamento, ao quantum da distribuição para cada um daqueles setores, que deverão estar organizados e funcionando, junto aos órgãos executivos da União, dos Estados e dos Municípios. A jurisdição sobre as vias em que for aplicada a multa definirá a destinação das quantias arrecadadas.

Assim, não será possível a destinação destes recursos para outras despesas existentes, apesar de não existir vinculação acerca do órgão ou entidade que promoverá as despesas, o que cabe à legislação estadual dispor.

Ressalte-se que no Estado do Paraná fora editada a Lei n.º 6264/1972, a qual cria o Fundo de Reequipamento do Departamento de Trânsito – FUNRESTRAN, o qual fica responsável por empregar recursos, inclusive decorrentes de multas de trânsito, para atender despesas de capital do Departamento de Trânsito e do Fundo Estadual da Segurança Pública do Paraná (FUNESP/PR), em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito.

Deste modo, observa-se que, em tese, seria possível o repasse de valores decorrentes de multas de trânsito a outros entes ou órgãos, desde que permanecesse o emprego dos recursos nas atividades previstas pelo art. 320, do CTB, cabendo ao ente estadual dispor acerca da melhor forma de distribuição dos recursos.

No entanto, no presente caso existem peculiaridades que impossibilitam o repasse dos valores de multa de trânsito com base no Decreto n. 2.658/2015 para o FUNESP e DER.

Conforme se infere do art. 1º e 2º, do Decreto n. 2.658/2015 (transcritos no tópico II.1, “a”), somente os recursos oriundos de taxas de serviços previstas no Anexo I da Lei n.º 11.019, de 28 de dezembro de 1994, alterado pela Lei n.º 16.943, de 10 de novembro de 2011, serão objeto de repasse ao FUNESP e ao DER.

Registre-se que o mencionado anexo somente traz um rol de serviços prestados pelo DETRAN/PR, dos quais podem ser cobradas taxas quando se tratarem de serviços públicos específicos e divisíveis, nos moldes do previsto no CTN e na CRFB/88.

4 Comentários ao Código de Trânsito Brasileiro. Ed 5. 2003. Pag. 812-813.



Assim, em razão de multas de trânsito não se confundirem com taxas de serviço público, pode se excluir as receitas obtidas com as primeiras da base de cálculo das transferências aqui tratadas, tendo em vista que não se tratam de receitas obtidas com a arrecadação de taxas de serviço, mas sim derivadas de sanções estatais decorrentes do exercício do poder de polícia, com base no Código de Trânsito Brasileiro.

Por fim, vale frisar que não se está a afirmar que não é possível a transferência de recursos de multas de trânsito a fundos ou entidades, mas sim que não seria possível a incidência dos percentuais dos arts. 1º e 2º, do Decreto n. 2.658/2015 sob os recursos advindos de multas de trânsito, ante a ausência de previsão legal, sem prejuízo do disposto no item II.III, "a".

Cabe esclarecer que existe inclusive na legislação a previsão de transferência de recursos do FUNRESTRAN ao Fundo Estadual da Segurança Pública do Paraná – FUNESP, no importe de 20% do total dos recursos atribuídos ao primeiro, conforme se infere do art. 1º, §1º, da Lei n. 6.264/1972, o qual permanece válido, devendo somente o fundo aplicar os recursos de multas nas atividades previstas no art. 320, do Código de Trânsito Brasileiro.

III. Conclusão

Face ao exposto, conclui-se o seguinte:

I.1 - Permanece legal o Decreto 2.658/2015, ainda após o advento da EC 93/16, não havendo que se falar em ilegalidade dos percentuais de transferência de recursos de taxas de serviço ao FUNESP e ao DER, sendo certo que a base de cálculo da DRE somente incide sobre as receitas arrecadadas pelo DETRAN subtraídas as transferências de recursos com base legal ou constitucional;

I.2 – A base de cálculo dos percentuais de transferência de recursos previstos no Decreto 2.658/2015 deve incluir o total de receitas obtidas com a arrecadação das taxas de serviços previstas em seu art. 1º, não devendo ser realizado descontos referentes a pagamento de prestadores de serviço;

II – É legal a disposição do Decreto n. 5.158/2016 que prevê o dever dos entes repassarem ao tesouro estadual os valores referentes a Desvinculação de Receitas Estaduais no tocante aos meses de Janeiro a Agosto de 2016, podendo a depender do caso concreto



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Grupo Permanente de Trabalho nº 5
Orçamento e Finanças



ser dispensado o ente de repassar os mencionados recursos ante a insuficiência financeira devidamente comprovada com base no princípio da proporcionalidade;

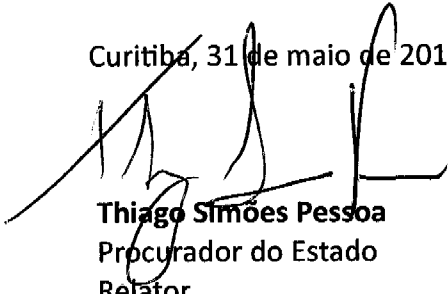
III. 1 – É possível a Desvinculação de Receitas de multas de trânsito com fulcro no art. 76-A, da CRFB/88;


III. 2 – É ilegal o repasse de recursos de multas de trânsito pelo DETRAN ou FUNRESTRAN a fundos e entidades com base no Decreto n. 2.658/2015, permanecendo válido em outros casos com expressa previsão normativa, desde que respeitada a vinculação das receitas previstas no art. 320, do CTB, sem prejuízo do disposto no item III.1.

É o parecer.

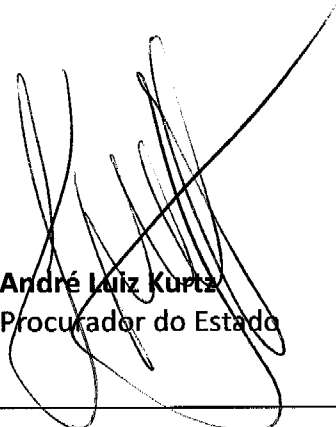
Por fim, o presente parecer deve ser submetido ao crivo do Procurador-Geral do Estado, tendo em vista o impacto das ponderações aqui expostas para a Administração Pública estadual, nos termos do art. 37, inc. V, do Regulamento da Procuradoria-Geral do Estado (Anexo que acompanha o Decreto Estadual nº 2.137/2015).

Curitiba, 31 de maio de 2017.


Thiago Simões Pessoa
Procurador do Estado
Relator


Diego Cordeiro Rodrigues
Procurador do Estado
Coordenador do GPT – 5


Eduardo M. L. Rodrigues de Castro
Procurador do Estado


André Luiz Kurts
Procurador do Estado



Protocolo: 14.386.536-3
Interessado: DETRAN/PR
Assunto: Consulta

Despacho nº 205/2017 – PGE/CCON

- I – De acordo com os termos do parecer exarado pelo GPT5 – Orçamento e finanças (instituído e designado pelas Resoluções nº 146 e 147/2016), apresentado em 15 (quinze) laudas.
- II – Em atenção ao disposto no art. 5º, inc. XV, da Lei Complementar nº 20/1985, alterada pela Lei Complementar nº 40/1987, submeta-se à apreciação do Sr. Procurador-Geral do Estado, na forma do art. 20, inc. IX, do Regulamento da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, constante do anexo do Decreto nº 2.137/2015.
- III - Ressalta-se, por oportuno, que, uma vez aprovado, o Parecer deverá ser encaminhado, preferencialmente por meio virtual, à Coordenadoria de Estudos Jurídicos – CEJ e à Coordenadoria de Gestão Estratégica e TI – CGTI, para catalogação e divulgação, bem como à Procuradoria Consultiva – PRC, para ciência.

Curitiba, 9 de junho de 2017

Guilherme Soares
Procurador-Chefe
Coordenadoria do Consultivo – CCON



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Gabinete do Procurador-Geral

Protocolo nº 14.386.536-3 anexado ao 14.303.843-2
Despacho nº 303/2017 - PGE

- I. Aprovo o Parecer nº 21/2017-PGE, da lavra dos Procuradores do Estado, Diogo Luiz Cordeiro Rodrigues, Eduardo Moreira Lima Rodrigues de Castro, André Luiz Kurtz e Thiago Simões Pessoa, em 15 (quinze) laudas, por mim canceladas;
- II. Encaminhe-se cópia virtual à Coordenadoria de Estudos Jurídicos - CEJ e à Coordenadoria de Gestão Estratégica e TI - CGTI, para catalogação e divulgação, bem como à Procuradoria Consultiva - PRC, para ciência;
- III. Restitua-se ao Departamento de Trânsito do Paraná - DETRAN.

Curitiba, 12 de junho de 2017.



Paulo Sérgio Rosso
Procurador-Geral do Estado