



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

PROCESSO: 39.041/2016-e

ASSUNTO: Representação.

PARECER Nº 0054/2019-CF

EMENTA: Representação nº 30/2016-CF. Emenda Constitucional nº 93/2016. Impactos no âmbito do DF. Decisão nº 3.081/2018: conhecimento das informações prestadas; determinação à Seplag para encaminhamento da conclusão dos estudos desenvolvidos acerca da Emenda Constitucional nº 93/2016; e a continuidade dos estudos especiais, nos moldes sugeridos no Parecer nº 0348/2018-CF, pela Semag. Parecer aquiesce, ratificando os termos da exordial e do parecer precedente.

Os autos cuidam da análise da Representação nº 030/2016 – CF (e-DOC A07ABB3B-e), na qual o MPC solicitou análise acerca dos possíveis impactos da edição da Emenda Constitucional nº 93, promulgada em 08.09.16, a fim de que essa Corte constituísse, com antecedência, entendimento que servisse de base para a análise do Orçamento e de sua execução.

2. A referida Emenda Constitucional apresenta a seguinte redação:

Art. 1º O art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data.

§ 1º (Revogado).

§ 2º

§ 3º (Revogado)."(NR)

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 76-A e 76-B:

"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:

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;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

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."

"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. Excetua-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 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."

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro de 2016.

3. Por meio da Decisão nº 119/2017 (e-DOC 6823F931-e), a Corte, a par de autorizar a realização de estudos especiais sobre a matéria versada na peça exordial, concedeu prazo para que as Secretarias de Fazenda e de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal apresentassem esclarecimentos quanto ao teor da Representação

4. Na sequência, mediante Decisão nº 3.081/2018, o TCDF, a par de autorizar o prosseguimento dos estudos especiais pela SEMAG, nos moldes sugeridos pelo *Parquet*, determinou à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão que apresentasse as conclusões dos estudos desenvolvidos acerca da Emenda Constitucional nº 93/2016. Eis o Teor da Decisão:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

I – tomar conhecimento: a) dos Ofícios 169/2017 – GAB/SEF (e-DOC C0110DBE-c), 203/2017 – (e-DOC 3A8E84F1-c) e 075/2018-MPC/PG (e-DOC C33CC2C3-c); b) da Informação nº 01/2018 – DICOG (e-DOC 5E53706E-e); c) do Quadro XX – Demonstrativo das Receitas ou Despesas Desvinculadas, na forma da Emenda Constitucional nº 93/2016 (e-DOC 500AC16D-e), complementar ao Projeto de Lei Orçamentária Anual para o



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

exercício de 2018, o qual apresenta a projeção de desvinculação de recursos para o exercício de 2018 com base na referida Emenda Constitucional;

II – determinar à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão que apresente, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, as conclusões dos estudos desenvolvidos acerca da Emenda Constitucional nº 93/2016;

III – autorizar o retorno dos autos à Semag, para as providências cabíveis, em especial a continuidade dos estudos especiais, nos moldes sugeridos no Parecer nº 0348/2018-CF.

5. A Seplag apresentou os estudos especiais requeridos pela Corte, nos seguintes termos, em resumo ofertado pela Unidade Técnica:

15. No capítulo 1, o Estudo registra que tem por objetivo atender à determinação desta Corte de Contas constante da Decisão nº 3.081/2018, combinada com a Decisão nº 119/2017, deflagrada em função da Representação nº 30/16 – CF, que requisitou a apresentação de estudos técnicos quanto aos reflexos da EC nº 93/16 nas finanças do DF.

16. No capítulo 2, o Estudo apresenta o histórico da DRU desde a criação do Fundo Social de Emergência – FSE, com a EC nº 01/94, até a promulgação da EC nº 93/16. São enfatizadas as condições vigentes para o período de 2016 a 2023 em comparação com o período de vigência da EC nº 68/11.

17. Em tópicos próprios, ressalta que as despesas da PMDF, CBMDF e PCDF, além das complementações para as áreas de Educação e Saúde, não foram afetadas com a desvinculação de receitas por força da EC nº 93/16. A única receita que repercutiria nas transferências ao DF seria a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Cide, mas a Cota-Parte do DF tem sido repassada normalmente sem impactos da DRU, em razão da liminar concedida pelo STF na ADI nº 5628/DF.

18. Os capítulos 3 e 4 apresentam a metodologia utilizada para elencar quais receitas serão objeto de desvinculação de recursos no orçamento de 2019, nos termos do art. 76-A do ADCT. Para isso, foi realizada análise detalhada, inclusive caso a caso, das naturezas de receita e respectivas fontes de recursos. O resultado do trabalho consta do Quadro XX – Demonstrativo das Receitas ou Despesas Desvinculadas, na forma da Emenda Constitucional nº 93/2016, do PLOA de 2019, totalizando R\$ 267,7 milhões.

19. No capítulo 5, o Estudo mostra o porquê da não incidência da desvinculação sobre as receitas originárias de preços públicos. A desvinculação de receitas dessa natureza, segundo consta, prejudicaria diretamente a população, visto que tais recursos estão atrelados à modicidade das tarifas. A desvinculação nesses casos poderia ter como consequência o repasse dessa perda aos próprios usuários dos serviços públicos.

20. O capítulo 6 descreve os procedimentos de ordem orçamentária e contábil para operacionalização da DREM. Chegou-se à conclusão de que o procedimento mais adequado para a contabilização da parte desvinculável seria adotar a experiência da STN/MF com a DRU, realizando a bifurcação da receita, na proporção de 70% para a unidade geradora da receita, em fonte específica, e 30% para a unidade Distrito Federal (99999), na fonte 100 –



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

Ordinário Não Vinculado, havendo a possibilidade de parte ou um todo dos 30% ser realocado na unidade de origem, de acordo com suas necessidades, devidamente demonstradas.

21. Por fim, nos capítulos 7 e 8, o Estudo esclarece que o efeito líquido das receitas passíveis de desvinculação, no DF, não se apresenta tão plausível quanto o esperado, pois a maioria das unidades orçamentárias do GDF, que detêm recursos próprios, teoricamente vinculados, necessita de complementação de recursos do Tesouro para suas despesas com manutenção e realização de suas atividades-fim. Adicionalmente, deixa claro que, apesar do Quadro XX do PLOA/18, que apresentou potencial de desvinculação da ordem de R\$ 448,2 milhões, a DREM não foi implementada no orçamento de 2018 devido a dificuldades operacionais. Para 2019, a perspectiva é de desvinculação efetiva de R\$ 267,7 milhões, conforme antes mencionado.

6. O CT, a par de ressaltar que *“a revogação dos §§ 1º e 3º do art. 76 do ADCT pela EC nº 93/16 ocorreu apenas porque esses dispositivos tornaram-se desnecessários, uma vez que a referência a impostos não mais está abrangida na atual versão da DRU”*, acerca do impacto da DRU sobre os recursos de repartição federativa, manifestou-se nos seguintes termos

22. Em análise aos Estudos Técnicos ora apresentados, entende-se que a Seplag abordou satisfatoriamente os principais tópicos de preocupação externados pelo MPjTCDF acerca dos impactos da EC nº 93/16 nas finanças públicas locais.

23. Dessa forma, a manifestação deste Corpo Técnico limitar-se-á à complementação de informações para atendimento da demanda do Parquet especializado nos moldes do Parecer nº 0348/2018 – CF, conforme item III da Decisão nº 3.081/2018.

Impacto da DRU sobre recursos de repartição federativa

24. No Parecer nº 0348/2018-CF, mencionou-se que, a rigor, a União não empreenderia uma emenda constitucional se o real objetivo não fosse liberar recursos, “inclusive de repartição federativa”, e que a extinção das exceções anteriormente previstas, operada pela revogação dos §§ 1º e 3º do artigo 76 do ADCT, “tem esse desígnio”.

25. No entanto, os estudos desenvolvidos pela Seplag apontaram que a DRU da EC nº 93/16 não impacta as transferências de recursos para o DF derivadas de repartição federativa, o que confirma a conclusão antes apresentada por este Corpo Técnico, por ocasião da Informação nº 01/2018 – DICOG (e-DOC 5E53706E-e), segundo a qual: (...) não há que se falar em cálculo de impacto da DRU nas transferências intergovernamentais entre União e DF. A promulgação da EC 93/16 não implica possibilidade jurídica de dedução imediata e automática de qualquer base de cálculo para repartição federativa de recursos vinculados.

26. A única desvinculação de receita da União que poderia reduzir repasses ao DF, conforme o Estudo Técnico, seria da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Cide. No entanto, conforme mostra o Estudo, o STF, no âmbito da ADI nº 5628/DF, concedeu medida cautelar para suspender a eficácia da parte final do art. 1º-A da Lei Federal nº 10.336/01,2 resguardando os



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

Estados e o DF dos efeitos redutores da DRU sobre a base de cálculo do montante da Cide a ser repartido na forma do art. 159, III, da CF.

27. A ADI nº 5628/DF ainda não foi julgada definitivamente pelo STF. De qualquer forma, o Estudo demonstrou, com base na projeção para 2018, que a perda de recursos distritais oriundos da Cota-Parte das Transferências da Cide-Combustíveis, em caso de rejeição da liminar do STF, seria de cerca de R\$ 7,5 milhões no ano.

[...]

29. O § 3º do art. 76, que tratava de resguardar os recursos para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE dos efeitos da DRU, também foi revogado pela EC nº 93/16. A extinção desse dispositivo, contudo, não objetivou diminuir a base de cálculo dos recursos para MDE. Pelo contrário, considerando que os impostos, base para o cálculo de MDE, não seriam mais citados no caput do art. 76 do ADCT, o parágrafo foi revogado pela EC nº 93/16.

30. Por outro lado, em comparação com a DREM, que expressamente inclui os impostos no caput dos arts. 76-A e 76-B do ADCT, a EC nº 93/16 fez questão de excepcionar dos seus efeitos, em dispositivos específicos, os recursos derivados de repartição tributária e os destinados a MDE.

7. Quanto ao impacto da DRU sobre os recursos vinculados por lei, ressaltou:

31. É fato que nem todas as transferências de recursos da União ao DF decorrem de repartição federativa, estabelecida na CF, visto que outras transferências estão fixadas em legislação ordinária, como bem destacou o Órgão Ministerial. No entanto, em consulta ao Anexo V – Discriminação da Legislação da Receita da LOA/18, não foram identificadas transferências da União, estabelecidas em lei, diretamente afetadas pela DRU, à exceção da Transferência da Receita sobre Concursos de Prognósticos Esportivos, exemplo trazido pelo MPJTCDF. Ademais, o Estudo Técnico elaborado pela Seplag não apontou outras perdas de recursos de transferências legais da União ao DF em razão da vigência da EC nº 93/16.

32. Tendo em vista que a receita de concursos de prognósticos consiste em contribuição social sobre a qual incide a DRU, a EC nº 93/16, com a elevação da alíquota de desvinculação de 20% para 30%, estaria impactando nessa proporção o repasse de recursos distribuídos a esse título entre Estados e DF.

33. Apesar da complexidade envolvida na distribuição dos recursos advindos das loterias, é possível extrair que, segundo a Lei Federal nº 9.615/98, art. 6º, § 2º, 1/3 (um terço) do adicional de 4,5% (quatro e meio por cento), incidente sobre cada bilhete das loterias, deve ser repassado às Secretarias de Esporte dos Estados e do DF, proporcionalmente ao montante das apostas efetuadas em cada unidade da Federação.

8. Eis a conclusão do Corpo Técnico:

39. Em análise aos Estudos Técnicos apresentados pela Seplag, entende-se que foi dado cumprimento à determinação contida no item II da Decisão nº 3.081/2018, tendo sido demonstrados os procedimentos adotados para a implementação da DREM no orçamento local, bem como abordados os



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

principais tópicos objeto das preocupações externadas pelo MPjTCDF acerca dos reflexos da EC nº 93/16 nas finanças do DF.

40. Como bem ressaltado pelo órgão ministerial, um dos efeitos positivos da Representação nº 30/16 – CF foi levar o Governo do Distrito Federal a elaborar estudos aprofundados sobre o assunto, visando à materialização da DREM no DF e à definição das receitas objeto de desvinculação.

41. Adicionalmente, foram produzidas informações complementares para atender aos questionamentos do MPjTCDF expostos no Parecer nº 0348/2018 – CF, conforme item III da Decisão nº 3.081/2018.

42. Assim, tendo sido produzidos os estudos especiais requisitados, sugere-se o arquivamento do presente feito, sem prejuízo da atuação posterior deste Tribunal para verificação da regularidade dos procedimentos orçamentários.

9. Finalizando, sugeriu ao e. Tribunal:

I. tomar conhecimento do Ofício nº 3214/2018-SEPLAG/GAB (e-DOC 8EFD72AC-c), o qual contém o Estudo Técnico realizado pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão – Seplag, e da presente Informação;

II. considerar cumpridos os itens II e III da Decisão nº 3.081/2018;

III. autorizar o arquivamento dos autos, sem prejuízo de futuras fiscalizações desta Corte sobre a matéria.

10. Os autos vieram ao Ministério Público por força do Despacho Singular nº 016/2019 – GC/PT, de 22.01.2019, para parecer.

11. Desta feita, a Seplag encaminhou os estudos acerca dos efeitos da EC nº 93/06 sobre o orçamento distrital, ressaltando que *“as despesas da PMDF, CBMDF e PCDF, além das complementações para as áreas de Educação e Saúde, não foram afetadas com a desvinculação de receitas por força da EC nº 93/16. A única receita que repercutiria nas transferências ao DF seria a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Cide, mas a Cota-Parte do DF tem sido repassada normalmente sem impactos da DRU, em razão da liminar concedida pelo STF na ADI nº 5628/DF”*, conforme já ressaltado pelo MPC.

12. No que se refere às receitas vinculadas por lei ordinária, os estudos apresentados pela Seplag e Unidade Técnica, confirmam as questões lançadas na Representação, tendo a Jurisdicionada destacado que o potencial de desvinculação da ordem de R\$ 448,2 milhões, a DREM não foi implementada no orçamento de 2018 devido a dificuldades operacionais e que, para 2019, a perspectiva seria de desvinculação efetiva de R\$ 267,7 milhões.

13. Como já destacado pelo MPC e agora corroborado pelo CT, um dos efeitos positivos da peça exordial foi a elaboração *“estudos aprofundados sobre o assunto, visando à materialização da DREM no DF e à definição das receitas objeto de desvinculação”*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

MPCDF

Proc.: 39.041/16-e

Rubrica

14. Ante o exposto, ratificando os termos da peça exordial e do Parecer 348/2018-CF, o Ministério Público de Contas acolhe as sugestões da Unidade Técnica.

É o parecer.

Brasília, 5 de fevereiro de 2019.

CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA
Procuradora-Geral