

03/11/2022

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 763
DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ANDRÉ MENDONÇA**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB**
ADV.(A/S) : **RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO E**
OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

EMENTA: AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO FINANCEIRO. TRANSPARÊNCIA FISCAL. DECRETO Nº 10.540, DE 06 DE NOVEMBRO DE 2020. PADRÃO MÍNIMO DE QUALIDADE DO SISTEMA ÚNICO E INTEGRADO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE. REVOGAÇÃO DO ATO ANTERIOR E *VACATIO LEGIS* DO ATO REVOGADOR. CONSTITUCIONALIDADE.

1. É cabível arguição de descumprimento de preceito fundamental que impugne decreto regulamentador de lei, por ser este caracterizado como ato do Poder Público, quando, da leitura da petição inicial, for possível depreender controvérsia constitucional suscitada em abstrato, cuja ofensa se mostra direta à Constituição da República.

2. No caso dos autos, não há ofensa aos princípios da legalidade, da separação dos poderes ou da reserva de lei complementar. O Poder Legislativo da União exerceu legítima atuação legiferante no sentido da deslegalização da matéria atinente às normas gerais de contabilidade pública. Por se tratar de escolha informada e explícita do Congresso Nacional, não há vício de inconstitucionalidade nessa questão. Art. 48, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e art. 163-A da CRFB.

3. A partir da abertura do controle direto de constitucionalidade ao universo factual, verifica-se que, em sentido diverso do que ocorrido na Lei Complementar nº 131, de 2009, ao editar a Lei Complementar nº 153, de 2016, o Legislador optou pela deslegalização da matéria pertinente ao regime de transição reputado necessário para adaptação de todos os entes

ADPF 763 / DF

federados aos novos deveres e padrões contábeis exigidos pelo último diploma legal. Caso não houvesse um hiato funcionalizado à transição dessas orientações normativas, certamente estaria ofendido o princípio da segurança jurídica. Na esteira da gestão prudencial do tempo no Direito e da necessidade de resolver problemas diversos dos enfrentados pela Lei Complementar nº 131, de 2009, revela-se razoável a escolha realizada no Decreto nº 10.540, de 2020, no sentido de estabelecer novo regime de transição, de 5 de novembro de 2020 a 31 de dezembro de 2022.

4. Diante dos subsídios fáticos extraídos do Balanço do Setor Público Nacional referentes ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público, verifica-se que, ao longo do regime de transição do objeto atacado, não existiu descontinuidade nos padrões de transparência fiscal, mas, sim, aprofundamento desses. Para além do Decreto nº 10.540, de 2020, sobressai uma robusta base normativa atinente ao dever de prestação de contas de índole legal e infralegal, bem como padronizações editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade, Secretaria do Tesouro Nacional e *International Public Sector Accounting Standards Board*. Portanto, a prognose realizada pelo autor não guarda compatibilidade com a realidade. Não há, na espécie, violação aos princípios da publicidade, da eficiência e da impessoalidade ou ao dever de publicidade e transparência.

5. Arguição de descumprimento de preceito fundamental conhecida e, no mérito, julgada improcedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, na Sessão Virtual de 21 a 28 de outubro de 2022, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, em conhecer da arguição de descumprimento de preceito fundamental e, no mérito, julgá-la improcedente, de modo a declarar a constitucionalidade dos arts. 18 a 20 do Decreto nº 10.540, de 2020, nos termos do voto do Relator.

ADPF 763 / DF

Brasília, 3 de novembro de 2022.

Ministro ANDRÉ MENDONÇA
Relator

03/11/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 763
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. ANDRÉ MENDONÇA
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
ADV.(A/S)	: RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) em face dos arts. 18, 19 e 20 do Decreto nº 10.540, de 6 de novembro de 2020. Eis o teor do objeto impugnado:

“Art. 18. Os entes federativos deverão observar as disposições deste Decreto a partir de 1º de janeiro de 2023.

Parágrafo único. Os entes federativos estabelecerão, no prazo de cento e oitenta dias, contado da data de publicação deste Decreto, plano de ação voltado para a adequação às suas disposições no prazo estabelecido no caput, que será disponibilizado aos respectivos órgãos de controle interno e externo e divulgado em meio eletrônico de amplo acesso público.

Art. 19. Fica revogado o Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010.

Art. 20. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.”

2. Nas razões da petição inicial, a agremiação política requerente afirma que o diferimento da vigência do decreto impugnado para janeiro

ADPF 763 / DF

de 2023, simultaneamente à revogação imediata do Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010, promove inconstitucional “*apagão de transparência na Administração Pública de todos os níveis*” (e-doc. 1, p. 2).

3. Invoca como parâmetros constitucionais as seguintes normas constitucionais:

“Vê-se, de pronto, a ofensa aos princípios da legalidade (art. 37, caput, CF), da separação dos poderes (art. 2º, caput, da CF) e da reserva de lei complementar (art. 163, V, da CF) ante o abuso do poder regulamentar (art. 84, IV, CF) verificado nos dispositivos impugnados, que negam vigência às LC n. 131/2009 e n. 156/2016 ao reabrir, por mais de dois anos, prazo legal de adequação dos entes federados já exaurido por força do art. 73-B da LC n. 101/2000.

Os dispositivos impugnados também evidenciam a ofensa aos princípios da publicidade, da eficiência e da impessoalidade da Administração Pública (art. 37, caput, CF) e ao dever constitucional de disponibilização de informações orçamentárias, contábeis e fiscais pela administração pública (art. 163-A, CF), uma vez que retiram a obrigatoriedade de cumprimento pelos entes federados do padrão mínimo de qualidade e acessibilidade dos respectivos sistemas de transparência, ao menos até 1º de janeiro de 2023.” (e-doc. 1, p. 2).

4. Alude ao cabimento da presente ADPF, porque o decreto em questão caracteriza-se como ato do Poder Público de um lado e, de outro, busca regulamentar as Leis Complementares nº 131, de 2006, e nº 156, de 2016. De todo modo, subsidiariamente, pleiteia que a ADPF seja conhecida como Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI).

5. Após proceder à contextualização da Lei Complementar nº 131, de 2009, sustenta que o objeto contraria o princípio da legalidade e representa abuso do poder regulamentar, porque o art. 73-B da Lei

ADPF 763 / DF

Complementar nº 101, de 2000, adicionado pelo primeiro diploma legal, conferiu prazos de adaptação ao sistema integrado de administração financeira e controle, a contar da vigência da Lei Complementar nº 131, em 27 de maio de 2009, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

6. Ratifica o argumento no sentido de abuso do poder regulamentar, com as seguintes considerações:

“Os dispositivos do Decreto n. 10.540/2020 ora impugnados, a pretexto de regulamentarem o sistema integrado de transparência financeira instituído pelos arts. 48 e 48-A da LC n. 101/2000, ultrapassaram os limites constitucionais para, em sentido diametralmente oposto, estabelecer um período de apagão no qual os atuais gestores cujos mandatos se encerrarão em 31.12.2022 não serão obrigados a sequer disponibilizar tal sistema.

Em outras palavras, durante o período de *vacatio* estipulado no Decreto, se estará a negar vigência às Leis Complementares n. 131/2009 e n. 156/2016, o que denota manifesta violação ao princípio da legalidade, de observância cogente pela Administração Pública por força do art. 37, caput, da Constituição.” (e-doc. 1, p. 10).

7. Acrescenta que o ato impugnado também afronta ditames constitucionais e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, ao retroceder no direito à informação e nos princípios da publicidade e da transparência. Em sua visão, essa situação geraria um *déficit de accountability*.

8. Alega, também, que o objeto impugnado representaria infringência aos princípios da eficiência e da impessoalidade. Afinal, “o Decreto n. 10.540/2020 promove verdadeira opacidade das informações fiscais no período de 06.11.2020 até 01.01.2023, de modo a permitir a desorganização das contas públicas dos atuais detentores de mandato, se estendendo até eleições majoritárias de 2022 para os cargos de chefe do Poder Executivo” (e-doc. 1, p.

ADPF 763 / DF

17).

9. Em sede cautelar, fundamentou a plausibilidade jurídica de suas alegações nos argumentos apresentados na exordial, ao passo que o perigo na demora decorreria das consequências imediatas do objeto impugnado. Assim, pleiteou a suspensão dos arts. 18, 19 e 20 do Decreto nº 10.540, de 2020.

10. No mérito, requer *“seja julgada procedente a presente arguição, ratificando a liminar eventualmente concedida e declarando-se a inconstitucionalidade dos arts. 18, 19 e 20 do Decreto n. 10.540/2020, ou, subsidiariamente, que seja conferida interpretação conforme aos dispositivos impugnados, a fim de que permaneçam válidos os parâmetros e exigências fixados no Decreto n. 7.185/2010, até que o novo Decreto n. 10.540/2020 atinja a data de plena vigência”* (e-doc. 1, p. 19).

11. Em 17 de novembro de 2020, meu antecessor na relatoria deste feito, o eminente Ministro Marco Aurélio, entendeu mais prudente o julgamento definitivo do mérito em comparação ao exame da medida cautelar (e-doc. 8).

12. Em informações, o Presidente da República defendeu a constitucionalidade formal do Decreto nº 10.540, de 2020, fundamentada no art. 84, incs. IV e VI, al. “a”, da Constituição da República, o qual disciplina competência privativa ao Presidente da República para expedir decretos de organização e funcionamento da Administração federal.

13. Justificou, ainda, o decreto em tela no princípio da eficiência. A propósito, mencionou as palavras da Subchefia para Assuntos da Casa Civil, as quais destacam o intuito de contemplar todas as necessidades de transparência das contas públicas de todos os entes da federação. Esclareceu, também, que, para o Ministério da Economia, as normas do Decreto nº 7.815, de 2010, não eram suficientes para suprir o determinado

ADPF 763 / DF

pela Corte de Contas a respeito da exigência de articulação dos órgãos reguladores e fiscalizados com as entidades federativas de forma mais completa.

14. Nesse sentido, o decreto possuiria duas funções, alinhar e atualizar as normas regulamentares com a legislação pertinente e elucidar aspectos motivantes das interpretações errôneas por parte dos entes federativos. Fundamentou o prazo de validade em 1º de janeiro de 2023 na imprescindibilidade de adequação dos sistemas contábeis dos entes federados aos novos requisitos de transparência das contas públicas e na complexidade da implementação desse novo sistema para atender às novas disposições. Por seu turno, informou que a revogação do Decreto nº 7.185, de 2010, deveu-se à ausência de impacto para o Poder Executivo Federal, por causa da observância, por parte do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, de todos os novos requisitos, com explicação presente na Nota Técnica SEI nº 7557/2020/ME. Aludiu à continuidade de efeitos, no ordenamento jurídico brasileiro, das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, com destaque aos arts. 48, 48-A e 49, os quais obrigam os entes federados a adotar ações incentivadoras da participação popular na elaboração das leis orçamentárias e na divulgação das informações pormenorizadas dos ciclos orçamentários.

15. Por fim, esclareceu a inexistência de um apagão de transparência e de uma paralisação dos sistemas já implementados. Ademais, salientou a conformidade das normas questionadas pela requerente com o Sistema Financeiro-Orçamentário-Contábil e com os princípios constitucionais.

16. Nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição da República, o Advogado-Geral da União manifestou-se pela inadmissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental e, quanto à medida cautelar, pelo seu indeferimento, em peça assim ementada:

“Financeiro. Artigos 18, 19 e 20 do Decreto nº 10.540/2020, que “dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema

ADPF 763 / DF

Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle”. Preliminar. Caráter regulamentar do decreto impugnado. Mérito. Inexistência dos pressupostos necessários à concessão da medida cautelar. O decreto atacado retrocede nos avanços obtidos na transparência da gestão fiscal dos entes federados. Na verdade, o ato impugnado objetiva fornecer instrumentos mais atualizados para as necessidades de transparência, promovendo um acréscimo no padrão de integração do sistema de publicidade de dados, alinhando-se às alterações promovidas pela Lei Complementar n. 156/2016 na Lei de Responsabilidade Fiscal. Ausência de ofensa aos princípios administrativos da publicidade, eficiência e impessoalidade. Não há risco algum para a transparência durante o período de migração para o sistema unificado, uma vez que o decreto atacado não elide a obrigação de cumprimento das disposições legais vigentes (LRF e Lei de Acesso à Informação). O ato regulamentar questionado, editado nos limites do poder regulamentar conferido ao Presidente da República, traduz opções efetuadas pelo Poder Executivo dentro do campo técnico e discricionário que lhe foi reservado por lei, em observância a razões de interesse público. Inexistência de periculum in mora. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência do pedido.” (e-doc. 15, p. 1).

17. No mesmo sentido, posicionou-se o Procurador-Geral da República na qualidade de *custus legis*, conforme parecer a seguir reproduzido:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECRETO 10.540/2020. PADRÃO MÍNIMO DE QUALIDADE DO SISTEMA ÚNICO E INTEGRADO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E CONTROLE. PRELIMINAR. ATO DE CARÁTER SECUNDÁRIO EDITADO NO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA PREVISTA NO ART. 84, IV E VI, “A”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NÃO

ADPF 763 / DF

CONHECIMENTO DA ARGUIÇÃO. MÉRITO. ATO VOLTADO A CONFERIR TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E FISCAL. OBSERVÂNCIA PELOS ENTES FEDERATIVOS SUBNACIONAIS. ADEQUAÇÃO DO DECRETO A MUDANÇAS LEGISLATIVAS. REVOGAÇÃO DO REGULAMENTO ANTERIOR, DECRETO 7.185/2010. NORMAS DE TRANSIÇÃO. LEGÍTIMO EXERCÍCIO DO PODER REGULAMENTAR. RAZOABILIDADE. POSSIBILIDADE DE CONTROLE. LIMITES DA INTERVENÇÃO JUDICIAL. OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES. AUTOCONTENÇÃO.

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental é meio inidôneo para debate de questões controvertidas derivadas de atos normativos secundários. Precedentes.

2. O estabelecimento de regras de transição necessárias à implementação de aperfeiçoamentos de atos normativos regulamentares está inserido no campo discricionário da administração pública, sendo razoável a fixação de período para adaptação reputado necessário.

3. Decreto regulamentar que tem vigência imediata e protrai a obrigatoriedade de sua observância não deixa vácuo regulamentar, sobretudo quando o prazo estabelecido seja razoável e com vistas à adequação de procedimentos e de sistemas, visto que as novas regras já servem de parâmetro para a respectiva regulamentação e implementação no âmbito dos entes subnacionais, os quais não detêm liberdade para se afastar dos padrões mínimos de qualidade de transparência na gestão orçamentária, fiscal e financeira nele previstos.

4. Não cabe ao Poder Judiciário, nem mesmo pela via abstrata de controle de constitucionalidade, substituir-se aos poderes Executivo e/ou Legislativo, instâncias dotadas de integrantes eleitos e de pessoal com conhecimento técnico apto a definir diretrizes pautadas em conhecimento específico, a fim de determinar quais medidas executivas e/ou normativas são mais apropriadas, oportunas e convenientes.

— Parecer pelo não conhecimento da arguição e, no

ADPF 763 / DF

mérito, pela improcedência do pedido.” (e-doc. 19, p. 1-2).

18. Os autos voltaram conclusos ao Relator originário em 16/06/2021. Depois, vieram-me, por substituição de relatoria, para apreciação no dia 16/12/2021.

É o relatório.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**
Relator

03/11/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 763
DISTRITO FEDERAL**

VOTO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR):

I. Questões Preliminares

1. Após detida análise das peças processuais aportadas neste feito, reputo que a petição inicial do requerente cumpre os requisitos de admissibilidade dos arts. 1º, 3º e 4º da Lei nº 9.882, de 1999. Logo, **conheço *in totum* da presente ADPF.**

2. Nesse sentido, **rejeito as preliminares suscitadas pelo Advogado-Geral da União e pelo Procurador-Geral da República.** O primeiro afirmou que o objeto impugnado não desafiaria o controle abstrato de constitucionalidade, porque se cuida de norma secundária e de caráter regulamentar. Sendo assim, ao seu ver, eventual inconstitucionalidade, caso existente, somente traduziria crise de ilegalidade, ou seja, na melhor das hipóteses, ofensa indireta ou reflexa ao texto constitucional.

3. Por sua vez, o Órgão ministerial comungou desse entendimento, ao sustentar que a ADPF não se presta a examinar atos de caráter secundário. Portanto, concluiu que *“as alegações apresentadas na petição inicial ou dizem respeito a matérias passíveis de controle de legalidade, ou constituem hipótese de ofensa reflexa à ordem constitucional, a ensejar o descabimento da via eleita”* (e-doc. 19, p. 11).

4. A meu sentir, *data venia*, **sem razão ambas as dignas autoridades republicanas.** Em consonância com o que afirmado pelo requerente, o Decreto presidencial em questão caracteriza-se como ato do Poder Público. No recente julgamento da ADPF nº 651/DF (Rel. Min. Cármen

ADPF 763 / DF

Lúcia, Tribunal Pleno, j. 28/04/2022, p. 29/08/2022), assim me manifestei sobre o conhecimento da referida arguição:

“7. Em relação ao conhecimento desta ação, o Procurador-Geral da República manifestou-se pela inadequação da via eleita, tendo em vista que, por tratar-se de decreto autônomo, a controvérsia deveria ser veiculada mediante ação direta de inconstitucionalidade. Ademais, o reconhecimento da nulidade em questão dependeria do prévio exame de legislação infraconstitucional, o que é inviável em controle abstrato de constitucionalidade.

8. Após detida análise desses argumentos, firmo compreensão pelo conhecimento *in totum* desta arguição de descumprimento de preceito fundamental. De um lado, **considero que o objeto impugnado não traduz decreto autônomo, pois versa sobre fundo público de natureza financeiro-contábil com previsão legal.** Assim, o ato em questão visa à fiel execução de lei federal. De outro lado, **a leitura da exordial permite compreender controvérsia constitucional suscitada em abstrato, cuja ofensa se mostra direta à Constituição da República.”**

5. Ratifico o mencionado posicionamento neste processo objetivo. Ademais, mesmo que assim não fosse, entendo que seria o caso de acolher o pedido subsidiário do autor, no que toca especificamente ao conhecimento da demanda como ação direta de inconstitucionalidade. Afinal, o Decreto impugnado tem assento direto no art. 163-A da Constituição da República.

6. Por todas essas razões, **conheço da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.**

II. Mérito: ofensa aos princípios da legalidade, da separação dos poderes e da reserva de lei complementar

ADPF 763 / DF

7. No caso dos autos, o partido requerente sustenta que o decreto atacado extravasou os seus limites constitucionais, ao contrariar a regra de transição disposta no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 2000, (LRF), adicionado pela Lei Complementar nº 131, de 2009. Trata-se, por conseguinte, de irresignação referente a um vício formal de inconstitucionalidade. **Porém, com as devidas vênias, não o vislumbro na presente hipótese.**

8. De saída, verifico que a própria Lei de Responsabilidade Fiscal retirou o caráter legal da matéria atinente às normas gerais de contabilidade pública. Dito de outra forma, a LRF imputou a órgão técnico-burocrático a função de harmonização dos ditames contábeis dos milhares de entes federados do Brasil. Por sua didática, convém reproduzir as lições doutrinárias de Diogo de Figueiredo Moreira Neto a respeito dos dispositivos legais em comento:

“À primeira vista poderia parecer que o sucessivo cometimento para editar normas gerais para consolidação das contas públicas, primeiro, ao órgão central de contabilidade da União, e, tão logo seja implantado, ao conselho de gestão fiscal, seria uma delegação e, como tal, vedada pelo art. 68, §1º, III, da Constituição Federal.

Não é, porém, assim tão simples: o instituto de que se valeu o legislador complementar não foi a delegação, ainda porque esta, ainda que permitida fosse, teria que se formalizar em uma lei delegada (art. 68, *caput*), mas a deslegalização.

(...)

Assim, para situar, ao cabo dessa evolução e entre tantas variedades produzidas, o tipo de delegação normativa que vem sendo empregado, também se pode partir da classificação proposta por EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA ao elencar as espécies básicas do fenômeno genérico da delegação legislativa: a delegação receptícia, a remissão e a deslegalização. Examinem-se as três modalidades apontadas.

A delegação receptícia consiste na transferência da função

ADPF 763 / DF

legislativa ao Poder Executivo para produzir normas com força de lei, adscrita a um quadro delimitado e a um tempo determinado no ato de delegação (...) A delegação remissiva, ou simplesmente remissão, consiste na, assim dita, remessa de uma lei a um normatividade ulterior que deverá ser elaborada pela Administração, sem força de lei, dentro do quadro substantivo adscrito pela própria lei remetente (...) A terceira técnica geral de delegação vem a ser a deslegalização, oriunda do conceito desenvolvido na doutrina francesa da *délégation de matières*, adotado na jurisprudência do Conselho de Estado em dezembro de 1907, e comentado por MAURICE HAURIOU, que modificando antiga postura seungo a qual o titular de um determinado poder não tem dele a disposição mas tão somente o exercício, passou a aceitar, como fundamento da delegação, a retirada, pelo próprio legislador, de certas matérias, do domínio da lei (*domaine de la loi*) passando-as ao domínio do regulamento (*domaine de l'ordonnance*).

(...)

Em suma, o instituto empregado no art. 50, §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, é uma deslegalização, editada sob modalidade restrita, da normatibilidade técnica necessária para consolidar as contas públicas, que envolve meros procedimentos introversos da Administração Pública, sem gerar direitos nem obrigações extroversas.

Essas regras técnicas contábeis, que deverão ser modernas e flexíveis, com o benefício da padronização, a serem produzidas pelos órgãos nele mencionados, tanto quanto os demais exemplos acima comentados, é perfeitamente constitucional.”

(MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal: finanças públicas democráticas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 253-261).

9. Nessa linha, caberia ao Conselho de Gestão Fiscal (CGF) a “*adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei*”

ADPF 763 / DF

Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social” (art. 67, inc. III, da LRF). Provisoriamente, competiria ao Órgão central de contabilidade da União fazer-lhe as vezes nesse mister. Nos termos do art. 11, inc. I, da Lei nº 10.180, de 2001, que “organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal,” esse Órgão é a Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

10. Passadas mais de duas décadas de vigência da Lei Complementar nº 101, de 2000, observo que faltou certa vontade política para a criação do Conselho de Gestão Fiscal. Por conseguinte, coube à Secretaria do Tesouro Nacional a padronização dos dados e sistemas contábeis na Federação brasileira. Esse estado de coisas levou o Congresso Nacional a adicionar o § 2º no art. 48 da LRF, que assim dispõe: *“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.”*

11. Cumpre, ainda, rememorar que, na apreciação da constitucionalidade do art. 51 da LRF, este Supremo Tribunal Federal reconheceu, em abstrato, sua higidez. Em outras palavras, o Colegiado compreendeu que o diploma legal não infringiu a autonomia financeira do Estado, quando imputou, de um lado, à União que realizasse a consolidação nacional das contas públicas e, de outro lado, assinalou prazo para que os demais entes submetessem àquela os dados e as informações necessárias. Confira-se o raciocínio exposto pelo eminente Ministro Alexandre de Moraes na ADI nº 2.250/DF, de sua relatoria, Tribunal Pleno, j. 21/08/2019, p. 09/09/2020:

“O argumento contra a validade do art. 51 da LRF não encontra respaldo no texto constitucional.

ADPF 763 / DF

Esse dispositivo não trata de qualquer condicionamento material da autonomia financeira dos entes federativos, como anteriormente analisado em tópico específico, mas de uma exigência de ordem formal, relacionada à prestação e posterior divulgação das contas públicas.

Exige-se, em primeiro plano, que Municípios e Estados encaminhem para o Poder Executivo da União, dentro de prazos diferenciados, as suas respectivas contas; e, num segundo instante, impõe-se ao Poder Executivo Federal que consolide as informações, providenciando sua divulgação, inclusive em meio eletrônico, para consulta pública.

O descumprimento, por qualquer nível federativo, dos prazos estabelecidos, impedirá o recebimento de transferências voluntárias e a contratação de operações de crédito em geral.

O que o dispositivo pretende é estabelecer um padrão formal e instrumental de colaboração entre União, Estados e Municípios, para viabilizar a troca de informações contábeis necessárias para a divulgação de um Balanço Geral de Gastos do Estado brasileiro.

Enquadra-se o preceito no contexto de aperfeiçoamento da transparência dos atos estatais, dando concreção a um dos nucleares princípios da Administração Pública, o da publicidade.

A Lei 4.320/1964, inclusive, já previa, em seu art. 111, que o Ministério da Fazenda seria responsável por organizar e publicar o Balanço Consolidado da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

A novidade implementada pela LRF é compartilhar a responsabilidade pela elaboração de um quadro informativo com as demais Pessoas Políticas da Federação, em cumprimento efetivo de um verdadeiro federalismo cooperativo.

A norma não veicula qualquer subordinação entre os diferentes níveis de governo, já que não cabe ao Executivo Federal fazer qualquer juízo de correção, de validade ou de suficiência dos dados encaminhados, mas apenas observa a sua tempestividade, aplicando as sanções pertinentes em caso de

ADPF 763 / DF

mora.

As consequências do inadimplemento são coerentes com a própria Constituição Federal, que elege a imposição de prestação de contas da administração pública, direta e indireta (art. 34, VII, d), como causa de intervenção federal, por ser, no dizer de PONTES DE MIRANDA, um dos princípios sensíveis do texto constitucional.

Seguindo o mesmo padrão de enaltecimento da transparência como valor republicano, a LRF atribui penalidade grave ao embaraço da divulgação consolidada das contas. E fez isso sem ser desproporcional, pois o § 2º do art. 51 ressalta que as sanções perdurarão apenas até a regularização da mora.”

12. Posteriormente, no âmbito da Emenda Constitucional nº 108, de 2020, que tratou do FUNDEB, o Poder Constituinte Reformador incorporou à ordem constitucional comando normativo similar, como se depreende do art. 163-A da Constituição da República:

“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.”

13. Por conseguinte, comungo do entendimento exposto pelo Procurador-Geral da República no sentido de que se tratou de opção consciente e explícita do Congresso Nacional em **promover a retirada o *status* legal do tema, levando-o em direção ao poder regulamentar do Poder Executivo da União:**

“Cinge-se a controvérsia em aferir se, ao revogar o Decreto 7.185/2010 e, ao mesmo tempo, diferir para janeiro de 2023 a obrigatoriedade de observância pelos entes subnacionais do

ADPF 763 / DF

Decreto 10.540/2020, que o substituiu, o Poder Executivo Federal teria incorrido em violação dos princípios da legalidade, da publicidade, da eficiência e da impessoalidade da Administração Pública (CF, art. 37, caput), da separação dos poderes (CF, art. 2º, caput) e da reserva de lei complementar (CF, art. 163, V), em abuso do poder regulamentar (CF, art. 84, IV), bem como do dever constitucional de disponibilização de informações orçamentárias, contábeis e fiscais pela administração pública (CF, art. 163-A), uma vez que teria retirado a obrigatoriedade de cumprimento pelos entes federados do padrão mínimo de qualidade e acessibilidade dos respectivos sistemas de transparência, ao menos até 1º de janeiro de 2023.

O Congresso Nacional confiou ao Chefe do Executivo Federal o poder-dever de regulamentar dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal que impõem a adoção de instrumentos de transparência da gestão fiscal, a fim de conferir-lhes fiel execução, inclusive submetendo os demais entes federativos aos termos do regulamento expedido pela Presidência da República, nos termos do art. 84, IV, da Constituição (...) Nesse contexto, cabe ao Executivo pormenorizar e detalhar os ditames da lei, de modo a assegurar-lhe concretização e aplicabilidade e a padronizar a sua execução, em respeito à segurança jurídica, à igualdade e à impessoalidade.

(...)

Conforme informado pela Presidência da República, a edição do decreto deu-se em atenção a determinação do Tribunal de Contas da União e teria por finalidade alinhar e atualizar as normas regulamentares com a legislação pertinente, além de tornar mais claros aspectos normativos que vinham dando ensejo a interpretações divergentes por parte dos entes subnacionais, reforçando a atuação do órgão central de contabilidade da União com a definição dos manuais e normativos necessários à geração de relatórios e demonstrativos contábeis e da Lei de Responsabilidade Fiscal.”

(e-doc. 19, p. 11-14).

ADPF 763 / DF

14. Sendo assim, **não constato mencionado vício formal de inconstitucionalidade em termos gerais.**

15. Urge, a despeito disso, avaliar especificamente a alegação de que o expediente realizado pelo Presidente da República nos arts. 18 a 20 do objeto representou divergência ao que decidido pelo Congresso Nacional no art. 73-B da LRF. De acordo com essa última norma, foram estabelecidos, a partir da publicação da lei, os prazos de 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes, 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes e 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes. Logo, na visão do autor, já haveria ultrapassado o tempo em que possível falar-se em regime de transição para a implementação do art. 48, §1º, incs. II e III, e do art. 48-A, da Lei Complementar nº 101, de 2000.

16. Conforme posto nas informações presidenciais, o intento do presente Decreto não é promover anomia na matéria, mas resolver problemas distintos dos vislumbrados pelo Legislador, quando da edição da Lei Complementar nº 131, de 2009, e aferidos recentemente pelo Tribunal de Contas da União.

17. Noutro giro, importa considerar superado o dogma segundo o qual não seria possível, no controle abstrato de constitucionalidade, avaliar o contexto e os elementos factuais subjacentes à controvérsia submetida, em tese, ao Supremo Tribunal Federal. Nessa toada, extraio da doutrina de Luiz Guilherme Marinoni argumentos conclusivos acerca da imprescindibilidade dos fatos para o processo constitucional desenvolvido por esta Corte:

“É possível dizer que o primeiro e mais claro obstáculo à discussão de fatos no Supremo Tribunal Federal está na

ADPF 763 / DF

suposição de que o controle de constitucionalidade não se importa com os fatos.

Imaginou-se, por algum tempo, que a tarefa de controlar a constitucionalidade deveria se restringir à análise da compatibilidade da lei com a Constituição, sem que para tanto fosse possível a verificação dos fatos supostos pela lei ou a compreensão da norma constitucional em face da realidade fática sobre a qual incide.

(...)

Perceba-se que afirmar a inconstitucionalidade a partir dos fatos de um caso é algo que não se confunde com sustentar a inconstitucionalidade de uma lei com base num equívoco do Legislador quanto aos fatos, ainda que isso possa ser indispensável para o alcance da tutela do direito no caso concreto.

Diante de um caso concreto, os fatos que sempre puderam demonstrar a inconstitucionalidade de uma lei são ‘fatos individuais’. Esses obviamente podem ser provados e, em determinadas hipóteses, podem impor a concretização da norma constitucional de acordo com as circunstâncias fáticas do litígio entre as partes, afastando a aplicação da lei - considerada inconstitucional.

(...)

O controle de constitucionalidade nunca pode negligenciar os fatos e as provas, que se esteja diante do controle direto ou do controle incidental. E mais: o controle incidental, hoje, permite a demonstração da inconstitucionalidade não apenas com base nos fatos do litígio oferecido a solução judicial, mas igualmente a partir dos fatos que, sendo alheios ao conflito de interesses a ser decidido, são importantes para evidenciar a necessidade de determinada interpretação constitucional ou a (in)constitucionalidade da lei.”

(MARINONI, Luiz Guilherme. **Processo Constitucional e Democracia**. São Paulo: Thompson Reuters, 2021, p. 688-690).

ADPF 763 / DF

18. Nesse sentido, volta-se a aderir aos argumentos do *Parquet*, haja vista a notável diferenciação entre as finalidades da Lei Complementar nº 131, de 2009, e da Lei Complementar nº 156, de 2016:

“As exigências de divulgação periódica de informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais ao acesso público, em meio eletrônico e mediante disponibilização em sistema único, contidas na Lei Complementar 101/2000, sofreram significativas modificações por força da Lei Complementar 156/2016, posterior ao Decreto 7.185/2010, de forma que se mostra razoável a alegação de necessidade de adequação da regulamentação.

(...)

Assinalou-se, no ato normativo, prazo reputado razoável para que os entes subnacionais pudessem proceder às adequações exigidas em razão do estabelecimento do novo padrão mínimo de qualidade do SIAFIC, considerados os necessários trâmites administrativos relativos aos processos licitatórios e de contratação, de desenvolvimento de novos sistemas, bem como de implantação de piloto e preparação dos órgãos de controle para fiscalização.

(...)

Quando da ocorrência de alterações anteriores nos mesmos dispositivos da lei (arts. 48 e 48-A), introduzidas pela Lei Complementar 131/2009, a própria norma trouxe previsões específicas de prazos e sanções pelo descumprimento para que os entes de cada nível Federativo promovessem adequações semelhantes às requeridas pela Lei Complementar 156/2016 e pela sua regulamentação.

Tendo em vista que já transcorreram os prazos ali estabelecidos, tem-se que os referidos dispositivos tiveram sua eficácia exaurida e que, presumidamente, o funcionamento dos sistemas em todos os níveis federais já se encontra adaptado àquelas exigências, vigentes desde o ano de 2009.

Ocorre que o legislador não adotou a mesma postura quando da edição da Lei Complementar 156/2016, tendo as

ADPF 763 / DF

regras da transição requeridas para sua implementação ficado a cargo do regulamento que lhe sobreviesse, aspecto que foi objeto justamente dos dispositivos aqui impugnados.

A diferença, portanto, entre o processo de transição estabelecido na LC 131/2009 e o previsto no Decreto 10.540/2020 para adequação às mudanças previstas na LC 156/2016 é que, neste último, à míngua de previsão legal, não poderia haver cominação de sanção pelo descumprimento equivalente àquela prevista no art. 73-B da LC 101/2002 (com redação dada pela LC 131/2009) – proibição do Poder ou órgão infrator de receber transferências voluntárias (art. 23, § 3º, I, da LC 101/2000) –, o que exorbitaria o poder regulamentar conferido ao Poder Executivo.”

(e-doc. 19, p. 14-18).

19. A mesma constatação pode ser inferida da literatura especializada. Em monografia específica sobre a Lei Complementar nº 131, de 2009, Marcus Vinícius Filgueiras Júnior defende que a necessidade de modificações na LRF derivou da insuficiência dos instrumentos de transparência:

“Ao prescrever a necessidade de pleno conhecimento e acompanhamento pelos cidadãos de ‘informações pormenorizadas’, a Lei leva-nos a concluir que os dados até então publicados pelos instrumentos de transparência de gestão fiscal, por força da cabeça do art. 48 da LC 101/00 (antes da LC 131/09), se mostraram insuficientes; é dizer, eram por demais genéricos e não garantiram a eficiência ao sistema de publicidade da atividade administrativa geradora de despesas e receitas públicas e também não garantiram a eficácia aos sistemas de controle da Administração Pública. Esse entendimento constitui-se em outra premissa fundamental para se compreender o alcance da LC 131/09, de maneira que também deve condicionar o trabalho hermenêutico voltado a aplicá-la.”

(FILGUEIRAS JÚNIOR, Marcus Vinícius. **Comentários à**

ADPF 763 / DF

Lei Complementar 131/09: A Divulgação pela Internet dos Atos de Execução Orçamentária e Financeira da Administração Pública Brasileira. Curitiba: Juruá, 2015, p. 59).

20. Por sua vez, retiro da exposição de motivos do Projeto de Lei Complementar nº 257, de 2016, que originou a Lei Complementar nº 156, de 2016, que a proposição legislativa esteve associada nesse tópico à promoção de medidas de reforço ou aperfeiçoamento dos instrumentos de responsabilidade fiscal:

“(…) 22. No bojo desse esforço de auxílio aos estados e na proposição de medidas que contribuam para a melhoria na situação fiscal dos entes, este Ministério da Fazenda também submete à apreciação de Vossa Excelência medidas de reforço à responsabilidade fiscal, notadamente com propostas de alterações na LRF relacionadas a aperfeiçoamentos nos registros dos gastos com pessoal, dentre outros. Vale destacar alterações no art. 18 da LRF para deixar mais claro que os gastos com pensionistas e aposentados devem ser computados como outras despesas de pessoal, bem como aqueles relacionados à terceirização de mão-de-obra ou qualquer forma de contratação de pessoal de forma indireta, inclusive por posto de trabalho, que atue substituindo servidores e empregados públicos. Ainda nesse sentido especifica-se que na apuração da despesa total com pessoal deverá ser observada a remuneração bruta do servidor, nela incluídos os valores retidos para pagamento de tributos.

23. No que se refere as demais alterações da LRF, cabe destacar que em momentos de choques econômicos adversos, os efeitos da desaceleração na atividade econômica sobre as variáveis fiscais, especialmente a arrecadação de impostos e contribuições, torna o cumprimento das metas fiscais uma tarefa altamente desafiadora. Tal cenário se agrava devido à rigidez orçamentária, principalmente em relação às despesas obrigatórias.”

ADPF 763 / DF

21. Em resumo, ao contrário do que se passou por ocasião da Lei Complementar nº 131, de 2009, ao editar a Lei Complementar nº 156, de 2016, o Congresso Nacional também optou por deslegalizar a matéria pertinente ao regime de transição reputado necessário para adaptação de todos os entes federados aos novos comandos legais. É o que se extrai do art. 48, § 2º, da LRF, com redação dada pelo último diploma legal, neste voto novamente transcrito: *“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público”* (grifos nossos). Por sua vez, no art. 29 da Lei Complementar nº 156, de 2016, fixou-se vigência imediata da novel legislação.

22. Portanto, caso se interprete os dispositivos em questão da maneira pretendida pelo autor, certamente haveria um problema de segurança jurídica referente à continuidade normativa. Nos termos das lições de Humberto Ávila, a “segurança rítmica” do Direito se caracteriza pelos seguintes fundamentos e atributos:

“Sendo assim, o que a exigência de calculabilidade por meio da continuidade do ordenamento jurídico afasta são mudanças bruscas e drásticas. Bruscas são aquelas alterações que não são, de modo algum, antecipáveis e que, por isso mesmo, surpreendem o destinatário, que com aquelas não contava, nem podia contar. Drásticas são aquelas mudanças que, embora antecipáveis quanto à ocorrência, são bastante intensas nos seus efeitos. Nesse sentido, a calculabilidade impede não apenas as mudanças bruscas, ainda que não drásticas, mas igualmente as alterações drásticas, mesmo que não bruscas (...) Daí decorrer da exigência de continuidade normativa o dever de evitar mudanças abruptas, desconexas ou inconsistentes, temperando a mudança e atribuindo ao Direito um ritmo estável. Isso não quer dizer - reitere-se - que o Direito deva tornar-se imutável; quer dizer, em vez disso, que a

ADPF 763 / DF

mudança deverá causar o menor trauma, a menor comoção, às relações jurídicas passadas. Isso significa, portanto, que o princípio da segurança jurídica exige - no dizer de Zimmer - uma gestão prudencial do tempo no Direito. Como lembra figurativamente Ost, assim como a Música e a Dança, o Direito é ritmo e medida.”

(ÁVILA, Humberto. **Teoria da Segurança Jurídica**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 613-614).

23. Em síntese, à luz de uma gestão prudencial do tempo no Direito e da necessidade de resolver problemas diversos dos enfrentados pela Lei Complementar nº 131, de 2009, **revela-se razoável a escolha realizada no decreto impugnado de estabelecer novo regime de transição**, isto é, de 5 de novembro de 2020 a 31 de dezembro de 2022. Nessas hipóteses que demandam notória expertise técnica, tenho defendido nesta Corte uma postura de autocontenção por parte do juiz constitucional. Dessa maneira, com a devida vênia, **não visualizo o vício de inconstitucionalidade ventilado pelo requerente**.

III. Mérito: princípios da publicidade, da eficiência e da impessoalidade, dever de disponibilização de informações financeiras

24. A tese da agremiação requerente consiste em evitar, pela via da jurisdição constitucional, um “*apagão de transparência*” motivado pela revogação imediata do Decreto nº 7.185, de 2010, ao fim de 2020, e pelo diferimento da eficácia do ato infralegal ora impugnado ao exercício de 2023. Com efeito, em sua visão, essa situação representaria nítida ofensa aos princípios da publicidade, da eficiência e da impessoalidade, bem como ao dever de disponibilização de informações financeiras.

25. **Também sem razão nesse ponto**. Tendo em vista a abertura do controle direto ao factual, conforme visto acima, uma breve investigação dos efeitos do decreto hostilizado na fruição empírica da transparência fiscal pela comunidade política brasileira não permite concluir pela

ADPF 763 / DF

ocorrência de uma tentativa de burla aos deveres legais atinentes à LRF ou de um decréscimo na qualidade dos padrões informacionais no período de transição proposto pelo Decreto nº 10.540, de 2020.

26. De saída, é assente na doutrina do direito financeiro e das finanças públicas que **a efetividade das regras fiscais em um país não se exaure em sua positivação no ordenamento jurídico**. Isso porque a cultura orçamentária desempenha um importante papel nessa seara. Na verdade, observo na literatura até mesmo a sugestão de que existe uma correlação negativa entre a maior quantidade de regras e a menor eficácia social dos valores que se pretende salvaguardar e promover.

27. A esse respeito, extraio de estudo realizado por Têmis Limberger a seguinte situação no plano municipal:

“A lei inovou, também, ao estatuir que houvesse transparência nas contas públicas, isto é, a divulgação pelos meios eletrônicos dos relatórios de gestão fiscal. A informação é básica quando se trata de poder gerenciar recursos visando a efetivar os direitos sociais. O direito de informar e ser informado é eixo central no Estado Democrático de Direito.

Diante deste contexto, pretendeu-se pesquisar se o dispositivo constitucional do artigo 169, ‘caput’, que objetiva a contenção dos gastos públicos, relativos às despesas com pessoal, está sendo efetivo junto à administração pública do vale do sinos, no aspecto de gestão fiscal e o uso de novas tecnologias. Para isso, buscou-se informação junto aos vereadores, que são os representantes da comunidade, para saber se os mesmos estão fazendo a consulta aos dados disponibilizados por meio eletrônico, referentes à gestão fiscal, conforme artigos 48 e 49 da LRF. Tal é um indicativo para ver se as novas tecnologias estão servindo para tornar mais transparentes as contas públicas.

(...)

Com relação à acessibilidade dos dados em Internet, o

ADPF 763 / DF

percentual negativo foi elevado, o que confirma que esta disponibilidade dos números da LRF não redunde em uma consulta aos mesmos. O acesso à internet foi significativo nos municípios de porte grande (havendo todos os três obtido a faixa dos 66%), o que demonstra que nestes há uma maior disponibilidade dos dados na página do município ou da Câmara Municipal de Vereadores.

Pretendia-se averiguar a relação entre pessoas com a idade mais avançada e a resistência aos meios de inovação tecnológica, por isto se escolheu pessoas de mais e menos idade, sendo estas, em tese, mais propícias ao uso da Internet. Pelo cotejo da idade e a questão do acesso, não se conseguiu demonstrar, pois mesmo os mais jovens muitas vezes não acessam estes dados. Porém, quando estes são consultados, a página da Câmara Municipal foi a que recebeu mais consulta, como forma de indicar a importância dos computadores conectados na Internet, nos espaços públicos.

Um dos grandes objetivos das democracias atuais é possibilitar uma rede de comunicação direta entre a Administração e os administrados que redunde em um aprofundamento democrático e em uma maior transparência e eficiência na atividade pública. A sociedade democrática reivindica (sic) o pluralismo informativo, o livre acesso e a circulação de informações. É o que Pérez Luño denomina de *ciberciudadanía@* ou *ciudadanía.com*.

A partir da publicidade da informação é possível controlar os atos da administração. As novas tecnologias podem servir para o controle dos gastos públicos. É importante que os mecanismos previstos na legislação com a disponibilidade dos dados de gestão fiscal na internet sejam efetivamente consultados por seus destinatários.

(...)

A partir da pesquisa realizada, pode-se concluir, primeiramente, que os entes federativos municipais com maior porte e estrutura oferecem maiores condições de disponibilidade dos dados fiscais. Atualmente, o Brasil conta

ADPF 763 / DF

com 5.560 municípios. As diferenças entre eles são enormes com relação ao grau de desenvolvimento. A lei foi pensada para os municípios maiores e com melhor estrutura, com possibilidade de informatização.

Por segundo, a formação cultural é importante para o conhecimento dos gastos públicos. Volta-se à idéia de cultura constitucional. Percebe-se uma preocupação com as questões orçamentárias, o que está a indicar uma evolução, ainda que tímida, da efetividade do disposto no art. 169, caput, da CF, em relação aos dados disponibilizados por internet, de que trata o artigo 48 da LRF. A discussão e o controle das despesas do Estado é instrumento para se conseguir a concretização dos direitos sociais, de implementação urgente no contexto brasileiro.”

(LIMBERGER, Têmis. **Transparência na gestão fiscal e efetividade: a importância da cultura constitucional e orçamentária**. STRECK, Lênio Luiz *et al.* (org.). São Leopoldo: UNISINOS, 2008, p. 282 e 290).

28. Na mesma linha, depreendo de pesquisa realizada por Edilberto Pontes Lima o seguinte quadro de efetividade das regras fiscais:

“De início, analisou o desempenho fiscal de 35 países, desenvolvidos e em desenvolvimento, no período entre 1995 e 2002. O que os resultados sugeriram foi que as regras fiscais contribuíram para a melhoria do desempenho fiscal - aqui medido pelo resultado primário - dos países que as implementaram. Sugeriram ainda que as regras quantitativas foram mais eficazes que as regras de procedimento para o aumento do superávit primário.

Outro resultado importante foi que o estabelecimento da regra por lei não contribuiu para a melhoria do desempenho fiscal. Ao contrário, os resultados sugeriram um (sic) relação negativa entre o estabelecimento da regra por lei e o desempenho fiscal. Não se tem um (sic) explicação precisa para o caso, mas talvez isso se deva ao fato de que nos países onde

ADPF 763 / DF

haja uma tendência a uma maior indisciplina fiscal é que haja maior necessidade de a regra ser estabelecida por lei e não apenas por um compromisso político do governo.”

(LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Regras Fiscais: teoria e evidência**. Brasília: Plenarium, 2005, p. 118).

29. Logo, não causa estranheza o fato de, até 22 de maio de 2022, 4% dos municípios brasileiros (*i.e.* 307 comunas) ainda não terem conseguido submeter seus dados fiscais e contábeis pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), a despeito de o prazo mais dilatado do art. 73-B da LRF ter-se esvaído há quase uma década. De todo modo, conforme posto no Balanço do Setor Público Nacional (BSPN), tratou-se da maior adesão na série histórica, o que denota a progressividade da consolidação dos marcos de transparência fiscal na Federação brasileira.

30. Ademais, a partir de rápida leitura do BSPN referente ao ano-base 2021, ou seja, lapso inteiramente inserido no regime de transição aqui discutido, não houve o propalado “apagão de transparência”. Reproduzo, por oportuno, os seguintes dados:

“O Balanço do Setor Público Nacional (BSPN) é uma publicação anual que apresenta as contas consolidadas da Federação Brasileira, conforme previsto no art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF). Congrega as contas de todos os poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, incluindo também o Ministério Público e a Defensoria Pública, nas esferas Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

Os dados apresentados referem-se ao exercício de 2021 e contemplam 5.261 municípios, 26 estados, o Distrito Federal e a União, que encaminharam suas contas por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) até o dia 24 de maio de 2022.

Ao longo do tempo, a quantidade de entes que compuseram a consolidação aumentou consideravelmente e

ADPF 763 / DF

alcançou patamares muito relevantes, aproximando-se cada vez mais da totalidade dos entes da Federação Brasileira, sendo que, em 2021, a quantidade de municípios presentes na consolidação foi a maior de toda a série histórica. Além disso, quando levados em consideração a cobertura populacional e do PIB dos municípios, confirma-se que os dados representam uma parcela muito significativa dos municípios brasileiros.

(...)

A consolidação das contas públicas acontece desde a publicação da LRF, em 2000. A consolidação em formato BSPN foi criada em 2010. Desde a primeira publicação, o BSPN sofre evoluções no sentido de acompanhar o processo de convergência do arcabouço normativo contábil brasileiro às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (Ipsas), além de evoluir nos detalhamentos e formato de disposição das informações.

Abaixo estão alguns fatos que têm contribuído nessa evolução:

- Adoção do PCASP pelos entes da Federação. Além do benefício natural da padronização, com o mecanismo proposto, é possível a eliminação das transações recíprocas;
- Maior maturidade contábil em decorrência do processo de adoção dos procedimentos contábeis patrimoniais, com foco no regime de competência;
- Criação do Siconfi como ferramenta para recebimento das informações a serem consolidadas;
- Implementação da geração automática do rascunho da DCA no Siconfi a partir da Matriz de Saldos Contábeis;
- Aprimoramento dos sistemas informatizados dos entes da Federação.”

(BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento. Secretaria do Tesouro Nacional. **Balanço do Setor Público Nacional 2022: ano base 2021. Última alteração: 24 de junho de 2022.** Disponível em:

ADPF 763 / DF

<https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:43918>. Último acesso em 20 de setembro de 2022).

31. Na mesma publicação, apesar da revogação do Decreto nº 7.185, de 2010, infere-se que **não houve a situação de anomia imaginada pelo partido autor**. Da “Nota 2 - Base Normativa” do BSPN, retiro o que segue:

“O BSPN de 2021 observa a legislação vigente, em especial as disposições contidas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), editado pela STN, que procura manter um alinhamento constante às Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas do Setor Público (NBC TSP), editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), ressaltando-se o processo em que se encontram o CFC e a STN de convergência do arcabouço normativo contábil brasileiro às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (Ipsas), publicadas pelo International Public Sector Accounting Standards Board (Ipsasb), conforme disposto na Portaria MF nº 184, de 25 de agosto de 2008, e observado o calendário de implantação contido nas Portarias STN nº 634, de 19 de novembro de 2013, e nº 548, de 24 de setembro de 2015.

Principais normativos utilizados:

- Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas do Setor Público (NBC TSP), editadas pelo CFC, que dispõem sobre aspectos contábeis específicos da gestão governamental;
- Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios;
- Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999, que atualiza a discriminação da despesa por funções; estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências;

ADPF 763 / DF

- Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal;
- Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das contas públicas no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios, e dá outras providências;
- Decreto nº 6.976, de 7 de outubro de 2009, que dispõe sobre o Sistema de Contabilidade Federal;
- Portaria STN nº 634, de 19 de novembro de 2013, que dispõe sobre as regras gerais acerca das diretrizes, normas e procedimentos contábeis aplicáveis aos entes da Federação, com vistas à consolidação das contas públicas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, sob a mesma base conceitual;
- Portaria Conjunta STN/SOF nº 6, de 18 de dezembro de 2018, que aprova a Parte I – Procedimentos Contábeis Orçamentários (PCO) da 8ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP);
- Portaria Conjunta STN/SOF nº 21 de 23 de fevereiro de 2021, que aprova adendo à Parte I – Procedimentos Contábeis Orçamentários (PCO) da 8ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP);
- Portaria Conjunta STN/SPREV nº 7, de 18 de dezembro de 2018, que aprova a Parte III - Procedimentos Contábeis Específicos: Capítulo 4 – Regime Próprio de Previdência Social – RPPS da 8ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP);
- Portaria STN nº 877, de 18 de dezembro de 2018, que aprova as Partes Geral, II – Procedimentos Contábeis Patrimoniais, III – Procedimentos Contábeis Específicos, IV – Plano de Contas Aplicado ao Setor Público e V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público da 8ª

ADPF 763 / DF

edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP);

- Portaria STN nº 548, de 24 de setembro de 2015, que aprova o Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP;

- Portaria STN nº 642, de 20 de setembro de 2019, que estabelece as regras para o envio à STN, a partir do exercício de 2020, por meio do Siconfi, os dados contábeis, orçamentários e fiscais dos entes da Federação, em atendimento ao § 2º do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.”

32. Em suma, com o devido respeito a posições contrárias, a prognose realizada pelo requerente não guarda compatibilidade com a realidade brasileira. **Então, uma vez que fundadas em premissa patentemente equivocada, as resultantes do esforço argumentativo do partido requerente não comportam maior plausibilidade. Assim, rejeito a argumentação no sentido de que o objeto impugnado teria aptidão para afrontar, de um lado, os princípios da publicidade, da eficiência e da impessoalidade e, de outro, o dever de disponibilização de informações financeiras. Dito de forma direta, também não constato qualquer vício material de inconstitucionalidade na espécie.**

IV. Dispositivo

33. Diante do quanto exposto e analisado, **conheço da arguição de descumprimento de preceito fundamental e, no mérito, julgo-a improcedente**, de modo a declarar a constitucionalidade dos arts. 18 a 20 do Decreto nº 10.540, de 2020.

É como voto.

Ministro ANDRÉ MENDONÇA

Relator

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 763

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ANDRÉ MENDONÇA

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB

ADV.(A/S) : RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO (68951/BA,
25120/DF, 409584/SP) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental e, no mérito, julgou-a improcedente, de modo a declarar a constitucionalidade dos arts. 18 a 20 do Decreto nº 10.540, de 2020, nos termos do voto do Relator. Falou, pelo requerente, o Dr. Felipe Santos Corrêa. Plenário, Sessão Virtual de 21.10.2022 a 28.10.2022.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário