Drible federativo à Garrincha e a câmara técnica de normas contábeis

Dias atrás escrevemos – Onofre Batista e eu, com quem tenho a honra de também escrever esta coluna a quatro mãos – que a PEC 188 queria [transformar](#) o TCU em um tribunal de contas da federação, expondo a tendência centralizadora da política financeira da União e a ofensa ao princípio federativo. Eis que, no mesmo dia, foi editado o [Decreto 10.265/20](#), instituindo a Câmara Técnica de Normas Contábeis e de Demonstrativos Fiscais da Federação. Juramos, *de pés juntos*, que não tínhamos conhecimento desse decreto.

Nenhum destaque na mídia, seguramente por ser uma *Câmara Técnica*, criada por decreto, e para tratar de *Normas Contábeis e de Demonstrativos Financeiros*. Só uns poucos abnegados estudiosos da matéria leram seu texto, e menor número ainda chegou a tecer comentários aqui e ali, de forma bastante pontual. De certo modo, essa Câmara faz lembrar aquela definição de *água*, que estudamos no colégio: algo insípido, incolor e inodoro. – recordam?

Pois creiam, caros leitores, esse decreto é um verdadeiro *drible*, atalhando a obtenção de resultados centralizadores, de modo a dilapidar o que resta da autonomia federativa. Afinal, quem controla o dinheiro, controla em grande parte o poder. Sendo este controle financeiro centralizado, para que autonomia federativa? Apenas para se escrever livros e ensinar nas aulas de *história* do direito brasileiro? De novo estamos defronte a *mais Brasília e menos Brasil* – lembro que o slogan governamental era o oposto.

Essa Câmara surge com o objetivo de assessorar o órgão central de contabilidade da União na elaboração das normas gerais relativas à consolidação das contas públicas.

O decreto regulamenta o §2º do art. 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o qual determina que caberá ao órgão central de contabilidade da União a edição de normas gerais para consolidação das contas públicas, enquanto não implantado o Conselho de que trata o art. 67. Ocorre que esse art. 67 estabelece a necessidade de um Conselho de Gestão Fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a harmonização e coordenação entre os entes da Federação, dentre outras importantes funções. Esse Conselho deverá ser criado por *lei* (§2º do art. 67 da LRF) – para que não restem dúvidas: *ato do Poder Legislativo*. Trata-se, pois, de um Conselho com as atribuições de homogeneizar e acabar com as dificuldades dos órgãos de controle, sobretudo os TCE, no cumprimento de sua missão, dando maior segurança para a gestão das contas públicas – o que é do interesse de toda a sociedade.

Aqui ocorre o primeiro *drible*, pois, ao invés de ser proposta a criação desse Conselho federativo, previsto na LRF, através de um *projeto de lei*, atalha-se, vinte anos após, e resolve-se criando uma Câmara Técnica através de um decreto.

É possível um decreto federal vincular Estados e Municípios? Pelo Direito que se estuda nos livros a resposta é *não*. Porém, esse é o alcance buscado desde o pomposo, insípido e inodoro nome de Câmara Técnica “*da Federação*”, dentre outras passagens do decreto. É sabido que o art. 24 da CF (*caput*, inciso I e §§ 1º a 4º) estabelece que para o exercício da *competência federativa concorrente* é necessário que haja *lei*, mesmo para a veiculação de *normas gerais*, o que contraria o art. 50, §2º, da LRF e impede o uso de um singelo decreto. Inconstitucionalidade à vista.

O decreto pretende disciplinar, por exemplo, como deve ser feito o Anexo de Riscos Fiscais e o Anexo de Metas Fiscais do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Em outras palavras, caberá a essa Câmara Técnica disciplinar todos os documentos financeiros, demonstrativos contábeis e a prestação de contas dos entes federados. Busca-se o completo controle financeiro dos entes subnacionais.

Essa Câmara Técnica será composta por um representante: (1) do órgão central de contabilidade da União; (2) do órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal; (3) do órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal; (4) do Comitê dos Secretários de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal; (5) do Conselho Nacional de Política Fazendária; (6) da Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais; (7) da Confederação Nacional de Municípios; (8) da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil; (9) do Instituto Rui Barbosa; e (10) do Conselho Federal de Contabilidade.

Para compor essa Câmara Técnica poderão ainda indicar um representante, com direito a voto: (11) o Senado Federal; (12) a Câmara dos Deputados; (13) o Conselho Nacional de Justiça; (14) o Conselho Nacional do Ministério Público; (14) a Defensoria Pública da União; e (16) o Tribunal de Contas da União.

Suponhamos que todos esses órgãos indiquem representantes e a Câmara Técnica venha a ter 16 membros – qual será sua composição *federativa*? 09 membros advirão de órgãos da esfera federal de governo, 02 membros do âmbito estadual, 02 membros do nível municipal, 02 membros de órgãos associativos de Tribunais de Contas e 01 membro representando a sociedade civil. Logo, qual será a ótica predominante nesse contexto? A dos entes menores da federação, ou a do maior? A resposta já está dada: a da União.

Ademais, existe o *caráter simbólico* dessa Câmara, pois se reunirá *ordinariamente* duas vezes por ano. Quem efetivamente controlará, sob o pálio do argumento *técnico*, será o órgão de contabilidade da União, pois terá a função de presidir, coordenar e secretariar essa Câmara, e ainda, copiando o péssimo exemplo de outros órgãos, como o CARF, seu representante terá *voto duplo*, em caso de empate (art. 5º, §2º, Decreto 10.265/20). Ou seja, uma vez realizado o controle financeiro, a reunião, em grande parte, servirá para convalidar o que foi feito, sob o *biombo* da *legitimidade técnica* e pretensamente federativa.

Se a PEC 188 trazia o risco de constituir um colegiado político e de concentrar poder no TCU, o decreto centraliza a regência das finanças de todos os entes federados no Poder Executivo da União. O Executivo federal assume, por vias transversas, o comando das finanças dos Estados e dos Municípios, abrindo a possibilidade de ingerência plena nos entes subnacionais pela formatação de normas financeiras e contábeis. Se o Conselho Fiscal da República, na PEC 188, é formatado para se tornar o órgão por meio do qual se pretende comandar financeiramente o país, esta Câmara Técnica garante o tão sonhado controle financeiro completo da República, antes mesmo da aprovação parlamentar. Por meio dos computadores do Ministério da Economia, o Poder Executivo federal assumirá o comando completo das finanças, encerrando a autonomia financeira e de autoadministração dos entes federados. O federalismo assim sucumbe; a autonomia dos entes federados se dissolve.

O decreto *dribla* a exigência de lei para a criação de um Conselho que seja federativo (art. 67, §2º, da LRF) e *dribla* a proposta do próprio governo na PEC 188. Em suma: o decreto dribla o Poder Legislativo Federal – a Câmara e o Senado – responsáveis por fazer *leis* e aprovar *emendas* à Constituição.

Vamos expor apenas a um exemplo para demonstrar o tamanho do problema. No Estado de São Paulo, há vários anos, é *legalmente* destinado às Universidades estaduais (USP, Unesp e Unicamp) parcela da arrecadação do ICMS. Pois bem, esta determinação estadual poderia estar ameaçada por tal tipo de controle, sob o errôneo entendimento centralizador do que os Estados devem se ater ao ensino fundamental, e não ao superior. Isso acarretaria a falência do financiamento de algumas das mais importantes Universidades brasileiras. Vale a pena correr esse risco?

Definitivamente é mais difícil gerir uma democracia, pois se governa por meio do debate. O resultado não costuma ser perfeito, nem estético, mas funciona, porque pertence a todos e promove a tão sonhada harmonia e cooperação social.

O Estado Democrático de Direito precisa de normas, que já deviam ter sido feitas, estabelecendo conceitos e procedimentos mais padronizados em matéria contábil, mas os representantes do povo, no Congresso Nacional, precisam aprovar essas leis. Não se admite que o Poder Executivo comande as finanças dos Estados e Municípios, ferindo de morte o federalismo.

Uma democracia reclama divisão de poderes e, em um Estado continental, a separação vertical é tão importante quanto a separação horizontal de poderes. A existência de Estados e Municípios autônomos, sobretudo financeiramente, é um pré-requisito para se constituir um Estado Democrático. Não existe democracia sem separação de poderes e, no Brasil gigante, só existe a possibilidade democrática com Estados e Municípios fortes. Por isso, o federalismo é princípio constitucional e cláusula pétrea.

A União se beneficia de sua própria omissão por não ter proposto a criação do Conselho de Gestão Fiscal ao longo desses anos, e agora busca *legitimar o controle* das finanças dos demais entes da federação criando uma Câmara, que se seja *técnica e de âmbito federativo*.

Mais uma vez se reitera que não está em discussão a necessidade de o país contar com normas contábeis mais padronizadas para o setor público, por questões de segurança jurídica – isso é necessário e imprescindível. Porém não se pode fazê-lo aos trancos e barrancos – ou tentando dar dribles à *Garrincha*.

Date Created

17/03/2020