

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO LUIZ FUX, PRESIDENTE DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO – PSB NACIONAL, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n. 01.421.697/0001-37, com sede nacional na SCLN 304, Bloco A, Sobreloja 01, Entrada 63, Asa Norte, Brasília/DF, CEP n. 70.736-510, vem, através dos seus representantes legais e por intermédio dos seus advogados devidamente constituídos (Doc. 01), respeitosamente, à doura presença de Vossa Excelência, com fundamento no art. 102, I, § 1º, da Constituição Federal e na Lei n. 9.882/1999, propor a presente

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
com pedido de medida cautelar**

para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 18, 19 e 20 do Decreto n. 10.540, de 6 de novembro de 2020, que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle, por violação a preceitos fundamentais elencados na Constituição Federal, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I. SÍNTESE DA DEMANDA

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, cujo objeto consiste nos arts. 18, 19 e 20 do Decreto n. 10.540/2020 (Doc. 02), editado pelo Poder Executivo Federal, a fim de dispor “*sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle*”.

O diploma constitui-se como regulamento dos arts. 48, § 1º, III, e § 6º; e 48-A da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) (Doc. 03), com a redação dada pelas LC n. 131/2009 e n. 156/2016 e substitui o Decreto n. 7.185/2010 (Doc. 04), expressamente revogado pela norma ora impugnada.

Os dispositivos impugnados na presente demanda apresentam a seguinte redação:

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.

Da leitura dos dispositivos transcritos, vê-se que a intenção do Governo Federal em estabelecer nova regulamentação para a Lei Complementar n. 101/2020 (Lei de Responsabilidade Fiscal), porém, com vigência **somente após janeiro de 2023**, produz inconstitucional **apagão de transparência** na Administração Pública de todos os níveis.

Conforme será melhor detalhado no decorrer desta arguição, os dispositivos ora impugnados violam frontalmente preceitos fundamentais expostos na Constituição Federal.

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.

Nesse contexto, imperiosa a propositura da presente arguição, a fim de ver reconhecida a inconstitucionalidade dos dispositivos apontados, cuja legitimidade do Requerente e cabimento da medida serão demonstrados a seguir.

II. DA LEGITIMIDADE ATIVA.

Conforme dispõe o art. 103, VIII da Constituição Federal e o art. 2º, I da Lei n. 9.882/1999, os partidos políticos que possuem representação no Congresso Nacional podem propor arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Segundo a jurisprudência deste e. STF, a legitimidade ativa de agremiação partidária com representação no Congresso Nacional “não sofre as restrições decorrentes da exigência jurisprudencial relativa ao vínculo de pertinência temática nas ações diretas” (ADI n. 1.407-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 24.11.2000).

Quer-se dizer, portanto, que os partidos políticos possuem a denominada legitimidade ativa universal para provocação do controle abstrato de constitucionalidade. É fato público e notório que a agremiação partidária ora Requerente possui representação no parlamento brasileiro, o que se comprova com a certidão anexa (Doc. 01).

Ressai evidente, portanto, a plena legitimidade do partido ora Autor para o ajuizamento da presente arguição perante esta Corte.

III. DO CABIMENTO DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. SUBSIDIARIAMENTE. CONHECIMENTO DA DEMANDA COMO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE.

A arguição de descumprimento de preceito fundamental encontra fundamento no art. 102, I, § 1º, da Constituição Federal, e art.

1º, *caput*, da Lei n. 9.882/1999, tendo por finalidade “evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de **ato do Poder Público**”.

Na presente hipótese, busca-se ver reconhecida por este e. Supremo Tribunal Federal a constitucionalidade de dispositivos veiculados no Decreto n. 10.540/2020, editado pelo Presidente da República, caracterizando-se como inquestionável ato do Poder Público.

Confrontam-se os dispositivos objeto desta arguição com preceitos fundamentais consagrados na Constituição Federal, quais sejam, os princípios da legalidade, da separação dos poderes e da reserva de lei complementar, além dos princípios da publicidade, da eficiência e da impessoalidade da Administração Pública. Ademais, as violações promovidas pela norma atacada são diretas e não dependem de anterior juízo de legalidade.

Destaque-se que a presente demanda atende plenamente ao requisito **subsidiariedade**. Como bem conceitua o e. Min. Celso de Mello, tal exigência assenta que *“não será ela [ADPF] admitida, sempre que houver qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade emergente do ato impugnado”* (ADPF 237-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 30.10.2014).

Diante de tal cenário, a ADPF se mostra único meio apto a sanar de forma **eficaz** e **definitiva** a lesividade aos preceitos fundamentais elencados, frontalmente atacados pela norma ora impugnada.

Ademais, cabe ressaltar que a eventual judicialização da questão por cada uma das partes diretamente atingidas criaria quadro de enorme **insegurança jurídica**, ante a possibilidade de decisões conflitantes por Juízos de diferentes esferas.

De todo modo, destaca-se que a presente demanda aponta a inconstitucionalidade dos arts. 18, 19 e 20 do Decreto n. 10.540/2020 pelo abuso do poder regulamentar, na medida em que extrapolam os limites normativos da legislação de regência (LC n. 131/2006 e LC n. 156/2016).

Nesse cenário, caso se entenda que o Decreto ora impugnado apresenta contornos autônomos e abstratos, requer-se o conhecimento do feito como ação direta de inconstitucionalidade, em atenção ao

princípio da fungibilidade, já consagrado na jurisprudência desta e. Corte.

Portanto, amplamente demonstrado o cabimento da presente demanda, passa-se às razões que levam à procedência do pedido.

IV. BREVE INTRODUÇÃO SOBRE AS INOVAÇÕES TRAZIDAS PELA LC N. 131/2009 (“LEI CAPIBERIBE”) E LC N. 156/2016. OBRIGATORIEDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMAS DE TRANSPARÊNCIA NA ADMINSTRAÇÃO PÚBLICA.

Inicialmente, registra-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, desde sua redação original, a transparência como princípio basilar da gestão pública. Todavia, as inserções promovidas pela Lei Complementar n. 131/2009, com posterior complemento pela LC n. 156/2016, tornaram obrigatória a implementação de sistemas para dar publicidade às informações orçamentárias, de maneira a torná-las acessíveis a qualquer cidadão.

Nesse contexto, dentre as inovações trazidas pela Lei Complementar n. 131/2009 — conhecida como “Lei da Transparência” ou “Lei Capiberibe”, de autoria do Senador João Capiberibe (PSB/AP) — destacam-se as disposições inseridas nos arts. 48 e 48-A da LRF, que determinam aos entes federados, dentre outras exigências, a adoção do Sistema Integrado de Administração Financeira e Controle, com a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Frisa-se que o referido sistema consiste na solução tecnológica adotada por cada órgão da federação com finalidade de registrar atos e fatos relativos à gestão financeira e patrimonial, o qual deverá observar o **padrão mínimo de qualidade** definido pela União, veja-se:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:
(Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009) (Vide Decreto nº 7.185, de 2010)

§ 2º 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. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 3º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda, nos termos e na periodicidade a serem definidos em instrução específica deste órgão, as informações necessárias para a constituição do registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, de que trata o § 4º do art. 32. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 4º A inobservância do disposto nos §§ 2º e 3º ensejará as penalidades previstas no § 2º do art. 51. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 5º Nos casos de envio conforme disposto no § 2º, para todos os efeitos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios cumprem o dever de ampla divulgação a que se refere o caput. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 6º Todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos, do ente da Federação devem utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados

referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Para conferir efetividade à norma, o art. 2º da Lei Complementar n. 131/2009 incorporou os arts. 73-A, 73-B e 73-C à LC n. 101/2000, estabelecendo os prazos aos órgãos federados promoverem as adequações necessárias às exigências da mencionada legislação, criando meios de fiscalização e impondo sanções para o descumprimento, veja-se:

Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Art. 73-B. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A: (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Parágrafo único. Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que introduziu os dispositivos referidos no caput deste artigo. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Art. 73-C. O não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Tais exigências foram inicialmente reguladas pelo Decreto n. 7.185/2010, que estabelecia de forma detalhada o padrão mínimo de qualidade do sistema previsto no art. 48, § 1º, III da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos do o art. 3º do instrumento normativo revogado¹.

A fim de substituir e atualizar o regulamento da LC n. 131/2006 e LC n. 156/2016, o Decreto n. 10.540/2020 estabeleceu novo padrão mínimo de qualidade nos sistemas de transparências, atualizando as informações orçamentárias que devem compor o SIAFIC dos entes federados, além de adequar as exigências da legislação à atual realidade tecnológica.

Cabe destacar que o Decreto n. 10.540/2020 dispõe sobre o **acesso público** de determinadas informações orçamentárias e fiscais, disponibilizadas em tempo real pela União, Estados e Municípios, conforme exige o art. 48, § 1º, II da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sob aparente necessidade de adaptação dos entes federados, o novo Decreto regulamentar dispõe de forma expressa que **somente entrará em vigor a partir de 1º de janeiro de 2023**, além de estabelecer o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que os órgãos federados apresentem o plano de ação voltado a adequação, nos termos do art. 18 do Decreto n. 10.540/2020.

Ocorre que o art. 19 do referido instrumento normativo **revogou imediatamente** o Decreto anterior n. 7.185/2010, motivo pelo qual desde 6 de novembro de 2020 — data em que o Decreto n. 10.540/2020 entrou em vigor (art. 20) — até 1º de janeiro de 2023 **não haverá qualquer parâmetro mínimo de qualidade** exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal para atribuir maior transparência e publicidade das contas públicas nos órgãos federativos, **tampouco a imposição de sanções** para o descumprimento dos arts. 48 e 48-A da LRF.

Nesse cenário, patente a inconstitucionalidade dos arts. 18, 19 e 20 do Decreto n. 10.540/2020, cujas violações ao texto constitucional serão pormenorizadas a seguir.

¹ Art. 3º O padrão mínimo de qualidade do SISTEMA, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar no 101, de 2000, é regulado na forma deste Decreto.

V. MÉRITO. MANIFESTA INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 18, 19 E 20 DO DECRETO N. 10.540/2020.

V.1. INCONSTITUCIONAL ABUSO DO PODER REGULAMENTAR (ART. 84, IV, CF). VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE (ART. 37, CAPUT, CF), DA SEPARAÇÃO DOS PODERES (ART. 2º, CF) E DA RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR (ART. 163, V, CF).

Como visto, a fim de regulamentar as inserções promovidas pela LC n. 131/2009 na LC n. 101/2000, o Decreto n. 7.185/2010 estabeleceu os parâmetros mínimos de qualidade do referido sistema integrado, sendo que o **prazo final** para que todos os entes federativos se adequassem às novas normas de transparência **encerrou-se em 28.05.2013**, isto é, quatro anos após a publicação da LC n. 131/2009.

Da leitura do art. 73-B da LC 101/200, verifica-se que a partir da referida data devem ser disponibilizadas aos cidadãos o acesso ao sistema integrado de administração financeira e controle que permita a liberação em tempo real das informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira das unidades gestoras, referentes à receita e à despesa, bem como o registro contábil tempestivo dos atos e fatos que afetam ou possam afetar o patrimônio da entidade.

Diante da evolução tecnológica, social e contábil, o Decreto n. 10.540/2020, veio a estabelecer novos parâmetros mínimos de qualidade a serem observados pelo sistema de transparência exigido nos arts. 48 e 48-A da LC n.101/2000.

Ocorre que, como visto acima, a leitura conjunta do art. 18, *caput*, com os arts. 19 e 20 do Decreto n. 10.540/2020 possibilita aos entes federativos que se furtem, por um período de 2 (dois) anos, até 1º de janeiro de 2023, da obrigação de disponibilizar aos cidadãos o acesso ao sistema integrado que possibilita a fiscalização financeira em tempo real, interrompendo a geração e disponibilização das informações financeiras necessárias à fiscalização da Administração Pública no período de **06.11.2020 a 31.12.2022**, sob o argumento de que **inexistiriam parâmetros mínimos vigentes**.

Diante desse contexto, a inconstitucionalidade material dos dispositivos é inequívoca, em razão do manifesto abuso do poder regulamentar conferido ao Presidente da República pela Constituição em

seu art. 84, IV², que é expresso em estabelecer a fiel observância à lei regulamentada.

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.

O professor Hely Lopes Meirelles é esclarecedor sobre os limites do poder regulamentar do Chefe do Executivo, *in verbis*:

O essencial é que o Executivo, ao expedir regulamento - autônomo ou de execução da lei -, **não invada as chamadas “reservadas da lei”, ou seja, aquelas matérias só disciplináveis por lei, e tais são, em princípio, as que afetam as garantias e os direitos individuais assegurados pela Constituição.** [...] Sendo o regulamento, na hierarquia das normas, ato inferior à lei, **não a pode contrariar, nem restringir ou ampliar suas disposições.** Só lhe cabe explicitar a lei, dentro dos limites por ela traçados, ou completá-la, fixando critérios técnicos e procedimentos para sua aplicação³.

Nesse mesmo sentido é a doutrina do Ministro Gilmar Mendes⁴, *verbis*:

Dentro desse raciocínio, há delegação indevida quando se permite ao regulamento **innovar inicialmente na ordem jurídica, atribuindo-lhe a definição de requisitos necessários ao surgimento de direito, dever, obrigação ou**

² Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...] IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo. 29^a ed. São Paulo: Malheiros, p. 127

⁴ MENDES, Gilmar et al. Curso de Direito Constitucional. 9^a ed. São Paulo: Saraiva, 931.

restrição. Explicitando esse entendimento, sustenta Celso Antônio Bandeira de Mello que “inovar que dizer introduzir algo cuja preexistência não se pode conclusivamente deduzir da lei regulamentada, verificando-se inovação proibida toda vez que não seja possível afirmar-se que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição incidentes sobre alguém não estavam estatuídos e identificados na lei regulamentada”.

Ainda nesse sentido, verifica-se frontal violação ao princípio da **separação dos poderes** (art. 2º, *caput*, CF) e ao disposto no **art. 163, V, da Constituição**, que estabelece **reserva de Lei Complementar** para disciplinar sobre a fiscalização financeira da administração pública direta e indireta:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:
[...] V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;

Com efeito, o legislador infraconstitucional estabeleceu de maneira cristalina o dia 28.05.2013 (quatro anos após a publicação da LC n. 131/2009) como termo final para que todos os entes federativos adotassem de forma perene o sistema integrado previsto no art. 48, III, da LC n. 101/2000.

Nesse passo, **a partir de tal data, tornou-se impossível a interrupção da geração e disponibilização de informações contábeis**, a não ser que nova lei complementar estabeleça novo prazo, mas nunca um Decreto Presidencial.

Conclui-se, portanto, que o Executivo pretende se **desviar do processo legislativo** para disciplinar matéria cuja competência é atribuída a outro poder, qual seja, regras de fiscalização financeira dos estados.

A intolerável suspensão imediata de vigência do Decreto n. 7.185/2010 se revela contraditória, até mesmo, com o § 5º do art. 1º do próprio Decreto n. 10.540/2020, que prevê a **ininterruptibilidade da geração e divulgação** das informações de transparência. Confira-se:

Art. 1º A transparência da gestão fiscal de todos os entes federativos em relação à adoção de Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle - Siafic, será assegurada pela observância do padrão

mínimo de qualidade estabelecido neste Decreto e do disposto no art. 48-A da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, sem prejuízo de outras disposições previstas em lei ou em atos normativos aplicáveis.

[...]

§ 5º Na hipótese de **substituição do Siafic ou de implementação de nova versão**, decorrente de novo desenvolvimento, de nova contratação ou de revisão da contratação com o mesmo fornecedor, o ente federativo assegurará a migração integral e tempestiva dos dados e das informações existentes no sistema anterior, **a não interrupção da geração de informações contábeis, orçamentárias, financeiras e fiscais** e o treinamento dos usuários, de forma que as informações de transparência sejam mantidas integralmente, sem prejuízo dos períodos anteriores.

Isto é, apesar de reconhecer a essencialidade da transparência financeira dos entes federativos, o próprio Decreto possibilita que durante um período de dois anos essa perenidade seja mitigada.

Diante disso, a revogação imediata do Decreto n. 7.185/2010 atrelada à postergação da vigência do Decreto n. 10.540/2020 afronta diretamente a Constituição Federal, razão pela qual se requer a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 18, 19 e 20 do Decreto n. 10.540/2020.

V.2. INTOLERÁVEL APAGÃO DE TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE, DA EFICIÊNCIA E DA IMPESSOALIDADE (ART. 37, CAPUT, CF) E DEVER CONSTITUCIONAL DE DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS, CONTÁBEIS E FISCAIS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ART. 163-A DA CF).

De outra parte, é de ressaltar que a transparência das informações públicas se revela essência do Estado Democrático de Direito, na medida em que contribui para a formação da opinião da coletividade, além de mitigar eventuais excessos por parte dos governantes, em virtude do controle exercido pela participação popular e pelos órgãos competentes sobre os atos públicos.

A esse respeito, a Constituição Federal estabelece como garantia fundamental o acesso à informação, senão vejamos:

Art. 5º [...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos **órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral**, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Também pela égide da **Convenção Americana sobre Direitos Humanos** (Pacto de São José da Costa Rica), promulgada pelo Decreto n. 678/1992, o Estado Brasileiro se compromete a proteger o acesso à informação. Segundo entendimento da Corte Interamericana no caso *Claude Reyes vs Chile*⁵, esse preceito fundamental compreende a capacidade que cada pessoa tem de receber a informação solicitada e a obrigação estatal positiva de fornecê-la ou justificar sua recusa.

Especificamente no que refere às informações da Administração Pública, a Constituição também define a publicidade como princípios basilar dos negócios estatais, além de permitir o acesso público sobre os registros administrativos e atos de governo, veja-se:

Art. 37. **A administração pública direta e indireta** de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

[...] II - o acesso dos usuários a **registros administrativos e a informações sobre atos de governo**, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

A esse respeito, valiosas são as considerações doutrinárias de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco⁶, *in verbis*:

O princípio da transparência ou clareza foi estabelecido pela Constituição de 1988 como **pedra de toque do Direito Financeiro**. Poderia ser considerado mesmo um princípio constitucional vinculado **à ideia de segurança orçamentária**. A ideia de transparência possui importante função de fornecer subsídios para o debate acerca das

⁵ Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_ing.pdf

⁶ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 1386.

finanças públicas, **o que permite uma maior fiscalização das contas públicas por parte dos órgãos competentes e, mais amplamente, da própria sociedade.** A busca pela transparência é também a busca pela legitimidade.

Assim, a transparência na gestão orçamentária contribui para a segurança fiscal, na medida em que permite a fiscalização das contas públicas tanto pelos órgãos de controle como pela própria sociedade civil.

Ainda nesse sentido, verifica-se que as benfazejas inovações trazidas pela LC n. 131 (“Lei Capiberibe”) encontram atualmente assento constitucional. Com a recente promulgação da EC n. 108/2020, passou a ser **dever constitucional** dos entes federativos a divulgação periódica dos dados contábeis, orçamentários e fiscais, nos termos da novel redação do art. 163-A da Constituição, confira-se:

Art. 163-A. 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

Diante desse sólido arcabouço constitucional, ressaí indubitável que os dispositivos impugnados violam frontalmente os **princípios da transparência e da publicidade fiscal** ao revogar a regulamentação vigente e retirar a obrigatoriedade no acesso às informações orçamentárias constantes no SIAFIC dos órgãos federativos, ao menos até a data de 1º de janeiro de 2023.

Com a já repisada previsão de que o novo regulamento somente entrará em vigor em 1º de janeiro de 2023 e a revogação imediata do Decreto anterior n. 7.185/2010, cria-se inaceitável **lacuna de publicidade** para a Administração Pública em todos os níveis.

Como visto, além de definir quais informações orçamentárias compõem o SIAFIC, o Decreto n. 10.540/2020 também estabelece os procedimentos voltados a disponibilização dos dados ao acesso público,

a fim de viabilizar o controle popular sobre o orçamento dos órgãos públicos.

A esse respeito, confirmam-se os *caput* dos arts. 7º e 8º da norma ora impugnada, *in verbis*:

Art. 7º O Siafic **assegurarà à sociedade o acesso às informações sobre a execução orçamentária e financeira**, em meio eletrônico que possibilite **amplo acesso público**, nos termos do disposto no inciso II do § 1º do art. 48, da Lei Complementar nº 101, de 2000, disponibilizadas no âmbito de cada ente federativo. [...]

Art. 8º O Siafic deverá permitir, diretamente ou por intermédio de integração com outros sistemas estruturantes, a disponibilização em meio eletrônico **que possibilite amplo acesso público**, no mínimo, das seguintes informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras ou executoras [...]

Cabe destacar que a regulamentação anterior já previa disposição semelhante, conforme o art. 6º do Decreto n. 7.185/2009⁷. No entanto, reitera-se que, atualmente, **não há nenhuma regra vigente** que obrigue os órgãos da federação a manterem o SIAFIC, tampouco que permita o acesso público das informações orçamentárias contidas no referido Sistema.

Desse modo, torna-se possível a interrupção do fornecimento das informações orçamentárias pelos entes federativos, sob o argumento de que **não há parâmetros mínimos** vigentes, o que ocasiona grave risco a fiscalização contábil por parte da população e dos órgãos de controle.

Permanece vigente apenas a exigência genérica do gestor pública divulgar os dados financeiros e contábeis, nos termos dos arts. 48 e 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal⁸, *verbis*:

Art. 48 [...] III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, **que atenda a padrão mínimo de**

⁷ Art. 6º O SISTEMA deverá permitir a integração com meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, assegurando à sociedade o acesso às informações sobre a execução orçamentária e financeira conforme o art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar no 101, de 2000, as quais serão disponibilizadas no âmbito de cada ente da Federação.

⁸ Art. 48. II - Liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o **inciso II do parágrafo único do art. 48**, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes [...]

Contudo, verifica-se que o SIAFIC é o instrumento pelo qual a Administração Pública fornece tais informações de forma detalhada e atendendo a padrões mínimos estabelecidos no regulamento. Em recente declaração à imprensa, o pesquisador e especialista em acesso à informação Fabiano Angélico alerta para a inconstitucional brecha aberta com a ausência de parâmetros vigentes:

"Se eu sou um prefeito do interior, [a partir do novo decreto] posso dizer que estou colocando no Facebook alguns números gerais e estou cumprindo a lei. 'Eu tive que retirar o sistema porque o novo decreto pede um monte de mudança e estou divulgando aqui uns números mais gerais de lei orçamentária nas redes sociais'. Ou ele pode dizer que os dados estão disponibilizados às pessoas que se dirigirem à Prefeitura", advertiu Angélico.⁹

Ressai evidente, portanto, a inconstitucionalidade material das normas ora impugnadas, porquanto violam a garantia fundamental de acesso à informação de publicidade dos atos públicos, produzindo nocivo **déficit de accountability** ao impedir o controle popular sobre as contas públicas.

Noutro giro, verifica-se que o Decreto 10.540/2020 também ofende o **princípio da eficiência na Administração Pública**, previsto no *caput* do art. 37 da Constituição, uma vez que possibilita a interrupção do controle e da disponibilização dos atos orçamentários de acordo com o procedimento estabelecido na regulamentação anterior.

Ao criar a lacuna na regulamentação das LC n. 131/2009 e 156/2016, os dispositivos ora impugnados permitem a **paralisação e inutilização dos sistemas já implementados por Prefeitos, Governadores e pelo Presidente da República** para a divulgação de informações essenciais sobre a contabilidade e finanças públicas.

⁹ Disponível em: < <https://noticias.uol.com.br/columnas/rubens-valente/2020/11/12/bolsonaro-decreto-transparencia-revogacao.htm?cmpid=copiaecola> >

No ponto, convém destacar ainda clara violação ao princípio da impessoalidade, na medida em que 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.

Nesse contexto, a declaração de inconstitucionalidade — ou, subsidiariamente, a interpretação conforme — das normas ora impugnadas é medida que se impõe, a fim de que seja restabelecido a regulamentação anterior ao menos até a plena vigência do novo Decreto regulamentador, assegurando transparência e publicidade às contas públicas e informações contábeis de todos os entes federativos.

VI. DA MEDIDA CAUTELAR.

No presente caso, impõe-se o deferimento de medida cautelar para que sejam **imediatamente suspensos os efeitos dos arts. 18, 19 e 20 do Decreto 10.540/2020**, uma vez que presentes os requisitos da probabilidade do direito e do perigo na demora exigidos pelo art. 5º, § 1º, da Lei n. 9.882/1999.

A probabilidade do direito está suficientemente evidenciada nas razões aduzidas no decorrer da presente inicial.

Conforme se destacou, ao revogar peremptoriamente o Decreto n. 7.185/2010 e estabelecer nova vigência apenas para 01.01.2023, os arts. 18, 19 e 20 do Decreto 10.540/2020 configuram grave abuso do poder regulamentar do Executivo Federal, negando vigência às disposições das LC n. 131/2009 e n. 156/2016 e violando os princípios da **legalidade** (art. 37, *caput*, CF), da **separação dos poderes** (art. 2º, *caput*, CF) e da **reserva de lei complementar** (art. 163, V, CF).

Ademais, 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.

O perigo na demora, por sua vez, é evidente na presente hipótese, uma vez que o inconstitucional apagão de transparência promovido pelo Decreto n. 10.540/2020 está a produzir **consequências imediatas**, na medida em que os entes federados já se encontram desobrigados de gerar os dados exigidos pela norma e disponibiliza-los à sociedade.

Conforme apurado pelo jornalista Rubens Valente, o Ministério da Economia — que assina a edição do novo Decreto — reconhece que **atualmente não há qualquer imposição de penalidades** aos órgãos públicos pelo descumprimento das normas de transparência, veja-se:

Indagado sobre a vacância da lei por mais de dois anos, de novembro 2020 a janeiro de 2023, o ME afirmou: "Conforme previsto em seu art. 20, o Decreto 10.540/2020 entrou em vigor na data de sua publicação. No entanto, como algumas alterações previstas no Decreto, em especial a alteração prevista no parágrafo 6º do art. 48 da LRF, dependem de todo um processo, como aprovação em lei orçamentária anual, licitações e implementação de sistemas, **o art. 18 trouxe um direcionamento com o objetivo de que a aplicação das penalidades, nos casos de descumprimento das disposições do Decreto, ocorressem apenas a partir de 2023**. No entanto, isso não significa que os entes estão desobrigados de cumprir a Lei. Adicionalmente, o parágrafo único do art. 18 dispõe sobre a necessidade da criação de um plano de ação para implementar as alterações previstas no Decreto".¹⁰

Vê-se, portanto, que, inexistindo sanção para a desobediência, a previsão de vigência do novo Decreto apenas para 2023 traduz **verdadeiro convite à imoralidade e ao descontrole de gastos**, configurando significativo retrocesso de transparência na Administração Pública em todos os níveis.

Assim, cumpre a este Supremo Tribunal Federal **suspender os graves efeitos** dos arts. 18, 19 e 20 do Decreto 10.540/2020, mantendo-se a obrigatoriedade de observância aos parâmetros fixados no

¹⁰ Disponível em: < <https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2020/11/12/bolsonaro-decreto-transparencia-revogacao.htm> >

Decreto n. 7.185/2010, até que sobrevenha decisão de mérito na presente demanda.

Caso não se entenda devida a concessão monocrática da medida cautelar, requer-se a adoção do rito abreviado para análise da liminar previsto no art. 5º, *caput* e § 2º, da Lei n. 9.882/1999, a fim de que o processo seja diretamente submetido a julgamento definitivo por esta Corte.

VII. DOS PEDIDOS.

Diante do exposto, requer-se seja conhecida a arguição de descumprimento de preceito fundamental — ou, subsidiariamente, a ação direta de inconstitucionalidade —, tendo em vista o preenchimento de seus pressupostos de admissibilidade, para que:

a) Preliminarmente, seja concedida medida cautelar para determinar a **suspensão imediata dos efeitos dos arts. 18, 19 e 20 do Decreto n. 10.540/2020, mantendo-se a obrigatoriedade de observância aos parâmetros e exigências fixados no Decreto n. 7.185/2010**, uma vez que presentes os requisitos da probabilidade do direito e do perigo na demora;

b) No mérito, 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.

Por fim, requer-se que as publicações sejam realizadas em nome do advogado **Rafael de Alencar Araripe Carneiro**, inscrito na OAB/DF sob o n. 25.120, sob pena de nulidade. Informa, para os efeitos do disposto pelo artigo 39, I, do Código de Processo Civil, que o signatário tem escritório em Brasília, no endereço SGAN Quadra 601 Bloco H L2 Norte - Edifício ION - Sala 1035, Brasília/DF - CEP 70.830-018.



É atribuído à causa, para meros efeitos contábeis, o valor de R\$ 100,00 (cem reais).

Nesses termos, pede deferimento.
Brasília, 12 de novembro de 2020.

Rafael de Alencar Araripe Carneiro
OAB/DF 25.120

Felipe Santos Correa
OAB/DF 53.078

Caio Vinicius Araújo de Souza
OAB/DF 59.109

Túlio da Luz Parca
OAB/DF 64.487