

II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG - Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove - São Paulo

Representante Discente - FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF - Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP - São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM - Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG - Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB - Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Unifor - Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direito tributário e financeiro II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Antônio Carlos Diniz Murta; Raymundo Juliano Feitosa – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-167-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, pandemia e transformação digital: novos tempos, novos desafios?

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito tributário. 3. Financeiro. II Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

Apresentação

Novamente nos encontramos a distância, no denominado II Encontro Virtual do CONPEDI. Não poderíamos negar a ansiedade que nos rodeia pela volta da decantada normalidade até para que possamos, novamente, nos reunir e congregar pessoalmente em nossos eventos. Entretanto, enquanto tal procedimento não se faz possível, nos reunimos remotamente e fazemos o possível (e muitas vezes além disso) para que nossa atividade acadêmica, na área da pós graduação em Direito no Brasil, continue e evolua como tem acontecido nos últimos anos. O tema proposto para o II Encontro do CONPEDI virtual não poderia ser mais apropriado, sem embargo das dificuldades iminentes a tal fato. A pandemia do Corona Vírus. É fundamental não se descurar atualmente tratando de qualquer assunto, mormente na área do Direito, que não seria associado à crise sanitária que toda humanidade enfrenta. No que diz respeito ao objeto do GT de Tributário e Financeiro (I e II), o que percebemos, além da qualidade sempre crescente dos trabalhos propostos, foi um fato inédito. Apesar do GT abranger o direito tributário e financeiro, normalmente nos eventos anteriores artigos com conteúdo de direito financeiro eram exceção, não significando quase nada dentro dos demais artigos que se voltavam, precipuamente, para o direito tributário, especialmente para tratar de tributos em espécie. Neste evento, em ambos GT's aferimos uma quantidade tal de artigos com viés para o direito financeiro que se aproximou de quase metade daqueles propostos. A questão orçamentária, portanto, chamou a atenção de muitos participantes que se preocuparam em apresentar não só reflexões maduras e bem organizadas, bem como também em propor soluções quanto à gestão dos escassos recursos financeiros dos entes públicos, a execução orçamentária ou mesmo mecanismos de contenção das fraudes fiscais. Mas não apenas se pensou na questão fundamental para a sobrevivência do Estado, como a aferição de receitas e seu direcionamento de gastos. Apresentaram-se também vários trabalhos voltados para a sempre e presente "reforma tributária" que, independente de encontro ou congresso, virtual ou presencial, se faz companhia a todo nós que militamos na área tributária. E, considerado o momento particularmente sensível quanto às necessidades de melhor equacionamento da distribuição de competências tributárias e sua arrecadação de receitas, não deixando de lado a preocupação com eventual aumento de carga tributária sob os auspícios de uma roupagem reformadora, a chamada reforma, muito debatida em 2020, mas sem qualquer avanço efetivo, ficou para as calendas gregas dos próximos anos.

No mais, agradecemos e parabenizamos todos os participantes do eventual virtual pela demonstração clara de ousadia intelectual e destemor em provocar os pilares que se assentam

os fundamentos do direito financeiro e tributário cujos elementos, básicos e secundários, devem ser necessariamente repensados e reformulados a vista da crise de saúde e financeira que toda a sociedade enfrenta e o Estado, enquanto sua estrutura organizacional, inexoravelmente reflete.

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Universidade FUMEC

Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - Universidade Católica de Pernambuco

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Tributário e Financeiro II apresentados no II Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 7.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Tributário e Financeiro. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A EDUCAÇÃO FISCAL BRASILEIRA COMO PROGRAMA DE DURAÇÃO CONTINUADA

BRAZILIAN FISCAL EDUCATION AS A CONTINUOUS DURATION PROGRAM

Marcelo Arno Nerling ¹

Elisângela Inês Oliveira Silva de Rezende ²

Resumo

A educação fiscal como política pública de duração continuada. Atualização legislativa e jurisprudencial, segurança jurídica, planejamento, impacto na continuidade das políticas públicas. Direito à democracia e constitucionalização na organização da estrutura e do funcionamento do Estado brasileiro. Programa Nacional de Educação Fiscal. Grupo de Educação Fiscal. Coesão social.

Palavras-chave: Educação fiscal, Política pública, Programa, Continuidade, Coesão social

Abstract/Resumen/Résumé

Fiscal education as a public policy of continuous duration. Legislative and jurisprudential updating, legal security, planning and impact on the continuity of public policies. Right to democracy and constitutionalization in the structure organization and functioning of the Brazilian State. National Fiscal Education Program. Fiscal Education Group. Social cohesion.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Fiscal education, Public policy, Continuity, Social cohesion

¹ Bacharel, mestre e doutor em direito do Estado. É professor da USP - Universidade de São Paulo.

² Mestra em Direito Público pela PUC Minas. Especialista em Direito Tributário e em Direito de Empresa. Advogada tributarista.

I INTRODUÇÃO

O tema da educação fiscal, como se verá nesse artigo, não é novo, e precisa ser revisitado para que não haja uma solução de continuidade como política pública. Ao dirigir o texto apontamos para o ‘retrovisor’ da história, buscando entender no passado como foi formulado, implementado e avaliado, de forma não terminativa, o Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF).

Mas o que é a educação fiscal e a coesão social? A educação fiscal pode ser considerada como uma importante política pública de duração continuada? Possui objetivos claros? Sua institucionalização serve ao pleno exercício da cidadania? Sensibilizar sobre a função socioeconômica do tributo, leva a conhecer melhor sobre a administração pública? Essa política pública cria as condições para uma relação harmoniosa e pontes para a coesão social?

Todo esse conjunto de questões estão contidos nos objetivos do PNEF. Não esgotaremos as possibilidades de análise, e convidamos você a acreditar na nossa hipótese: precisamente a de que o PNEF não pode ter uma solução de continuidade, porque possui objetivos claros, e a institucionalização do programa, de forma descentralizada, é um meio de preparo para o exercício da cidadania, porque pode sensibilizar sobre a função socioeconômica do tributo como meio de coesão social.

Se esses objetivos não foram atingidos, como justificar a extinção ou a paralização do Programa? Ele não tem uma natureza de duração continuada?

Nosso artigo trata da estrutura e do funcionamento do Estado brasileiro pós Constituição de 1988. Utilizando as informações de fontes de primeira mão, da doutrina e da jurisprudência, fortalecendo o direito à democracia. Entendemos que estamos chamando a atenção para um fato relevante, que também pode ser considerado uma oportunidade para o direito constitucional organizatório (CANOTILHO, 2003, p. 475) atuar de forma igualitária e não discriminatória, ajudando os intérpretes no preparo de decisões sobre a gestão das políticas públicas de duração continuada no tema da educação fiscal e com isso, amplificando a coesão social pelo cumprimento dos objetivos do programa.

Vamos descrever um problema do nosso tempo. Elegemos o Programa Nacional de Educação Fiscal porque enxergamos na sua história, uma tentativa de aproximação entre a sociedade civil e sociedade política no caminho da coesão social pós Constituição de 1988. Descrevendo e analisando a estrutura e o funcionamento desse Programa vamos notar avanços e também as ‘pedras no caminho’. Para nós, a política pública de duração continuada, para

sofrer descontinuidade, precisa de boa justificativa ou pode implicar em improbidade ou mesmo crime de responsabilidade.

Na orientação metódica, os juristas competentes, auxiliados por grupo de colaboração, movimentos de cidadania, organizações de direitos humanos, devem selecionar casos individuais com vantagem no tocante à demonstrabilidade dos fatos e, fundamentados nesses procedimentos pilotos e processos exemplares, buscar levá-los tão longe possível na hierarquia do judiciário (MÜLLER, 2000). Serve o conselho como parâmetro metódico, ainda que, não se pretenda, pelo menos no momento, levar o caso em comento à apreciação judiciária, antes, o que se faz é dar amplo conhecimento público sobre decisões que estão em curso e que dizem respeito ao preparo para o exercício da cidadania dos brasileiros. Essa matéria é submetida à ciência, para avaliação entre pares, para que, após vasta discussão possa gerar, ou não, a sinergia para um grupo de colaboração, movimentos ou organizações dispostas a trabalhar a matéria, levando-a tão longe possível na hierarquia dos poderes constituídos.

Estamos chamando a atenção sobre o descumprimento da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (BRASIL, 2018), em busca da segurança jurídica e de eficiência na criação e na aplicação do direito público. Essa norma determina que nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas e deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. No caso em comento, não é o que se registra na transparência ativa.

Como veremos nesse artigo, o PNEF nasce de um acordo, e de um contrato com organizações multilaterais internacionais. Esse acordo federativo foi institucionalizado por meio de uma Portaria Interministerial, um ato normativo que segue recepcionado, válido e eficaz!

Nossa tese é a de que não se pode acabar com um programa de duração continuada por decreto. Muito menos com a justificativa pobre, de que um decreto impactou na organização e no funcionamento do Grupo de Trabalho de Educação Fiscal – GEF. Muitos acreditam que o GEF foi sumariamente extinto pelo Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019, sucessor do

Decreto nº 9.191 de 2019. Ambos, versam sobre normas e as diretrizes para “elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos” ao Presidente da República pelos Ministros de Estado e também extinguiu – ou tentou extinguir -, além de estabelecer diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

Os freios e contrapesos são fundamentais para o equilíbrio entre os poderes no Estado Democrático de Direito. Uma decisão do STF deferiu parcialmente a medida cautelar para, suspender a eficácia da decisão até o exame definitivo da ação direta de inconstitucionalidade sobre a possibilidade de ter-se a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de colegiado cuja existência encontre menção em lei em sentido formal, ainda que ausente expressa referência “sobre a competência ou a composição”, e, por arrastamento, suspender a eficácia de atos normativos posteriores a promoverem, na forma do artigo 9º do Decreto nº 9.759/2019, a extinção dos órgãos.

Vamos partir de fatos políticos, com repercussão jurídica, porém, antes, vamos fechar essa longa introdução com poesia e com uma boa lembrança da pedagogia. Na *poesia* de Carlos Drummond de Andrade (2001):

Nunca me esquecerei desse acontecimento
Na vida de minhas retinas tão fatigadas
Nunca me esquecerei que no meio do caminho
Tinha uma pedra
Tinha uma pedra no meio do caminho
No meio do caminho tinha uma pedra.

Para a pedagogia da autonomia, ensinar não é transferir conhecimento e o saber necessário de quem ensina precisa ser testemunhado, vivido de apreensão da realidade e nessa, os obstáculos não se eternizam, pela “convicção de que a mudança é possível”. (FREIRE, 1996, p. 30).

II - NO RETROVISOR DA HISTÓRIA DO PNEF: DO HIPOTÉTICO FIM PARA O COMEÇO

“Nunca me esquecerei desse acontecimento na vida de minhas retinas tão fatigadas” (ANDRADE, 2001), um fato, que consideramos digno de nota crítica, resultou em paralisia e descontinuidade de uma importante política pública. A interrupção do Programa PNEF foi implementada de forma pouco republicana, à margem da Constituição e das leis.

Nos fatos, data marcante é o dia 06 de junho de 2019. Um simples “e-mail” “assinado em comum acordo” (sic) por uma ínfima fração dos representantes efetivos e permanentes (representantes dos órgãos CGU, ENAP, PGFN, RFB) do Grupo de Educação Fiscal, reunidos na ENAP, “após ampla discussão (sic) sobre a melhor forma de adequar o formato e o funcionamento do Grupo Nacional (sic) de Educação Fiscal ao preconizado pelo Decreto nº 9.759”, tomaram decisões, pouco republicanas (GRUPO NACIONAL DE EDUCAÇÃO FISCAL, 2019).

Nessa reunião, “os membros (sic) nacionais deliberaram, por unanimidade (sic), que a solicitação de recriação (sic) será realizada quando houver “maturidade”, ou seja, a solicitação da recriação do grupo de Educação Fiscal Nacional acontecerá somente após as instituições consolidarem, com clareza, qual o “propósito, orientadores estratégicos, objetivos, metas e meios de mensuração de resultados dos trabalhos coordenados e apoiados pelo GEF, diante das regras estabelecidas pelo Decreto”. (GRUPO NACIONAL DE EDUCAÇÃO FISCAL, 2019).

Diante de eventual necessidade de adequar o formato e o funcionamento, os ‘membros’ interinos mal interpretaram o Decreto e apressaram-se em deliberar entre os presentes, sem convocação dos demais membros do Grupo, pela sua ‘suspensão’ ou ‘extinção’, e que a “recriação do Grupo de Educação Fiscal Nacional acontecerá somente após as instituições consolidarem, com clareza, qual o propósito, orientadores estratégicos, objetivos, metas e meios de mensuração de resultados dos trabalhos coordenados e apoiados pelo GEF”. (GRUPO NACIONAL DE EDUCAÇÃO FISCAL, 2019).

Recriação significa dissolução, porém, a criação havia se dado por meio de Portaria Interministerial não revogada. Que competência teria um reduzido grupelho para atacar portaria interministerial e com base em que critérios julgaram, deliberando por unanimidade – dos presentes -, o que não é de sua competência e alçada, pela ausência de ‘maturidade’ no GEF ? Um inegável atentado ao direito democrático pela tecnocracia.

Veremos, logo mais, que entre os presentes à reunião do ‘comum acordo’ deliberado por ‘unanimidade’ – toda unanimidade é burra -, representante efetivo permanente, pela Portaria Interministerial, apenas a Secretaria da RFB! A CGU e a PGFN não são representantes efetivos e permanentes, não têm competência funcional para deliberar sobre a matéria ainda que haja Decreto determinando a inclusão da AGU em todos os órgãos colegiados, talvez para secretariar. Além disso, essa ‘unanimidade’ significou que, entre seis titulares, apenas dois órgãos deliberaram ‘por unanimidade’.

Além da (in)competência para deliberar, como agentes¹ e face à matéria, é evidente que essa decisão ineficiente e ilegítima, tecnocrática e afrontosa ao bom direito e sua lei de introdução, é notadamente contrária aos objetivos de promover e institucionalizar a Educação Fiscal para o pleno exercício da cidadania, sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo, levar conhecimento ao cidadão sobre administração pública e criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão. Se essa relação não é harmoniosa nem mesmo entre os entes, entidades e órgãos que compõe a administração pública, a Constituição é vazia e o que desejamos é vontade de Constituição. (REZENDE, 2020; HESSE, 1991).

Vejam os como essa política pública de promoção e institucionalização da Educação Fiscal para a coesão social vem sendo implementada entre nós. Pela limitação do artigo, vamos destacar a política no plano macro governamental, com foco no Grupo de Trabalho de Educação Fiscal – GEF e sua hipotética extinção com a consequência de pôr em xeque a política em comento sem a concretização dos objetivos com desperdício dos recursos até hoje aplicados.

III - HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO TRIBUTÁRIA E FISCAL NO BRASIL

Nosso recorte destaca a estrutura e o funcionamento do Estado brasileiro pós Constituição de 1988. Nesse cenário pós-democratização, o quadro é de ausência de uma coesão social, porque tanto o Estado quanto a sociedade desaprenderam a arte da comunicação na relação nada harmônica entre a sociedade civil e o aparelho de Estado. (NERLING, 1997).

Um fator decisivo para a inclusão da educação fiscal na agenda pública foi a assinatura de um contrato de empréstimo do Banco Interamericano de Desenvolvimento, na ordem de U\$\$ 500 milhões, com a finalidade de modernização fiscal do Distrito Federal e dos Estados brasileiros, visando a instrumentalização das gestões tributária e financeira das secretarias estaduais de fazenda, finanças ou tributação. O Fundo Monetária Internacional, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento apontavam as fórmulas para as reformas econômicas com diminuição do gasto público, abertura ao capital estrangeiro e eliminação de barreiras econômicas, alfandegárias e fiscais. Era preciso “promover e garantir a arrecadação tributária” e os programas de educação tributária serviriam para educar para a importância socioeconômica do tributo e sobre o seu pagamento espontâneo, voluntário. (TEODORA; BOTELHO, [20--])

¹ O diagnóstico da improbidade administrativa como espécie de má gestão público no direito brasileiro. (OSÓRIO, 2010, p. 77 e seguintes).

O contexto da chamada “reforma e modernização do Estado”, para o consenso de Washington, tinha como carro chefe era a ‘disciplina fiscal’. O Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados brasileiros (PNAFE) incluiu a ‘educação tributária’ entre os projetos de modernização voltados a transformar o indivíduo no cidadão que conhece a função social do tributo e que exerce o controle sobre o desempenho dos administradores públicos e garantem melhores resultados sociais. (SÃO PAULO, Secretaria da Fazenda. São Paulo, Escola Fazendária, Núcleo de documentação e informação, 2015, p. 101).

Junto com o discurso da redemocratização a criação de políticas públicas com programas que disseminassem a ideia de que o cumprimento das obrigações tributárias e fiscais seria um ato de cidadania. Entre a sonegação fiscal e o mau uso do dinheiro público, a coesão social, a diminuição do conflito entre o Estado e sociedade, que geram desarmonia e não abrem precedentes para um diálogo mais transparente. (BRASIL. MF. ESAF, 2014, p. 46).

Foi no ano de 1995 que o Conselho Nacional de Política Fazendária promoveu, na cidade de Salvador, um Seminário sobre federalismo fiscal e aí surge a janela de oportunidade para introdução do tema. (BALTAZAR; AQUINO, 2017). O Espírito Santo havia capacitado todos os professores da rede estadual de ensino e o seu Programa foi apresentado na reunião do CONFAZ de 1996. Um Convênio de Cooperação Técnica – Convênio/CONFAZ nº 13/96 entre a União, os Estados, o DF, criou o Grupo Gestor do Convênio de Cooperação Técnica (GG-CCT) para “elaboração e a implementação de um programa nacional permanente de conscientização tributária para ser desenvolvido nas unidades da federação. (TEODORA; BOTELHO, [20--]).

O Grupo de Educação Tributária foi criado sob a supervisão do Programa Nacional de Educação Tributária, um grupo de trabalho criado pelo CONFAZ em 1997. Em 1998 a Portaria 35/MF oficializa o Grupo e atribui a sua Coordenação e Secretaria à Escola de Administração Fazendária, a ESAF. Em 1999 o CONFAZ altera a denominação do Programa Nacional de Educação Tributária (PNET) para Programa Nacional de Educação FISCAL (PNEF), vinculado ao Grupo de Trabalho Educação Fiscal – GEF, reunindo diversos órgãos do Governo Federal. Em 2000 se realiza o primeiro planejamento estratégico (TEODORA; BOTELHO, [20--]).com a definição das metas.

A Portaria MF/MEC nº 413/2002 (BRASIL. Ministério da Fazenda. Ministério da Educação, 2003) implementou o Programa Nacional de Educação Fiscal-PNEF com os objetivos de promover e institucionalizar a Educação Fiscal para o pleno exercício da cidadania, sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo, levar conhecimento ao cidadão sobre administração pública e criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o

cidadão, designando a composição da Comissão (CMA) que realizou a primeira avaliação do PNEF e gerou um relatório em 2003, quando a Comissão assumiu a função de aperfeiçoar o Sistema de Monitoramento e Avaliação, incluindo indicadores quantitativos e qualitativos, apontando a necessidade de um planejamento estratégico de quatro anos – plurianual – com discussão participativa dos envolvidos na implementação do PNEF. Nesse ano de 2003 houve uma reunião de PE com oficinas temáticas para planejamento com avaliação e monitoramento das estações de trabalho. Depois de Aracaju, em Vitória a Comissão revisou o PE de Aracaju, e lançou oficialmente o Programa na Paraíba em 2004.

As diretrizes estabelecidas: Ênfase no exercício pleno da cidadania; tratamento das questões tributárias e de finanças públicas deve abranger os três níveis de governo; caráter de permanência; programa desvinculado de campanhas; a implementação conta com o apoio do Ministério da Fazenda e do Ministério da Educação; a busca permanente do controle social (participação do cidadão na gestão governamental); o conteúdo programático deve ser inserido na base curricular, de forma transversal, conforme proposta dos Parâmetros Curriculares Nacionais. As metas de abrangência estabeleceram a implementação por módulos: Módulo I – Escolas de ensino fundamental; Módulo II – Escolas de ensino médio; Módulo III – Servidores Públicos (federais, estaduais e municipais); Módulo IV – Universidades; Módulo V – Sociedade em geral. A missão dada era de promover, coordenar e acompanhar as ações necessárias à elaboração e à implantação de um ‘programa permanente de educação fiscal’, além de acompanhar as atividades do Grupo de Educação Fiscal nos Estados - GEFE.

III. 1 A institucionalização do Programa (PNEF)

Como vimos, a partir da Portaria Interministerial 413/2002 é que o Programa foi oficialmente instituído. Ele se caracteriza como um programa de Estado e não de governo. (RIVILLAS; BALTAZAR, 2014, p. 341).

O caráter de programa de Estado, e não de governo, advém da norma constitucional e complementar. São vedados o início de ‘programas’ ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, determina a Constituição Federal. A Lei Complementar considera ‘obrigatória de caráter continuado’ a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ‘ato administrativo normativo’ que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Em 2001 o então relator geral do Orçamento, Senador Amir Lando, incluiu no relatório final apresentado à Comissão Mista do Orçamento uma análise sobre o artigo 17 e, de lá,

destacamos: “Se por um lado dotações relativas a despesas obrigatórias de caráter continuado não podem ser objeto de cancelamento, por outro, a criação ou aumento de tais despesas são objeto de rígidas exigências estabelecidas pela LRF.” É preciso levar esse conceito mais à sério, talvez estabelecendo algumas regras para a geração de despesas obrigatórias de caráter continuado. Destaco que as despesas derivadas de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixam para o ente a obrigatoriedade de execução por um período superior a dois exercícios significam também que são programas que devem sofrer revisão periódica, estando os mesmos sujeitos à contingenciamento quando faltar dotação orçamentária. A Nota Técnica Conjunta nº 03/2001, das Consultorias de Orçamento do Senado Federal e da Câmara dos Deputados recomenda que a despesa dessa natureza continuada deve preencher requisitos como a identificação do início da vigência, período de duração, permitir a avaliação do impacto orçamentário-financeiro em cada exercício do período de vigência, definindo beneficiários, valores e critérios de habilitação dos recursos. Essa especificidade da qual decorre uma certa rigidez sempre reclamada contra a categoria de programa de duração continuada espera que os atos que criarem ou aumentarem essa despesa venham instruídos com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício do vigor e nos dois seguintes, e isso acompanhado das premissas e metodologias de cálculo empregadas. Além disso, compatíveis com o PPA e a LDO, com demonstrativo da origem dos recursos e atenção às metas fiscais da LDO, devendo os seus efeitos financeiros ser compensados pelo aumento permanente de receita (elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuições) ou redução permanente da despesa. Foram preservadas as despesas destinadas ao serviço da dívida e reajuste de pessoal que trata o artigo 37, X, sobre a revisão geral.

O artigo 17 da LRF foi um dos mais polêmicos – interpretação histórica – no processo legislativo de confecção da norma. Segue polêmico em sua interpretação, foi suspenso durante o Decreto de calamidade pública da Covid-19 e não está pacificado. (OLIVEIRA, 2015, p. 938-966). A ênfase maior não se dá na duração continuada, monitoramento e avaliação de metas e resultados, mas na vedação de criar ou majorar despesas dessa natureza continuada, as despesas obrigatórias decorrentes dos programas de duração continuada.

O tema foi objeto de alegação de inconstitucionalidade

Tema relevante debatida no STF recentemente (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2020), o artigo 17 da LRF segue gerando interpretações que dão demonstração reiterada sobre a relevância do tema das políticas públicas de duração continuada para a educação fiscal voltada à coesão social.

O Programa Nacional de Educação Fiscal foi criado e fixou para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. A Portaria 413 é de 2002 e, desde lá gerou uma despesa derivada de ato administrativo normativo com obrigação legal de sua execução.

O Programa tem objetivos claros, explícitos: promover e institucionalizar a Educação Fiscal para o pleno exercício da cidadania, sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo, levar conhecimento ao cidadão sobre administração pública e criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão.

Além disso, a dissolução unilateral de um órgão colegiado gestor cujo desenho institucional está definido pela Portaria Interministerial, afeta uma política que foi inspirada no pacto federativo, envolve os entes das esferas federal e estadual, além de envolver órgãos federais responsáveis pelo financeiro, com a garantia da dotação orçamentária para a gestão operacional.

No desenho operacional, a implementação do PNEF é de responsabilidade do Grupo de Trabalho de Educação Fiscal – GEF, que é composto por um representante, em caráter efetivo e permanente, de cada um dos seguintes órgãos:

- I - Ministério da Educação;
- II - Escola de Administração Fazendária - ESAF;
- III - Secretaria da Receita Federal;
- IV - Secretaria do Tesouro Nacional;
- V - Secretaria de Fazenda de cada Estado e do Distrito Federal;
- VI - Secretaria de Educação de cada Estado e do Distrito Federal. (BRASIL. Ministério da Fazenda. Ministério da Educação, 2013).

A Coordenação e a Secretaria-Executiva do PNEF e do GEF ficaram a cargo da ESAF. Foi constituído como órgão vinculado ao GEF o Grupo de Educação Fiscal nos Estados - GEFE, o Grupo de Educação Fiscal da Secretaria da Receita Federal - GEFF e o Grupo de Educação Fiscal dos Municípios – GEFM. Este último nunca foi constituído.

A gestão orçamentária e financeira do Programa ficou vinculada à Secretaria do Tesouro Nacional sob a responsabilidade institucional da ESAF, estando portando a Coordenação e a Secretaria-Executiva do PNEF e do GEF a cargo da ESAF, hipoteticamente extinta pelo Decreto em comento, de 2019.

Nos termos do Art. 10 da Portaria Interministerial 413/2002, as competências da ESAF:

- I - sediar o GEF e manter em sua estrutura uma gerência específica do Programa, provendo os recursos necessários ao seu funcionamento;
- II - sensibilizar e envolver os seus servidores na implementação do PNEF;

III - atuar como integrador e articulador de experiências das esferas governamentais federal, estadual e municipal, assim como de entidades não-governamentais;
IV - efetivar atividades do PNEF relativas a: organização de eventos, ações em esfera superior, articulações com os Governos Federal, Estaduais e Municipais visando a estimular o desenvolvimento do PNEF, a divulgação no país e no exterior e outras atividades inerentes à Coordenação Nacional do Programa;
V - organizar e manter a memória do PNEF;
VI - realizar parcerias de interesse do Programa;
VII - elaborar e/ou produzir material de divulgação do Programa;
VIII - incluir a Educação Fiscal nos programas de capacitação e formação de seus servidores e nos demais eventos realizados;
IX - propor medidas que garantam a implementação do PNEF nos Estados;
X - destinar recursos regulares à implementação do PNEF, no âmbito de sua atuação.
XI - sediar as reuniões nacionais de trabalho e reuniões de subgrupos temáticos;
XII - coordenar a capacitação dos membros do GEF, conforme pauta anual a ser definida pelo grupo;
XIII - participar de eventos dos GEFs, GEFs e GEFs;
XIV - Representar juridicamente o PNEF, para fins de realização de parcerias, recebimento de doação de bens tangíveis ou intangíveis, assim como de outros negócios jurídicos não-onerosos, de interesse do PNEF e aprovados previamente pelo GEF. (BRASIL. Ministério da Fazenda. Ministério da Educação, 2013).

Sobre a dotação orçamentária, fonte da obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios, o definiu que compete à Secretaria do Tesouro Nacional baixar os atos necessários e garantir os recursos, no âmbito de sua atuação, destinados à implementação do PNEF.

Consignamos que o Programa Nacional de Educação Fiscal foi criado e fixou para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios, segue o padrão de uma política de duração continuada, muito mais porque envolve o pacto federativo.

III.2 Estratégia e fontes de recursos

O Programa Nacional de Educação Fiscal deve ser gerido de forma colaborativa. Os modelos de parceria e colaboração empregados para a implementação do PNEF não isentam o governo federal de dar continuidade à Programação, inclusive porque a ele foi confiada a gestão operacional, orçamentária e financeira do Programa nos termos da Portaria.

O estudo da 'estratégia e fontes de recursos' mostra que o PNEF conta com dotação própria dentro do Orçamento Federal. São recursos vinculados ao Programa pelo antigo Ministério da Fazenda, hoje Ministério da Economia, através da estrutura e funcionamento da Escola de Administração Fazendária – ESAF, agora, Escola Nacional de Administração Pública. Um estudo mais detalhado levaria à crítica na forma de gestão do programa, e.g. quando no ano de 2014 uma quantidade significativa de recursos foi dotada, via emenda de bancada, para o PNEF, mas o recurso não foi executado. (REZENDE, 2020, p. 298-300).

O que estamos diagnosticando e fazemos também a crítica, é para o fato de que o ataque ao Programa contraria a ideia de ‘vedação à descontinuidade’ e o princípio da ‘programação’. O ataque ao Programa se parece com uma ‘jabuticaba’, ou melhor, um ‘jabuti na forquilha’, para emprego de expressões do senso comum, que denotam o nosso espanto e fazem dos fatos um caso digno de seleção, com vantagem tão grande quanto possível no tocante à demonstrabilidade dos fatos relevantes para o caso, ao ponto de fundamentar um procedimento piloto que poderia resultar em um processo exemplar.

Assim nos parece o quadro. No dia 06/06/2019 se registra uma reunião de representantes dos órgãos nacionais (sic) no Grupo Nacional de Educação Fiscal [Grupo de Trabalho de Educação Fiscal – GEF]. A pauta o Decreto Federal nº 9.759 de 11 de abril de 2019, que tentou extinguir e estabelecer diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

Vamos entender como o Poder Executivo Federal tem procedido para promover as ‘reformas administrativas’ ao arrepio dos legisladores e sem vontade de Constituição. (HESSE, 1991).

IV - O DECRETO SOBRE ATO NORMATIVO QUE CRIA COLEGIADOS

Uma retífica no objeto do Decreto 9.191, de novembro de 2017, que estabelece normas e diretrizes para a elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República. O ato normativo que criar comissão, comitê, grupo de trabalho ou outra forma de colegiado deve indicar: I - as competências do colegiado; II - a composição do colegiado e a autoridade encarregada de presidir ou coordenar os trabalhos; III - o quórum de reunião e de votação; IV - a periodicidade das reuniões ordinárias e a forma de convocação das reuniões extraordinárias; III - o órgão encarregado de prestar apoio administrativo; IV - a periodicidade das reuniões ordinárias e a forma de convocação das reuniões extraordinárias; V - o órgão encarregado de prestar apoio administrativo; VI - quando necessário, a forma de elaboração e aprovação do regimento interno; VII - quando os membros não forem natos, a forma de indicação dos membros e a autoridade responsável pelos atos de designação; VIII - quando o colegiado for temporário, o termo de conclusão dos trabalhos; IX - quando for o caso, a necessidade de relatórios periódicos e de relatório final e a autoridade a quem serão encaminhados. É vedada a divulgação de discussões em curso sem a prévia anuência do titular do órgão ao qual o colegiado esteja vinculado. É obrigatória a participação da Advocacia-Geral da União nos colegiados criados com a finalidade de elaborar sugestões ou

propostas de atos normativos de competência ou iniciativa do Presidente da República. A participação na elaboração de propostas de atos normativos terminará com a apresentação dos trabalhos à autoridade responsável, os quais serão recebidos como sugestões e poderão ser aceitos, no todo ou em parte, alterados ou não considerados pela autoridade ou pelos seus superiores, independentemente de notificação ou consulta aos seus autores. A participação dos membros dos colegiados referidos neste artigo será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada. É vedada a criação de colegiados por meio de portaria interministerial. A proposta de criação ou ampliação de colegiados interministeriais será acompanhada, além dos documentos previstos, de: I - esclarecimento sobre a necessidade de o colegiado ser permanente, caso não haja indicação de termo final para as atividades; II - estimativa dos custos com: a) deslocamentos dos membros do colegiado; e b) custo homem/hora dos agentes públicos membros do colegiado. A proposta de ato normativo objeto de manifestação contrária da Casa Civil da Presidência da República ou da Secretaria-Geral da Presidência da República poderá ser devolvida ao órgão de origem com a justificativa para o não seguimento.

O Presidente da República, nos termos do art. 84, *caput*, inciso VI, alínea “a”, da Constituição, trabalhou o objeto e o âmbito de aplicação para ‘extinguir’ e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

A aplicação abrangeu os colegiados instituídos por: I - decreto; II - ato normativo inferior a decreto; e III - ato de outro colegiado. Aplica-se também aos colegiados instituídos por ato infralegal, cuja lei em que são mencionados nada conste sobre a competência ou a composição. Inclui no conceito de colegiado: I - conselhos; II - comitês; III - comissões; IV - grupos; V - juntas; VI - equipes; VII - mesas; VIII - fóruns; IX - salas; e X - qualquer outra denominação dada ao colegiado. As excludentes do conceito de colegiado de que trata o *caput* estão definidas. O Decreto de ‘Norma para criação de colegiados interministeriais’, ou os colegiados que abranjam mais de um órgão, entidades vinculadas a órgãos distintos ou entidade e órgão ao qual a entidade não se vincula serão criados por decreto, sendo permitida a criação de colegiados por meio de portaria: I - quando a participação de outro órgão ou entidade ocorrer na condição de convidado para reunião específica, sem direito a voto; ou II - quando o colegiado: a) for temporário e tiver duração de até um ano; b) tiver até cinco membros; c) tiver apenas agentes públicos da administração pública federal entre seus membros; d) não tiver poder decisório e destinar-se a questões do âmbito interno da administração pública federal; e e) as reuniões não implicarem deslocamento de agentes públicos para outro ente federativo. O

Decreto também especifica a duração das reuniões e das votações estabelecendo que as convocações para reuniões de colegiados especificarão o horário de início e o horário limite de término da reunião e, na hipótese de a duração máxima da reunião ser superior a duas horas, será especificado um período máximo de duas horas no qual poderão ocorrer as votações. Os colegiados ficam extintos a partir de 28 de junho de 2019 e o Decreto não se aplica aos colegiados: I - previstos no regimento interno ou no estatuto de instituição federal de ensino; e II - criados ou alterados por ato publicado a partir de 1º de janeiro de 2019. As Propostas relativas a colegiados, de criação, de recriação, de extinção ou de modificação de colegiados deverão: I - observar o disposto nos artigos 36 a 38 do Decreto 9.191/17; II - estabelecer que as reuniões cujos membros estejam em entes federativos diversos serão realizadas por videoconferência; III - estimar os gastos com diárias e passagens dos membros do colegiado e comprovar a disponibilidade orçamentária e financeira para o exercício em curso, na hipótese de ser demonstrada, de modo fundamentado, a inviabilidade ou a inconveniência de se realizar a reunião por videoconferência; IV - incluir breve resumo das reuniões de eventual colegiado antecessor ocorridas nos anos de 2018 e 2019, com as medidas decorrentes das reuniões; V - justificar a necessidade, a conveniência, a oportunidade e a racionalidade de o colegiado possuir número superior a sete membros; e VI - não prever a criação de subcolegiados por ato do colegiado principal, exceto se: a) limitado o número máximo de seus membros; b) estabelecido caráter temporário e duração não superior a um ano; e c) fixado o número máximo de subcolegiados que poderão operar simultaneamente. A mera necessidade de reuniões eventuais para debate, articulação ou trabalho que envolva agentes públicos da administração pública federal não será admitida como fundamento para as propostas. Na hipótese de o ato ser de competência do Presidente da República, as propostas de recriação de colegiados, sem quebra de continuidade dos seus trabalhos, serão encaminhados à Casa Civil da Presidência da República até 28 de maio de 2019, observado o disposto nos Decretos 9.759, de 2019 e no Decreto nº 9.191, de 2017.

A determinação do Decreto era a formação de uma Relação dos colegiados existentes, cabendo aos órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional encaminhar a relação dos colegiados que presidam, coordenem ou de que participem à Casa Civil da Presidência da República até 28 de maio de 2019. A relação referente às entidades vinculadas serão encaminhadas por meio do órgão ao qual se vinculam. A relação conterá o nome dos colegiados e os atos normativos que os regem. A relação de colegiados que o órgão ou a entidade da administração pública federal presida, coordene ou participe será divulgada no sítio eletrônico do órgão ou da entidade até 30 de agosto de 2019 e será atualizada

mensalmente. Até 1º de agosto de 2019, publicados os atos, ou, conforme o caso, encaminhadas à Casa Civil da Presidência da República as propostas de revogação expressa das normas referentes aos colegiados extintos em decorrência do disposto neste Decreto.

V - HÁ FREIOS E CONTRAPESOS

A proposição de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade enfrentou o tema. O Tribunal, por maioria, deferiu parcialmente a medida cautelar para, suspendendo a eficácia do § 2º do artigo 1º do Decreto nº 9.759/2019, na redação dada pelo Decreto nº 9.812/2019, afastando, até o exame definitivo da ação direta de inconstitucionalidade, a possibilidade de ter-se a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de colegiado cuja existência encontre menção em lei em sentido formal, ainda que ausente expressa referência "sobre a competência ou a composição", e, por arrastamento, suspendeu a eficácia de atos normativos posteriores a promoverem, na forma do artigo 9º do Decreto nº 9.759/2019, a extinção dos órgãos, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber, Cármen Lúcia e Celso de Mello, que concediam integralmente a cautelar. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2019).

Nossa tendência seria a observância da estrutura e do funcionamento do Estado. Há aqui uma alteração na estrutura, na forma de organização, sobre a competência e a organização de órgãos colegiados na administração federal. Mas nossa ênfase, pela necessidade de delimitação do artigo, recai sobre as políticas públicas de duração continuada.

Como destacado, a educação fiscal é uma política pública de duração continuada. Podemos reconhecer a necessidade de ajustes no sistema e na política, com regulação pela norma vigente, porém, não se pode tolerar mais a descontinuidade das políticas públicas pelo gosto do governante de plantão.

Transformar uma política de governo em política de Estado não é um ato transcendente, altruísta, mas técnico, pela sua natureza programática e temporal, ou seja, a institucionalização de um programa torna 'obrigatória de caráter continuado' a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou 'ato administrativo normativo' que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. O tema e a constitucionalidade da matéria, foi amplamente debatida no STF recentemente e ganhou repercussão geral. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2020).

A jurisprudência, com uma decisão com repercussão geral do STF (2020), chama atenção e merece estar na nossa base de dados sobre a constitucionalidade do artigo 17 da LRF.

Esse mecanismo está baseado no mecanismo positivo de ‘prudência fiscal’ para as ‘despesas obrigatórias continuadas’, de modo geral, e ações de seguridade social, de modo específico. Vamos destacar essas despesas, sem adentrar no orçamento da seguridade social.

A ideia de ‘equilíbrio intertemporal’ sustenta que não é possível, nem razoável, que a sociedade precise arcar com novos gastos orçamentários, “sem custo demonstrado ou estimado, sem estudo de repercussão econômico-financeira, baseados somente em propostas legislativas indefinidas, porém geradoras de despesas continuadas e descontroladas”. A ‘antecipação para o processo legislativo’, da necessidade de ‘compensação fiscal’ de despesas obrigatórias continuadas surgiu com um aprimoramento deliberativo da responsabilidade democrática, significando verdadeiro e necessário ‘amadurecimento fiscal do Estado’, para superação da cultura do oportunismo, da inconsequência, do desaviso e do imprevisto nas finanças públicas, todos esses são “fomentadores da complacência do mesmo, do descalabro fiscal”. A responsabilidade fiscal é um “conceito indispensável não apenas para legitimar a expansão de despesas rígidas e prolongadas sob um processo deliberativo mais transparente, probo e rigoroso”, e para “garantir que os direitos assim constituídos venham a ser respeitados em solução de continuidade”, de forma a atender às “justas expectativas de segurança jurídica dos seus destinatários” e “evitar a nefasta corrosão da confiabilidade conferida aos gestores públicos”.

O país conta com um modelo regulatório das finanças públicas baseado na transparência, programação, orçamentária, de controle e de acompanhamento da execução de despesas e de avaliação de resultados destinadas, entre outras coisas, a incrementar a prudência na gestão fiscal e a sincronizar as decisões tomadas pelos Estados e pelos Municípios com os objetivos macroeconômicos estabelecidos nacionalmente pela União. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2020, p. 9). Portanto, “a importância de planejamento e a garantia de transparência” são os dois pressupostos da responsabilidade na gestão fiscal, e realizados mediante prevenção de riscos e correção de desvio para atingir o equilíbrio fiscal.

É decisivo saber em que campos e em que grau essas pretensões são cumpridas, ou não, na estrutura e no funcionamento cotidiano do ordenamento jurídico pelo Povo e pelo Estado (MÜLLER, 2000, p. 87). Isso faz parte do trabalho prático do docente, da pesquisa, mas sobretudo da atuação dos políticos, da decisão dos juristas pois o seu fazer se operacionaliza nos termos do Estado Democrático de Direito com casos de procedimento racionalmente controlável dos titulares das funções jurídicas no trabalho prévio do Legislativo, no Executivo e no Judiciário, no MP e nas Universidades, que também não têm autonomia e legitimidade fora ou acima da Constituição. Não cabe uma realidade constitucional discrepante quando

queremos que ao menos uma parte relevante da vida social seja determinada pela democracia, isso, na medida em que ela ainda possa ser genericamente controlada pelo direito. É no que acreditamos, por isso, escrevemos, que é o trabalho prático da pesquisa.

V - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para concluir, vamos recordar os problemas depositados já na introdução desse artigo.

Como vimos, a educação fiscal é uma importante política pública de duração continuada. Ela possui objetivos claros que servem à educação que prepara para o exercício da cidadania, sensibiliza sobre a função socioeconômica do tributo e aponta para a coesão social, com vontade de Constituição.

Há pedras no caminho, mas também acreditamos que a mudança é possível. Tudo tem o seu tempo determinado, e há tempo para todo propósito debaixo do céu.

Como demonstramos, nem o Decreto Federal 9.812/19 e tampouco uma decisão tomada em *petit* comitê, põe em xeque a educação fiscal no Brasil como uma política pública de duração continuada, com objetivos claros e competências, que devem ser implementados e institucionalizados para o pleno exercício da cidadania. O preparo para o exercício da cidadania através da sensibilização sobre a função socioeconômica do tributo, leva conhecimento sobre administração pública de todos os poderes e cria as condições para uma relação harmoniosa entre a sociedade civil e a sociedade política, entre o Estado e o Povo, criando pontes para a coesão social.

A doutrina aponta para a falta de competência dos agentes, além da falta da participação federativa na tomada de decisão que tentou extinguir ou suspender o PNEF. Uma decisão de reunião mal convocada não pode suspender Portaria Interministerial. Isso é elementar. Não há legitimidade na decisão tomada porque nula de pleno direito, já acautelada pela suprema jurisprudência. O artigo que trata dos colegiados foi suspenso até decisão final do STF. Esse era o fundamento da fatídica ‘reunião’ aqui delatada pela comunicação de um ‘e-mail’. Sem atentar para a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, para a necessidade de fundamentação, avaliação de impacto da decisão, eficiência na Administração Pública de parte das carreiras altamente subsidiadas.

O fato é que o PNEF criou para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior à dois exercícios orçamentários financeiros vinculados aos plurianuais.

A composição em caráter efetivo e permanente do GEF foi afetada pela decisão de um *petit* comitê que não dispunha de legitimidade para tal e seguindo uma pauta suspensa pelo

STF. A secretaria executiva e a coordenação do GEF estavam sob o encargo da ESAF, essa, também mal extinta instituição. Haviam ainda órgãos vinculados ao GEF, nos estados os GEFF e nos municípios os GEFM. Sempre houve uma vinculação orçamentária financeira vinculada à STN.

Ainda se deve fazer um estudo mais pormenorizado do Decreto 9.191/17 e do Decreto 9.759/19 que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal e sua exposição de motivos.

Como vimos, no conceito de colegiado do decreto se incluem os conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas, excluindo outros, e isso merece atenção futura porque hora não se pode dar. Conhecer as normas para criar um colegiado é um valor conclusivo que atribuímos positivo do presente texto.

A determinação do Decreto visava uma relação dos colegiados existentes para a Casa Civil da Presidência da República até 30 de agosto de 2019. Findo esse artigo, a transparência ativa no Ministério não oferta tal informação. (BRASIL, 2020).

A suspensão da eficácia por medida cautelar do STF, tratou da abrangência da aplicação do Decreto 9.812/19 sobre os colegiados instituídos por decreto, ato normativo inferior a decreto e ato de outro colegiado. É o caso do PNEF, instituído pela Portaria MF/MEC Nº 413/2002, como portaria interministerial e não revogada expressamente.

Mesmo que a Portaria em comento deva ser revisitada, que uma série de justificativas para a tomada de medidas, são razoáveis e cabíveis, falta, no nosso entendimento, segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. As esferas administrativas decidiram com base em valores jurídicos abstratos, sem considerar as consequências práticas da decisão. A motivação não demonstra, com o argumento da falta de “maturidade” do Programa, a necessidade e a adequação da medida imposta, inclusive em face das possíveis alternativas. A decisão que decretou a invalidação de ato, contrato não indicou, de modo expresso, suas consequências jurídicas e administrativas, além do dever do estabelecimento de condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, impondo aos entes atingidos ônus que, em função das peculiaridades do caso, são anormais e excessivos.

Por fim, reiterar a importância do artigo 17 da LRF, que trata do delicado tema das políticas públicas de duração continuada, destacando a sua importância para o direito democrático e o direito constitucional organizacional, na medida em que são fonte de planejamento e organização. Sempre polêmico, desde o processo legislativo, acaba de ter expressivas manifestações sobre a constitucionalidade e importância real, como expressamos.

Assim, segue o PNEF vigente, com as pedras contadas do caminho e a esperança adiante. Um caso digno de registro para os Anais da nossa história. Vejamos como isso termina num Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Carlos Drummond de. **Antologia Poética**. 48. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

BALTAZAR, Antonio Henrique Lindemberg; AQUINO, Monica de. El Programa Nacional de Educación Fiscal de Brasil. In: RIVILLAS, Borja Días, PÉREZ, Ángeles Fernández. **Educación Fiscal y cohesión social: experiencias de América Latina**. Madrid: EUROsociAL Fiscalidad, Instituto de Estudios Fiscales, 2017.

BRASIL. **Casa Civil da Presidência da República**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br>. Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. Decreto n. 9.191, de 1º de novembro de 2017. Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 nov. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9191.htm. Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 abr. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 abr. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm. Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda. ESAF. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. **Educação fiscal no contexto social**. 5. ed. Brasília: ESAF, 2014. (Série Educação Fiscal, Caderno 1).

BRASIL. Ministério da Fazenda. Ministério da Educação. Portaria MF / MEC n. 413, de 31 de dezembro de 2002. Implementa o Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. **Diário Oficial da União**, Brasília, 02 jan. 2003. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=27597>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6367. Relator: Min. Alexandre de Moraes. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, n. 121, 14 maio 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5883343>. Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.121-DF. Relator: Min. Marco Aurélio. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 01 jul 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341826697&ext=.pdf>. Acesso em: 10 set. 2020.

CANOTILLHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996. Disponível em: http://www.apeoesp.org.br/sistema/ck/files/4-%20Freire_P_%20Pedagogia%20da%20autonomia.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.

GRUPO NACIONAL DE EDUCAÇÃO FISCAL. COMUNICADO – Grupo Nacional (sic) de Educação Fiscal. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por: <cefz@enap.gov.br> em 06 jun. 2019.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é povo?**: a questão fundamental da democracia. São Paulo: Max Limonad, 2000.

NERLING, Marcelo Arno. **A burocracia cede espaço**: a experiência do orçamento participativo. 1997. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1997.

OLIVEIRA, Weder de. **Curso de responsabilidade fiscal**: direito, orçamento, finanças públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 938-966.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa**: má gestão, corrupção, ineficiência. São Paulo: RT, 2010.

REZENDE, Elisângela Inês Oliveira Silva de. **Caminhos e descaminhos da educação fiscal**: um olhar crítico sobre a tributação, a educação, a cidadania à luz da trajetória constitucional brasileira. 2019. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

RIVILLAS, Borja Díaz; BALTAZAR, Antonio Henrique Lindemberg. Educación Fiscal y Construcción de Ciudadanía en América Latina. **Revista de Estudos Tributários e Aduaneiros**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 326-354, ago./dez. 2014.

SÃO PAULO. Secretaria da Fazenda. Escola Fazendária do Estado de São Paulo. Núcleo de Documentação e Informação. **História da educação fiscal do Estado de São Paulo**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2015.

TEODORA, Conceição. BOTELHO, Melanie Lapesqueur. Programa Nacional de Programa Nacional de Educação Fiscal. Brasília, DF: Receita Federal, [20--]. 23 slides: color: Disponível em:

<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/EducacaoFiscal/PrimeiroSeminario/15PlanejEstrategicodoPNEFePlanejdaSRF.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2020.