

O CONSELHO DE GESTÃO FISCAL E O *STABILITÄTSRAT*: CONTRASTES E LIÇÕES

C. Alexandre A. Rocha¹

O artigo “Saída Alemã para Crise Federativa”, publicado em 15 de fevereiro de 2019 pelo jornal “Folha de S. Paulo”,² suscita algumas questões importantes sobre o modelo brasileiro de federalismo fiscal. O artigo analisa a crise financeira enfrentada pelos entes subnacionais à luz desse modelo. O argumento central pode ser assim resumido:

Nosso federalismo fiscal é do tipo integrado, como o da Alemanha, o que torna essencial levarmos em consideração os preceitos da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico): necessidade de instituições de coordenação e harmonização da política fiscal, regras uniformes impostas pelo governo federal (“*top-down*”) e possibilidade de socorro financeiro do governo central quando necessário.

Assim, o equacionamento da crise em curso deveria tomar como base as reformas introduzidas pelo governo alemão em 2010, quais sejam: a concessão de auxílio financeiro aos estados, a aprovação de novas regras fiscais e a criação do *Stabilitätsrat* (ou Conselho de Estabilidade), instituição dedicada à coordenação do processo de recuperação dos estados alemães.

O artigo entende que o Conselho de Gestão Fiscal (CGF), previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)³, mas cuja implantação permanece pendente mesmo após quase vinte anos, poderia desempenhar esse papel. Caberia ao CGF coordenar o ajuste fiscal dos governos estaduais e municipais, harmonizar as interpretações sobre as regras fiscais e demais normas contidas na LRF e divulgar estatísticas padronizadas, baseadas em normas contábeis fixadas pelo próprio conselho.

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal. O autor agradece os comentários de Glória Maria Merola da Costa Bastos, Lucieni Pereira da Silva, Paulo Springer de Freitas e Ronaldo Ferreira Peres. Naturalmente, os erros e omissões remanescentes permanecem sendo de sua inteira responsabilidade.

² Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2019/02/saida-alema-para-crise-federativa.shtml>. Acessado em 26 de março de 2019.

³ Lei Complementar nº 101, de 2000.

Concordamos com o diagnóstico de que nossa federação exige uma melhor coordenação entre os três níveis de governo. Divergimos, contudo, em relação ao prognóstico. Entendemos que o CGF não está apto a desempenhar o papel que lhe é atribuído. Há diferenças importantes entre os ordenamentos legais dos dois países que conspiram contra essa solução.

Na verdade, maiores níveis de coordenação, harmonização e padronização em questões federativas têm sido objetivos recorrentes da União ao longo do passado recente. A própria LRF é um exemplo desse fenômeno. Antes disso, houve os programas de reestruturação e ajuste fiscal firmados ao abrigo da Lei nº 9.496, de 1997. Idiosincrasias do nosso ordenamento legal e das nossas práticas administrativas, porém, limitaram substancialmente o êxito dessa empreitada.

A análise do papel a ser desempenhado pelo CGF é uma boa maneira de iluminar essa questão. Para melhor compreendê-la, analisaremos, primeiramente, as características do conselho alemão e, em seguida, do seu suposto similar nacional. Ao final, extrairemos algumas conclusões preliminares.

1 CONSELHO DE ESTABILIDADE DA REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA

O conselho alemão⁴ é um órgão que reúne os governos federal e dos dezesseis estados membros.⁵ Ele foi estabelecido em 2010 como parte de um conjunto de reformas do sistema federativo daquele país e está consagrado na Lei Básica, como é conhecida a constituição da Alemanha. O trabalho do conselho é regido por várias leis, como a Lei do Conselho de Estabilidade, a Lei de Assistência à Consolidação, a Lei de Equalização Financeira e a Lei de Princípios Orçamentários. Juntamente com os limites de endividamento, o conselho tem como objetivo salvaguardar a sustentabilidade de longo prazo dos orçamentos públicos dos dois níveis de governo.

Uma das principais tarefas do conselho é monitorar regularmente os orçamentos federal e estaduais. A intenção é reconhecer as emergências orçamentárias iminentes em um estágio inicial, para que as contramedidas

⁴ Vide: http://www.stabilitaetsrat.de/EN/Home/home_node.html. Acessado em 26 de março de 2019.

⁵ Baden-Württemberg, Baixa Saxônia, Baviera, Berlim, Brandemburgo, Bremen, Hamburgo, Hesse, Mecklemburgo-Pomerânia Ocidental, Renânia do Norte-Vestfália, Renânia-Palatinado, Sarre, Saxônia, Saxônia-Anhalt, Schleswig-Holstein e Turíngia.

apropriadas possam ser tomadas em tempo hábil. Além do mais, o conselho desempenha um papel importante no que tange ao cumprimento das exigências da União Europeia em termos de disciplina orçamentária. Em particular, o conselho acompanha os orçamentos dos governos federal, dos estados e das autoridades locais, e dos fundos de seguridade social, para garantir que, conjuntamente, cumpram o limite superior do déficit estrutural das administrações públicas, estipulado na Lei de Princípios Orçamentários.

O conselho é composto pelos ministros federais das finanças e da economia e energia e pelos ministros das finanças dos estados. O ministro federal das finanças e o presidente da conferência dos ministros estaduais das finanças copresidem o conselho. As decisões precisam contar com o voto do governo federal e de uma maioria de dois terços dos estados (ou seja, 11 votos). Em caso de iminente emergência orçamentária em qualquer estado ou no próprio governo federal, o conselho cria um comitê de avaliação para examinar o problema e organizar um programa de ajuste com o governo da entidade afetada.

De todo o exposto, convém ressaltar o papel central do conselho em questão no sistema federativo alemão, contando, inclusive, com mandato constitucional próprio. Outros aspectos importantes são a sua composição, limitada aos representantes dos tesouros envolvidos, e a sua capacidade para pactuar, discricionariamente, programas de ajuste fiscal com o governo federal e os estados membros.

2 CONSELHO DE GESTÃO FISCAL

O CGF está previsto no art. 67 da LRF. A este compete acompanhar e a avaliar, de forma permanente, a política e a operacionalidade da gestão fiscal. Ele deverá ser constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade. Os seus objetivos são:

- a) harmonizar e coordenar os entes da Federação;
- b) disseminar práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;

- c) adotar normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal, normas e padrões mais simples para os pequenos municípios, bem como outros, necessários ao controle social;
- d) divulgar análises, estudos e diagnósticos.

Caberá à lei própria dispor sobre a composição e a forma de funcionamento do CGF. O § 2º do art. 50 da LRF, por sua vez, estabelece que a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), na condição de órgão central de contabilidade da União, editará as normas gerais para a consolidação das contas públicas enquanto o conselho não for implantado.

Tal como ora concebido, o CGF, diferentemente do *Stabilitätsrat*, não possui qualquer ascendência sobre os entes federados em assuntos relacionados com gestão financeira e orçamentária. Tampouco pode acordar programas de ajuste fiscal com as partes interessadas. As duas composições também diferem radicalmente. Enquanto o conselho alemão é especializado em assuntos econômicos, contando com a presença das principais autoridades dos governos federal e estaduais dessa área, o brasileiro conta com uma representação variada e sem atribuições executivas.

Com efeito, o CGF atuará basicamente no âmbito do controle, interagindo principalmente com os órgãos centrais de contabilidade dos entes federados e com os respectivos tribunais de contas. A faculdade para *harmonizar e coordenar os entes* deve ser interpretada à luz da faculdade para *adotar normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal*. Ou seja, as normas que serão editadas pelo conselho brasileiro deverão versar sobre as regras contábeis aplicáveis ao setor público.

O problema é que essa competência do CGF, já bastante limitada na comparação com o seu congênere alemão, esbarra no disposto no inciso II do art. 71, combinado com o art. 75, da Constituição Federal, que reserva aos tribunais de contas dos três níveis de governo o julgamento *das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta*. Sinteticamente, o exercício da interpretação é inerente ao ato de julgar. Ou seja, ainda que as normas sejam comuns, conforme competência derivada de uma lei complementar, a sua aplicação se dá de maneira autônoma pelos citados tribunais, amparados em determinação constitucional. Isso explica boa parte das

dificuldades da STN para, em substituição ao CGF, harmonizar, p. ex., o conceito de despesa total com pessoal.⁶

A esse respeito, a especialista em finanças pública Selene Peres Nunes, em entrevista concedida ao *site* “Capital Político” em 20 de março de 2019,⁷ destacou o seguinte:

No Rio Grande do Sul, o que sei é que logo depois da LRF o tribunal de contas aprovou uma resolução excluindo o imposto de renda retido na fonte das despesas de pessoal e da receita corrente líquida. Você exclui no numerador e no denominador e isso dá uma folga na despesa de pessoal. Isso foi feito porque, caso contrário, o Judiciário teria que se ajustar. Aí fizeram assim. No início, apenas o Judiciário estava desajustado. A lei fala que se você estiver desajustado não pode fazer novas contratações, não pode fazer concurso, não pode dar aumento de pessoal, reestruturar carreira, nem pagar hora extra. Se você estiver mesmo desajustado, dá uma segurada. Mas se você reinterpreta de uma maneira que fica tudo livre e apenas na aparência está tudo ajustado, os órgãos do estado continuam a dar aumentos de pessoal, a fazer contratações, e tal. Se olharmos hoje o Rio Grande do Sul, todos os poderes estão desajustados. Todos, inclusive o Ministério Público. Não sobrou ninguém. Pela regra do tribunal, no entanto, está tudo ajustado. Contabilidade criativa é um problema porque ela não gera dinheiro para pagar.

A falta de uma instância revisora das decisões das cortes de contas representa um obstáculo quase intransponível para a consecução do objetivo de harmonizar e coordenar as regras contábeis empregadas pelos entes federados. Ademais, mesmo que se aprovasse uma emenda constitucional reforçando as competências do CGF, é quase certo que isso seria questionado pelas cortes de contas à luz do disposto no art. 60, § 4º, inciso I, da Lei Maior, que estabelece que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado.

⁶ *Vide*, para mais detalhes, o artigo “A Despesa Total com Pessoal na Ótica da STN e dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais” (*In*: Boletim Legislativo da Consultoria Legislativa do Senado Federal nº 71, maio 2018), disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol71>. Acessado em 26 de março de 2019.

⁷ Disponível em: <https://capitalpolitico.info/e-preciso-mexer-com-os-tribunais-de-contas-dos-estados/>. Acessado em 26 de março de 2019.

À luz de uma análise sistêmica, é cabível o contra-argumento de que o art. 24, incisos I e XI, e art. 163, inciso V, todos da Carta Magna, permitem que a União edite lei disciplinando a fiscalização financeira da administração pública ou, mais especificamente, a atuação dos tribunais de contas. O primeiro artigo define que direito financeiro e procedimentos em matéria processual são competências concorrentes dos três níveis de governo, cabendo à União, na forma do § 1º, estabelecer regras gerais. O último, a seu tempo, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003, estipula que lei complementar disporá sobre a fiscalização financeira da administração pública.⁸ Ainda assim, não está assente que isso alcançaria a criação de uma instância revisora com ascendência jurisdicional sobre as cortes de contas, como reclamado pelos muitos desencontros do passado recente.

Paradoxalmente, a mesma federação que admite tão poucos espaços para inovações legais e institucionais por parte dos governos subnacionais, interditando experimentações potencialmente benéficas,⁹ acabou consagrando, na prática, uma autonomia que tem se revelado pernicioso. Chega a ser surpreendente que uma Federação tão fortemente interdependente, ancorada em transferências e garantias intergovernamentais, não tenha, desde a sua concepção, priorizado um marco legal indutor de práticas contábeis uniformes – essenciais para a obtenção de medidas incontroversas de capacidade fiscal. Ao mesmo tempo, essa mesma Federação não tem hesitado em impor mais e mais restrições ao planejamento orçamentário dos entes subnacionais.

⁸ *Vide*, para mais detalhes, o artigo “Diante do princípio federativo, seria constitucional uma lei nacional de processo dos tribunais de contas?”, de autoria de Odilon Cavallari de Oliveira (*In*: Revista do TCU, 40(113):13-32, set.-dez. 2008), disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/revista-do-tcu-n-113-set-dez-2008.htm>. Acessado em 26 de março de 2019.

⁹ Políticas variadas envolvendo contratação de pessoal, aposentadorias e pensões, tributação ou pisos e tetos orçamentários poderiam permitir distinguir empiricamente as boas das más práticas.

Atualmente, tramitam três projetos de lei ordinária disciplinando a matéria, quais sejam:

Proposição	Autor	Ementa	Data
PL 3.744/2000	Poder Executivo	Institui o CGF e dispõe sobre sua composição e forma de funcionamento.	10/11/2000
PL 9.507/2018	Comissão mista temporária de desburocratização destinada a avaliar processos, procedimentos e rotinas realizados por órgãos e entidades da administração pública federal, assim como as respectivas estruturas organizacionais, nos termos que especifica	Dispõe sobre as competências, a composição e a forma de funcionamento do CGF.	06/02/2018
PL 1.594/2019	Senador José Serra	Dispõe sobre sua composição e forma de funcionamento do Conselho de Gestão Fiscal, nos termos do art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.	19/03/2019

Os dois primeiros estão na Câmara dos Deputados. O PL nº 3.744, de 2000, apresentado ainda no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, depende tão somente da elaboração da redação final para posterior encaminhamento ao Senado Federal. O PL nº 9.507, de 2018, aguarda inclusão na ordem do dia daquela Casa. O terceiro tramita no Senado Federal.

Há, ainda, dois projetos de lei complementar modificando as competências do CGF. São eles:

Proposição	Autor	Ementa	Data
PLP 143/2015	Deputado Leonardo Quintão	Altera a LRF para redefinir características do CGF com vistas a viabilizar a sua efetiva instalação e funcionamento.	12/08/2015
PLP 210/2015	Senador Paulo Bauer	Altera a LRF para ampliar as atribuições do CGF e viabilizar a instalação e o funcionamento desse conselho.	16/12/2015

Ambos tramitam em conjunto e estão na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), da Câmara, aguardando a designação do relator. Os dois partem da premissa de que as atribuições do CGF fixadas na LRF são insuficientes.

O PLP nº 143, de 2015, reforça as atribuições do CGF como órgão encarregado de definir as normas contábeis do setor público, as quais seriam obrigatoriamente observadas por todos os entes. Ademais, o conselho passaria a estimar as receitas e despesas do governo federal e, de modo agregado, dos governos subnacionais, bem como propor regras para a contenção da despesa pública dos três Poderes. A proposição também altera a composição do CGF, que passaria a contar com os seguintes integrantes: um representante do Poder Executivo da União, um representante do Senado Federal, um representante da Câmara dos Deputados, um representante do Tribunal de Contas da União e cinco representantes dos contribuintes. O PLP nº 210, de 2015, por sua vez, segue linha similar, mas não lida com a estimação de receitas e despesas, nem modifica o rol de integrantes.

O PL nº 1.594, de 2019, e os dois projetos de lei complementar pretendem estabelecer que o CGF terá, em questões normativas, ascendência sobre os órgãos centrais de contabilidade e os tribunais de contas dos entes. Ao mesmo tempo, os dois últimos permitem que o conselho proponha regras voltadas para a contenção das despesas. Em todos os três, contudo, a composição continuaria multifacetada.

A nosso juízo, a ascendência pretendida permanecerá incompleta se não estiver associada a uma capacidade revisional, o que exigiria mudanças no nosso ordenamento constitucional, as quais, infelizmente, não estariam livres de questionamento judicial. Tampouco a simples formulação de sugestões para a contenção dos gastos públicos, combinada com a ausência de conhecimento especializado e de capacidade executiva por parte dos integrantes, permitirá atingir os resultados perseguidos.

3 ALGUMAS CONCLUSÕES

Na prática, os tomadores de decisão no âmbito do Governo Federal, confrontados com todas essas restrições, têm optado por tentar disciplinar esses temas tirando proveito do inciso I do art. 163 da Carta Magna, o qual estipula que lei complementar disporá sobre finanças públicas.

O Projeto de Lei Complementar nº 257, de 2016, p. ex., de iniciativa do Poder Executivo, continha extensa lista de medidas voltadas para a recuperação do equilíbrio fiscal por parte dos entes subnacionais, envolvendo, inclusive, a harmonização de conceitos contábeis. A título ilustrativo, o art. 14 da proposição em comento modificava o art. 18 da LRF para melhor precisar as despesas totais com pessoal.¹⁰ Como clara demonstração das dificuldades enfrentadas, poucas dessas medidas acabaram incorporadas na norma resultante,¹¹ a começar pela definição das despesas com pessoal.

Outra estratégia adotada têm sido os acordos de cooperação técnica entre a STN e os tribunais de contas, como o firmado em 6 de março de 2018.¹² Trata-se, porém, de pactos voluntários, sem efeitos vinculantes no médio e longo prazos – especialmente se e quando superarmos a presente crise fiscal.

Concluindo, ainda que o diagnóstico do artigo “Saída Alemã para Crise Federativa” proceda, a solução aventada não está plenamente sintonizada com o modelo federativo brasileiro. O nosso ordenamento constitucional não prevê instâncias administrativas com amplos poderes discricionários para deliberar sobre questões federativas. O mais próximo disso é o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), focado na gestão do imposto sobre operações relativas à

¹⁰ Os novos §§ 3º e 4º tratariam justamente dessas despesas. O primeiro estabelecia que seria considerada despesa com pessoal, segregada por cada poder e órgão, o total da despesa com inativos e pensionistas dos Poderes ou dos órgãos, mesmo que seja financiada com recursos do Tesouro, inclusive as despesas com inativos e pensionistas que compõem o déficit do Regime Próprio de Previdência Social. Já o segundo previa que, para a apuração da despesa total com pessoal, deveria ser observada a remuneração bruta do servidor, nela incluídos os valores retidos para pagamento de tributos.

¹¹ Lei Complementar nº 156, de 2016.

¹² Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/themes/tcees/templates/seminario-2018/docs/Acordo%20de%20Coopera%C3%A7%C3%A3o%20T%C3%A9cnica%20n.%2001-2018.pdf>. Acessado em 26 de março de 2019.

circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS). Entre nós, a busca por uma maior coordenação entre os três níveis de governo, passando pela harmonização das regras e das estatísticas fiscais, tem requerido extensos detalhamentos legais ou parcerias voluntárias, com sucesso apenas parcial.

Como ponto de partida para uma reformulação desse quadro problemático, caberia retomar a PEC nº 40, de 2016, recentemente arquivada pelo Senado, que fixava *padrão nacional do processo de controle externo dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*. Somente em um contexto no qual os tribunais de contas estejam obrigados a atuar harmonicamente é que o CGF, à luz das suas limitadas competências legais, poderá cumprir a contento o seu papel.

Adicionalmente, conviria alterar, no corpo da LRF, a composição do CGF, que poderia contar apenas com representantes da STN e dos tribunais de contas.¹³ A exemplo do *Stabilitätsrat*, como assinalado anteriormente, as decisões deveriam requerer supermaiorias, mas com o Governo Federal, na condição de garantidor em última instância da solvência do setor público agregado, detendo poder de veto. Ainda assim, é forçoso concluir que permaneceremos distante do padrão representado pelo conselho alemão. Tampouco teremos equacionado a premente necessidade de uma instância revisional que uniformize as interpretações emanadas dos órgãos de controle externo. O fato é que o federalismo brasileiro apresenta muitas incongruências, inclusive com amparo constitucional.¹⁴ Torná-lo mais funcional e equânime exigirá uma engenharia legal complexa e demorada. Não há “bala de prata”.

¹³ Iniciativa similar, na forma do PLS nº 651, 2007, não prosperou por incorrer em vício de iniciativa.

¹⁴ *Vide*, p. ex., o artigo “O (Des)Pacto Federativo Brasileiro” (*In*: “30 Anos da Constituição: Evolução, Desafios e Perspectivas”, Brasília : Senado Federal, 2019, v. 3, p. 136-165), disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/553745/001136715_30_anos_Constituicao_v3.pdf?sequence=3. Acessado em 26 de março de 2019.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barbosa de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

João Cândido de Oliveira – Editoração

CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Ivan Dutra Faria

Denis Murahovschi

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

ROCHA, C. A. A. O Conselho de Gestão Fiscal e o *Stabilitätsrat*: contrastes e lições. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abril/2019 (**Boletim Legislativo nº 78, de 2019**). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 4 de abril de 2019.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Senado Federal

Anexo II, Bloco A, Ala Filinto Müller, Gabinete 13-D

CEP: 70165-900 – Brasília – DF

Telefone: +55 61 3303-5879

E-mail: conlegestudos@senado.leg.br

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:

www.senado.leg.br/estudos

Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa

