

Parecer Jurídico 169/2021-BCB/PGBC

Parecer em que, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.696/DF, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e pelo Partido dos Trabalhadores (PT), a Autarquia defende a constitucionalidade da Lei Complementar (LC) 179, de 24 de fevereiro de 2021, que define os objetivos do Banco Central do Brasil (BCB) e dispõe sobre sua autonomia e sobre a nomeação e a exoneração de seu Presidente e de seus Diretores.

Luciana Lima Rocha

Subprocuradora-Chefe do Banco Central

Guilherme Centenaro Hellwig

Procurador do Banco Central

Lucas Farias Moura Maia

Procurador-Chefe do Banco Central

Erasto Villa-Verde Filho

Subprocurador-Geral do Banco Central

Flavio José Roman

Procurador-Geral Adjunto do Banco Central

Cristiano Cozer

Procurador-Geral do Banco Central

Parecer Jurídico 169/2021-BCB/PGBC
PE 187128

Brasília, 18 de março de 2021.

Ementa: Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.696/DF. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Partido dos Trabalhadores (PT). Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Ato normativo impugnado: Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021, que define os objetivos do Banco Central do Brasil (BCB) e dispõe sobre sua autonomia e sobre a nomeação e a exoneração de seu Presidente e de seus Diretores; e altera artigo da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Prestação de informações a título de subsídios a serem submetidos ao Advogado-Geral da União para a defesa do ato normativo impugnado. Síntese do processo objetivo da ADI nº 6.696/DF. Histórico do processo legislativo relativo à Lei Complementar nº 179, de 2021. Questões preliminares: (a) inépcia da inicial em razão da ausência de pedido expresso de declaração de inconstitucionalidade; (b) inépcia da inicial por falta de correlação lógica entre os dispositivos constitucionais invocados e a fundamentação jurídica da petição e pela ausência da indicação do parâmetro de constitucionalidade. Improcedência da ADI quanto ao mérito. Constitucionalidade formal e regularidade do processo legislativo. Matéria não reservada à iniciativa do Presidente da República. Iniciativa concorrente para legislar sobre matéria financeira, cambial e monetária. Efetivo exercício da iniciativa do processo legislativo pelo Presidente da República. Inexistência de violações materiais da Constituição. Aderência ao princípio democrático pela fixação de mandatos dos dirigentes do BCB. Precedentes do STF e superação da Súmula nº 25 do STF. Envio de informações e subsídios ao Advogado-Geral da União.

Senhor Procurador-Geral,

RELATÓRIO

I. SÍNTESE DO PROCESSO OBJETIVO

Trata-se da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.696/DF, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e pelo Partido dos Trabalhadores (PT) contra a Lei Complementar (LC) nº 179, de 24 de fevereiro de 2021, que “[d]efine os objetivos do Banco Central do Brasil e dispõe sobre sua autonomia e sobre a nomeação e a exoneração de seu Presidente e de seus Diretores; e altera artigo da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964”.

2. Inicialmente, os requerentes sustentam a inconstitucionalidade formal da LC nº 179, de 2021, por suposto vício de iniciativa. Segundo alegam, o texto final da Lei, aprovado pelo Congresso Nacional, não teria decorrido de processo legislativo instaurado por iniciativa do Presidente da República, razão por que o processo legislativo seria nulo, por supostamente colidir com o art. 61, § 1º, inciso II, alíneas “c” e “e”, combinado com o art. 84, incisos III e XXV, todos da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB).

3. Aduzem, ainda, de forma geral e sem explicitação do parâmetro de controle, a inconstitucionalidade material da norma, com base em argumentos que podem ser assim resumidos:

- i. *“a autonomia retira a autoridade do governo eleito sobre um instrumento central de definição da política econômica, inclusive interferindo na coordenação dos instrumentos disponíveis para implantação dessa política e reduzindo sua eficácia, ao diluir a responsabilidade sobre os seus resultados”;*
- ii. *“[o] Poder Executivo, deste modo, abre mão de uma competência constitucional para a qual foi eleito. Capitula e abdica, sem que possa, das obrigações constitucionais conferidas diretamente ao Presidente emanadas do art. 170, art. 174 e 192” e “pratica ato [...] de desistência de competência e que é nulo sob o prisma constitucional de um ato lesa pátria”;*
- iii. *os benefícios da concessão de autonomia aos bancos centrais no âmbito internacional são questionáveis e não há evidências empíricas de que ter um banco central sujeito ao controle do Poder Executivo resulta em consequências econômicas negativas;*
- iv. *a autonomia do Banco Central do Brasil (BCB) promoveria a descoordenação entre políticas monetária e fiscal;*
- v. *a Lei atribuiria ao BCB uma legitimidade não democrática, pois teria a pretensão de imunizar ou proteger o BCB das ingerências do governo federal, mas o conduziria para ingerências de interesses dos agentes do mercado financeiro;*
- vi. *o BCB já conta com autonomia operacional de facto, logo a questão seria de mera formalização dessa autonomia;*
- vii. *ao conferir autonomia ao BCB, a LC nº 179, de 2021, deveria fixar regras de maior controle, em especial, prever um período maior de “quarentena” que o previsto na Lei de Conflito de Interesses (art. 6º, inciso II, da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013);*
- viii. *o melhor mecanismo de proteção da autarquia seria a possibilidade de demissão ad nutum de seus dirigentes em caso de ingerência dos setores regulados. O “engessamento na exoneração” importaria em violação à razoabilidade, economicidade, eficácia e eficiência para adoção de medidas urgentes;*
- ix. *a formalização da autonomia deveria ser acompanhada de uma maior transparência e prestação de contas;*
- x. *a autonomia também violaria o princípio da valorização do trabalho humano, uma vez que “não é democrático, portanto, especialmente no sistema representativo estabelecido na Constituição Federal, que o cidadão e quase todos os setores sociais e políticos, deixem de ter a possibilidade de influenciar os rumos da política monetária, seja pelos mecanismos de controle e fiscalização, seja pela atuação do governo eleito”;* e
- xi. *haveria suposta violação ao art. 192, porque, argumenta, a autonomia implicaria a estruturação de um sistema financeiro no “interesse do mercado” e não no interesse da coletividade ou do desenvolvimento equilibrado do País. Por isso, também importaria em violação aos artigos 1º, incisos II, III e IV e parágrafo único, 6º e 7º (direitos sociais) da CRFB e a cláusula de não retrocesso.*

4. Requerem, outrossim, a concessão de medida cautelar para suspender os efeitos da LC nº 179, de 2021, até o julgamento final da ação direta. No mérito... Bem, **no mérito, nada pedem os requerentes!**

5. O Ministro Relator, Ricardo Lewandowski, adotou o rito previsto no art. 12 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, de modo que o pedido de medida cautelar será analisado, após a manifestação dos órgãos e autoridades dos quais emanou a lei impugnada, por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal.

6. Em seguida, foram expedidos ofícios para as autoridades das quais emanou a LC impugnada, para se pronunciarem sobre a norma.

7. O BCB peticionou nos autos (Petição 1133/2021-BCB/PGBC, de 2 de março de 2021 – peça 20 dos autos judiciais) para requerer sua admissão, com fundamento no art. 6º da Lei nº 9.868, de 1999, eis que teve participação ativa no processo legislativo relativo à norma impugnada, ou, subsidiariamente, sua admissão como “*amicus curiae*”, com fundamento no art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.868, de 1999, e art. 138 do Código de Processo Civil.

8. Em 17 de março de 2021, o Ministro Relator inferiu o pedido de ingresso do BCB, permitindo, todavia, que a Autarquia “*apresente memoriais ou estudos específicos sobre o tema*”.

9. Em 19 de março de 2021, os requeridos, os Presidentes da República, do Senado e da Câmara dos Deputados, apresentaram informações (respectivamente, peças 30, 33 e 35 dos autos judiciais). Na sequência foi aberta vista ao Advogado-Geral da União para o mister previsto no art. 102, § 3º, da CRFB.

10. Este pronunciamento é, pois, elaborado a título de informações e subsídios ao Advogado-Geral da União para a defesa do ato legislativo impugnado. Inicia-se, pois, com a análise de preliminares que demonstram a inépcia da inicial e, por isso, prejudicam até mesmo a análise de mérito pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

APRECIÇÃO

II. PRELIMINARES

a) Inépcia da inicial: ausência de pedido de declaração de inconstitucionalidade

11. A petição inicial da ADI nº 6.696 padece de vício insanável já apontado no relato: a ausência de pedido de declaração de inconstitucionalidade.

12. Verifica-se que, no item 6 da petição, intitulado “PEDIDOS FINAIS”, não consta pedido algum de declaração de inconstitucionalidade da norma impugnada. Com efeito, nas alíneas “a” a “e” do referido item 6 (páginas 35 e 36 da petição inicial), há uma série de requerimentos procedimentais (“a”, pedido de informações da União; “b”, de intimação do Procurador-Geral da República; “c”, de oitiva do Advogado-Geral da União; “d”, de audiência pública; e “e”, de sustentação oral), mas não há o indispensável pedido de declaração de inconstitucionalidade da lei impugnada.

13. Tampouco se pode vislumbrar, ainda que com olhos de lince, algum pedido de declaração de inconstitucionalidade, mesmo que deslocado, nas 36 laudas da petição inicial.

14. No item 5 da inicial há apenas, de fato, o “PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR”, no sentido de “*que seja a medida cautelar concedida monocraticamente pelo Ministro Relator, ad referendum do Plenário, para suspender os efeitos da LC nº179/2021 até final julgamento da ação.*” (Destacou-se). Mas esses pedidos para “*suspender os efeitos*” da lei e de “*final julgamento da ação*” não suprem, evidentemente, o pedido de declaração de inconstitucionalidade, cuja ausência na inicial é manifesta.

15. Sabe-se que o processo objetivo da ação direta de inconstitucionalidade, regulado pela Lei nº 9.868, de 1999, possui peculiaridades, como a inadmissibilidade de desistência da ação (art. 5º) e a possibilidade de o STF declarar a inconstitucionalidade com base em fundamento distinto do da inicial, ou seja, com base em outro parâmetro de constitucionalidade. Mas não é possível dispensar o essencial: o pedido de declaração de inconstitucionalidade, por força do que dispõe o art. 3º, inciso II, da Lei nº 9.868, de 1999¹. A previsão legal, assim, porque não atendida, fulmina, por inepta, a petição inicial.

16. Deixar de reconhecer a inépcia da inicial, dada a patente ausência de pedido, seria admitir a possibilidade de declaração de inconstitucionalidade *ex officio* em sede de controle concentrado. O STF, diante da ausência de pedido expresso de declaração de inconstitucionalidade, por certo, não autuará à mingua de provocação.

17. Ademais, no presente caso, já tendo sido requisitadas as informações, não seria possível sequer o aditamento à petição inicial, como já decidiu o STF:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - QUESTÃO DE ORDEM - PETIÇÃO INICIAL - ADITAMENTO - REQUISIÇÃO DE INFORMAÇÕES JÁ ORDENADA - IMPOSSIBILIDADE - PEDIDO INDEFERIDO. [...] COM A REQUISIÇÃO DE INFORMAÇÕES AO ÓRGÃO DE QUE EMANOU A LEI OU ATO NORMATIVO ARGUIDO DE INCONSTITUCIONAL OPERA-SE A PRECLUSÃO DO DIREITO, RECONHECIDO AO AUTOR DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, DE ADITAR A PETIÇÃO INICIAL.”²

18. Na hipótese vertida na ementa do acórdão na ADI nº 437 *ut supra*, a omissão do pedido era apenas parcial, não tendo sido possível o aditamento. Na espécie vertente, em que a omissão do pedido é total, menos ainda seria possível o aditamento da inicial. Eis o teor do voto do eminente Relator, o Ministro Celso de Mello, *verbis*:

“Disso decorre a inalterabilidade da ação direta, na medida em que, após ajuizada – e requisitadas as informações, como no caso já ocorreu – não ensejará ao seu autor a possibilidade de, nela, formular pedido que omitira, embora lhe fosse lícito fazê-lo.”

19. Em sentido idêntico, nos autos da ADI em exame, foi o pronunciamento do Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos da Advocacia do Senado Federal (peça 33 dos autos judiciais), no qual afiança o seguinte:

¹ “Art. 3º A petição indicará: [...] I - o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações; II - o pedido, com suas especificações.”

² STF, ADI (QO) nº 437, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 1/3/1991, DJ 19-2-1993. No mesmo sentido: ADI (AgRg), nº 474 Rel. Min. Moreira Alves, DJ 8-11-1991, e ADI nº 722, Rel. Min. Moreira Alves, DJ, 19-6-1992.

“4. Ademais, a petição inicial não veicula nenhum pedido de mérito. Com efeito, os partidos políticos autores limitam-se a formular um pedido cautelar e diversos requerimentos de natureza estritamente procedimental. Não há pedido definitivo, o que atrai a incidência do art. 3º, inc. II, da Lei da ADI (Lei n. 9.868/99) combinado com o art. 330, inc. I, e seu §1º, inc. I, do vigente Código de Ritos.

5. Ora, é no pedido que se determina a extensão objetiva da pretensão. Sem o pedido definitivo, não é possível determinar quais são os limites da inconstitucionalidade pretendida, salvo por ato de criatividade do intérprete, em um esforço para salvar o labor autoral.

6. Não cabe, de todo modo, a aplicação do disposto no art. 321 do CPC, já que a lei processual especial que rege a tramitação das ações diretas de inconstitucionalidade (e prevalece sobre o CPC, in casu) dispõe expressamente que ‘a petição inicial inepta, não fundamentada e a manifestamente improcedente serão liminarmente indeferidas pelo relator’ (art. 4º da Lei n. 9.868/99).”

20. Assim, tendo em vista a impossibilidade de emenda à inicial, espera-se, nos termos da Lei nº 9.868, de 1999, em razão da total ausência de pedido de declaração de inconstitucionalidade (art. 3º, inciso II), que seja declarada inepta e, portanto, indeferida a petição inicial (art. 4º).

b) Inépcia da inicial: falta de correlação lógica entre os dispositivos constitucionais invocados e a fundamentação jurídica da petição. Ausência de parâmetro de constitucionalidade.

21. Quanto à alegada inconstitucionalidade material da LC nº 179, de 2021, cumpre aduzir, inicialmente, que o autor da ação direta não aponta de forma clara qual seria o parâmetro de constitucionalidade que balizaria eventual declaração de inconstitucionalidade da lei promulgada.

22. Da leitura da petição inicial, na parte atinente à inconstitucionalidade material, há indicações vagas de preceitos constitucionais e alusões a motivos que supostamente dariam ensejo à declaração de inconstitucionalidade da LC nº 179, de 2021.

23. Quanto ao ponto, remete-se ao já alegado pela Advocacia-Geral da União nas Informações nº 41/2021/CONSUNIAO/CGU/AGU (peça 30 dos autos judiciais), na qual esclarece, reportando-se à jurisprudência do STF:

“31. Não merecem prosperar os argumentos trazidos pelos autores. Inicialmente, porque, em afronta à norma insculpida na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, a inicial não apontou, de forma clara e precisa, quais os dispositivos que são tidos por inconstitucionais. É bem de ver que a petição inicial se limita a afirmações genéricas sobre a autonomia do Bacen, sem fundamentar em dispositivo constitucional cada inconstitucionalidade apontada. Pela inadmissão da argumentação genérica e abstrata, já se posicionou a Corte Suprema, nestes termos: ‘5. Pedido articulado em termos meramente genéricos desatende pressuposto para desenvolvimento adequado do processo. Inicial inepta. Esta CORTE inadmite, para fins de questionamento da higidez constitucional de norma, que a impugnação se apresente de forma abstrata’ (ADI 282, Relator Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, em 05/11/2019, DJe-260 28-11-2019).”

24. No mesmo sentido foi o pronunciamento da Advocacia do Senado (peça 33 dos autos judiciais), reportando-se aos precedentes do STF firmados nos autos da ADI nº 1.775, rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, j. em 6/5/2001, DJ 18-5-2001, e da ADI nº 4.941, rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, j. em 14/8/2019, DJe-24 7-2-2020.

25. Com efeito, verifica-se que os dispositivos constitucionais apontados pela parte autora não guardam relação alguma com os argumentos lançados na petição inicial para alegar a inconstitucionalidade material da norma impugnada. Ademais, os próprios argumentos expendidos na inicial demonstram a incompreensão dos autores acerca da finalidade e do alcance da LC nº 179, de 2021, pois partem de premissas equivocadas quanto ao objetivo da norma e ao controle dos atos de um banco central autônomo.

26. Quanto ao art. 170 da Constituição, não decorre logicamente da argumentação da parte autora acerca da definição de objetivos do BCB a vulneração dos princípios da atividade econômica. Da mesma forma, não há lógica na fundamentação de que o Estado “*abriria mão*” do seu poder-dever de nortear e fiscalizar a atividade econômica (art. 174) e, especificamente, o sistema financeiro nacional (art. 192) pelo simples fato de estabelecer quais os objetivos do BCB, ou mesmo definir mandatos fixos às autoridades mencionadas na LC nº 179, de 2021. Quanto ao último ponto, ao contrário, a norma impugnada dispõe de forma objetiva e transparente sobre a forma de nomeação e exoneração do Presidente e dos Diretores do BCB, de modo a regulamentar o disposto no art. 84, inciso XIV, da Constituição.

27. Por fim, no que tange à alegada “*proibição ao retrocesso*”, além de a petição inicial ser de difícil compreensão nesse aspecto, não há precisão e coerência na argumentação, que aduz termos vagos e genéricos como “*degradação de valores do trabalho*”, “*o abalo negativo nos direitos sociais e dos trabalhadores, com potencialidade real de piora na condição social do trabalhador e da dignidade do cidadão brasileiro*”, e parte do pressuposto de “*ausência de participação popular*” na condução da política monetária e de crédito por parte do BCB, olvidando-se de que este continuará a ter Presidente e Diretores escolhidos pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado e que os atos do BCB permanecerão sob o escrutínio do Poder Judiciário e demais órgãos de controle interno (Controladoria-Geral da União) e externo (Tribunal de Contas da União) da Administração Pública federal.

28. Também se observa que várias afirmações contidas na petição inicial que supostamente dariam suporte à inconstitucionalidade material da LC nº 179, de 2021, são destituídas de parâmetro de constitucionalidade.

29. Veja-se, como exemplo, a alegação de que a existência de BCB autônomo “*de fato*” desautorizaria a edição da LC nº 179, de 2021. Qual o parâmetro de constitucionalidade para que o STF aprecie essa suposta inconstitucionalidade da LC nº 179, de 2021, apenas porque o BCB já possuiria autonomia “*de fato*”? A petição inicial não indica.

30. Há outros exemplos de alegações de inconstitucionalidade material sem embasamento constitucional algum, como a adoção de “*quarentena*” ampliada para o Presidente e os Diretores após deixarem os cargos, o “*engessamento na exoneração*”, a suposta desregulamentação do sistema de

controle e de fiscalização do sistema financeiro nacional (SFN). A argumentação da parte autora, nos pontos mencionados, é, quando muito, metajurídica. Não há a indicação de qualquer norma ou princípio constitucional que fundamente as alegações de inconstitucionalidade.

31. Verifica-se, assim, que a petição inicial, na parte concernente à alegada inconstitucionalidade material, não preenche os requisitos previstos no art. 3º, inciso I, da Lei nº 9.868, de 1999, por lhe faltar (a) um mínimo de correlação entre os dispositivos constitucionais indicados e a fundamentação jurídica do pedido; (b) clareza quanto às alegações demasiadamente genéricas de inconstitucionalidade; e (c) indicação de parâmetro mínimo de constitucionalidade.

32. Assim, em razão do não atendimento dos requisitos previstos no art. 3º da Lei nº 9.868, de 1998, o caso é, na forma dos precedentes do STF referenciados, de aplicação do art. 4º do mencionado normativo, com o reconhecimento da inépcia da inicial no tocante à alegada inconstitucionalidade material da LC nº 179, de 2021.

III. HISTÓRICO DO PROCESSO LEGISLATIVO QUE DEU ORIGEM À LEI COMPLEMENTAR Nº 179, DE 2021.

33. Antes de analisar as alegações de mérito da ADI nº 6.696, faz-se necessário relatar o processo legislativo que deu origem à LC nº 179, de 2021. O relato minudente a seguir formulado será capaz de demonstrar a perfeita regularidade e aderência aos trâmites constitucionais e regimentais da LC nº 179, de 2021, afastando, por consequência, as alegações de inconstitucionalidade formal formuladas.

1) Iniciativa do Presidente da República

34. Em 17 de abril de 2019, o Presidente da República encaminhou à Câmara dos Deputados, por meio do Ofício nº 77/2019/CC/PR, projeto de lei que “*dispõe sobre a autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira do Banco Central do Brasil, define seus objetivos e altera a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964*”.

35. Consoante se observa na Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 25/2019 BACEN ME, de 11 de abril de 2019³, as razões que recomendaram a adoção da Lei Complementar haviam sido submetidas à Presidência da República por iniciativa do Ministro de Estado Presidente do BCB e do Ministro de Estado da Economia.

36. O anteprojeto de lei em apreço, entre outros pontos, previa os objetivos da atuação do BCB (art. 2º) e as competências do Conselho Monetário Nacional (CMN) para fixar as metas de política monetária e do BCB para conduzir a política necessária ao cumprimento das metas fixadas pelo CMN (art. 3º). Os artigos 7º e 8º fixavam em quatro anos os mandatos do Presidente e dos Diretores do BCB, com início no dia 1º de março do correspondente ano. Os mandatos dos dirigentes eram fixados de maneira escalonada em relação ao mandato do Presidente da República, iniciando-se o mandato do Presidente do BCB no segundo ano de mandato do Presidente da República.

3 Documento disponível no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados: <<https://bit.ly/38lEvE3>>. Acesso em: 2 mar. 2021.

2) Tramitação na Câmara dos Deputados (PLP nº 112, de 2019)

37. Na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei Complementar (PLP) de iniciativa do Presidente da República foi denominado PLP nº 112, de 2019, e, na mesma data em que enviado, 17 de abril de 2019, foi afetado ao Plenário⁴.

38. Em 18 de junho de 2019, o PLP nº 112, de 2019, foi apensado ao PLP nº 200, de 1989. Este último, por sua vez, foi proposto em 30 de novembro de 1989 pelo Senador Itamar Franco, com o fim de “*regulamentar o disposto no art. 192, inciso V, da Constituição Federal de 1988*” e dispor sobre “*os requisitos para o exercício dos cargos de diretoria e presidência do Banco Central do Brasil*”.

39. Em seguida, o projeto de lei que confere autonomia ao BCB passou a tramitar em regime de urgência, nos termos do art. 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), e foi recebido na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ), bem como na Coordenação de Comissões Permanentes. Entretanto, o projeto ficou sem movimentação do dia 18 de junho de 2019 até o dia 9 de fevereiro de 2021 (aproximadamente um ano e sete meses), quando foi desapensado do PLP nº 200, de 1989, e apensado ao PLP nº 19, de 2019, advindo do Senado Federal, cuja tramitação se relata a seguir.

3) Tramitação no Senado Federal (PLP nº 19, de 2019)

40. O PLP nº 19, de 2019, foi apresentado ao Senado Federal pelo Senador Plínio Valério, em 12 de fevereiro de 2019.

41. Inicialmente, o PLP nº 19, de 2019, tinha por objeto “*conferir autonomia formal ao BC para que execute suas atividades essenciais ao país sem sofrer pressões político-partidárias*”, dispondo basicamente sobre a autonomia do BCB e a nomeação e exoneração de seu Presidente e de seus Diretores, contando apenas com 4 artigos, caso se excluíssem as previsões de revogações e início de vigência, nele não se referindo, sequer, aos objetivos do BCB em sua atuação⁵.

42. Conforme o documentado nas diferentes fases da tramitação do PLP nº 19, de 2019, a abrangência do projeto foi ampliada para contemplar justamente o texto proposto pelo Poder Executivo na Câmara dos Deputados (o já referido PLP nº 112, de 2019). Com efeito, os relatórios produzidos pelo Relator do projeto, Senador Telmário Mota, em apreciação às emendas apresentadas pelos parlamentares, revelam que o substitutivo do projeto foi extensivamente discutido com representantes do Poder Executivo⁶.

43. Uma das primeiras modificações que atestam esse alinhamento com o texto da proposição apresentada pelo Presidente da República pode ser vislumbrada pela ampliação dos objetivos do BCB. No PLP nº 112, de 2019, do Executivo (que estava paralisado na Câmara), já constava como

4 Andamento disponível no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2198617>>. Acesso em: 19 mar. 2021.

5 O inteiro teor do PLP nº 19, de 2019, em sua versão original, pode ser consultado no sítio eletrônico do Senado. Disponível em: <<https://bit.ly/3tEhVP8>>. Acesso em: 20 mar. 2021.

6 Relatório Legislativo de Plenário, de 19.10.2020, do Senador Telmário Mota. Disponível em: <<https://bit.ly/3eYoQLO>>. Acesso em: 19 mar. 2021.

objetivo fundamental da Autarquia “assegurar a estabilidade de preços”, enquanto o PLP nº 19, de 2019, do Senado, nada mencionava a respeito dos objetivos do BCB. Após sua discussão e votação, no entanto, passaram a constar no substitutivo do Projeto do Senado (PLP nº 19, de 2019) – além do objetivo primordial já previsto no Projeto de Lei do Executivo –, também os objetivos de “zelar pela estabilidade e pela eficiência do sistema financeiro, suavizar as flutuações do nível de atividade econômica e fomentar o pleno emprego”⁷.

44. Sobre o tema, eis o que se expõe no Parecer do Senador Telmário Mota, que acatou a Emenda nº 4, de autoria do Senador Eduardo Braga, prestigiando, no entanto, a redação constante da Emenda nº 5, de autoria do Senador Tasso Jereissati:

“Quanto à emenda do Senador Eduardo Braga defendendo o crescimento econômico e o pleno emprego como objetivos do BC, a avaliação inicial, acolhida pela Comissão de Assuntos Econômicos, foi de que bancos centrais não têm o condão de afetar o crescimento sustentável, ou seja, de longo prazo, razão pela qual a prática internacional atribui a bancos centrais o objetivo fundamental de assegurar a estabilidade de preços. Bancos centrais devem ser isolados da influência política para evitar a utilização de política monetária inadequada com objetivo de gerar crescimento insustentável de curto prazo, ao sabor das influências advindas do ciclo político, que, ao fim e ao cabo, resultam na desancoragem das expectativas, no crescimento da inflação corrente e na redução do crescimento econômico, com impacto negativo no nível de emprego.

No meu último relatório àquela Comissão, destaquei que atribuir mandato duplo abriria espaço para o Banco Central ser afetado pelo ciclo político, sendo potencialmente mais pressionado a estimular a atividade econômica e o emprego no curto prazo, visando benefícios políticos e eleitorais, em detrimento de uma inflação mais alta no futuro próximo (dilema entre curto versus longo prazo).

Por outro lado, as novas interações ocorridas posteriormente à conclusão da análise da matéria pela Comissão de Assuntos Econômicos, todavia, com a participação do Senador Eduardo Braga e de representantes do Banco Central, permitiram compreender que é possível contemplar na atuação do Banco Central as legítimas preocupações com o pleno emprego, sem dar azo aos riscos cogitados na minha última manifestação.

Com efeito, até mesmo como decorrência dos fatores anteriores (estabilidade e eficiência do sistema financeiro e suavização das flutuações do nível de atividade econômica), a busca do pleno emprego tem maiores possibilidades de ser bem-sucedida numa economia em que as flutuações do nível de atividade econômica são graduais, o sistema financeiro é robusto e funciona de maneira eficiente e a moeda soberana retém o seu valor.

*Por tudo isso, faz-se necessário contemplar expressamente no mandato legal que, sem prejuízo de sua missão fundamental de assegurar a estabilidade monetária, o Banco Central deve atuar não apenas em busca da estabilidade e eficiência do sistema financeiro e da suavização das flutuações do nível de atividade econômica, mas também, na medida de suas possibilidades, para fomentar o pleno emprego. A inserção desses objetivos.”*⁸

⁷ Emenda nº 5 de autoria do Senador Tasso Jereissati

⁸ Conforme Parecer apresentado na Sessão Deliberativa Remota realizada em 3/11/2020, pelo Relator Senador Telmário Mota. Disponível em: <<https://bit.ly/2OJ1BoL>>. Acesso em: 20 mar. 2021. Destaques acrescidos.

45. A par disso, as demais alterações do substitutivo aprovado orientaram-se no sentido de incorporar ao projeto do Senado a proposição que fora enviada pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados. Com efeito, alinhando-se ao PLP nº 112, de 2019, de iniciativa do Poder Executivo, o substitutivo do PLP nº 19, de 2019, passou a conter determinação no sentido de que o CMN estabeleça as metas para a política monetária, cabendo ao BCB cumpri-las. Conforme justificado no Relatório mencionado,

“Além das prestações de contas ao Parlamento, essa é uma forma de submeter um banco central autônomo aos ditames de um governo eleito. Na prática, é o que ocorre atualmente com o Decreto nº 3.088, de 21 de junho de 1.999, que estabelece a sistemática de “metas para a inflação” como diretriz para fixação do regime de política monetária. Juridicamente, passará a ser uma exigência legal.”⁹

46. Além disso, o art. 6º do PLP nº 19, de 2019, passou a prever que o BCB seria “*autarquia de natureza especial*”, não se subordinando a nenhum ministério – precisamente a mesma fórmula utilizada no PLP nº 112, de 2019, de iniciativa do Poder Executivo. A propósito, assim consignou o aludido relatório:

“Na legislação em vigor, embora o Banco Central seja Autarquia federal, seu Presidente é titular de cargo de Ministro de Estado. Essa configuração dá certo nível de autonomia administrativa ao Banco Central, na medida em que o Presidente do Banco Central é auxiliar direto do Presidente da República (art. 76 da Constituição), o que permite que várias providências de natureza administrativa e operacional sejam realizadas diretamente pelo próprio Banco Central (sob a supervisão do Ministro de Estado Presidente do Banco Central, na forma do art. 87, parágrafo único, da Constituição), sem necessidade de intervenção de Ministério ao qual esteja vinculado. Afinal, não há de se falar de vinculação de um Ministro a outro Ministro. Ocorre que o cargo de Ministro é incompatível com mandato fixo, pois, por força da Constituição, o Ministro de Estado é livremente demissível pelo Presidente da República. Caso o PLP nº 19, de 2019, se limitasse a instituir mandatos fixos para os dirigentes do Banco Central, o Presidente da Autarquia deixaria de ser Ministro e, com isso, o Banco Central perderia o pouco de autonomia administrativa que hoje tem, retornando à condição de Autarquia integralmente supervisionada pelo Ministro da Economia. Em outras palavras: a mera atribuição de mandatos fixos não é suficiente para garantir autonomia ao Banco Central; ao revés, essa limitada alteração legal retiraria parte da autonomia que o Banco Central hoje tem.”¹⁰

47. Outrossim, o PLP nº 19, de 2019, passou a prever que o BCB seria órgão setorial em todos os sistemas da Administração Pública federal, estando, por conseguinte, no mesmo nível dos ministérios, tal qual previsto no PLP nº 112, de 2019, consoante justificado pelos parlamentares do Relatório de apresentação ao Plenário:

“A finalidade está em evitar que o Banco Central venha sofrer retrocessos em sua atual qualificação no âmbito da Administração Federal, permitindo que suas atividades continuem a ser desempenhadas com relativa autonomia administrativa e operacional frente aos Ministérios que compõem o Poder Executivo.”¹¹

⁹ Idem, ibidem.

¹⁰ Idem, ibidem.

¹¹ Idem, ibidem.

48. Dessa forma, pelo substitutivo aprovado no Senado, assim como no texto proposto pela Presidência da República, o BCB será órgão setorial em todos os sistemas da Administração Pública federal, como os de planejamento e orçamento, administração financeira, contabilidade, pessoal, controle interno, tecnologia da informação, gestão de documentos e outros.

48. Outras alterações foram realizadas, como a Emenda nº 7, de Plenário, de autoria da Senadora Rose de Freitas, acatada e incorporada ao substitutivo, que acrescentou disposição no sentido de que os currículos dos indicados aos cargos de presidente ou diretor do BCB deveriam ser disponibilizados para consulta pública e anexados no ato administrativo que fez a indicação. Também foi integralmente acatada a Emenda nº 8, de Plenário, do autor do PLP nº 19, de 2019, Senador Plínio Valério, sobre as atuais autoridades do BCB. Desse modo, passou a haver previsão do prazo de noventa dias após a vigência da lei para a nomeação do presidente e diretores, dispensando-se a aprovação pelo Senado para indicados que já estejam no exercício do cargo.

50. As Emendas nº 10, 12, 15 e 17, que foram parcialmente acatadas, pretendiam aumentar o período de quarentena para dois anos (conforme o texto das Emendas nº 10 e 12) ou para doze meses (consoante as Emendas nº 15 e 17). Os autores das referidas emendas argumentaram, em suma, que o período de seis meses para a quarentena seria curto demais e deveria ser proporcional à relevância do papel desempenhado pela pessoa que detém o cargo público. A propósito, deliberou-se que o prazo de quarentena deveria ser igual ao preconizado na Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego e estabelece o prazo de seis meses (art. 6º, inciso II).

51. Enfim, a Emenda nº 17 foi acatada no que dispôs sobre o período de três anos nos quais as ex-autoridades do BCB deveriam encaminhar relatórios semestrais ao BCB sobre atividades desempenhadas com potencial conflito de interesses, bem como quanto à disposição de que, durante o período de quarentena, a ex-autoridade deve receber remuneração compensatória a ser paga pelo BCB.

52. Ao fim da discussão e votação, o texto aprovado no Senado Federal passou a equivaler, em grande medida, ao PLP nº 112, de 2019, de autoria do Poder Executivo. A afinidade entre os projetos pode ser evidenciada na tabela abaixo, com a comparação entre o teor do PLP nº 112, de 2019, de autoria do Poder Executivo, e o teor do PLP nº 19, de 2019, do Senado Federal, tal qual foram encaminhados para apreciação e votação na Câmara dos Deputados, ao fim de cada ponto, indica-se se o tema era ou não abordado no PLP nº 19, de 2019 em sua redação original:

PLP nº 112, de 2019 (Autoria do Poder Executivo)	Versão original do PLP nº 19, de 2019 (Autoria do Senador Plínio Valério)	Projeto de Lei nº 19, de 2019 (Encaminhado pelo Senado Federal à Câmara dos Deputados)
Art. 1º Esta Lei Complementar define os objetivos do Banco Central do Brasil e dispõe sobre a sua autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira e sobre os mandatos de seus dirigentes.	Dispõe sobre nomeação e demissão do Presidente e diretores do Banco Central do Brasil.	(Ementa) Define os objetivos do Banco Central do Brasil e dispõe sobre sua autonomia e sobre a nomeação e demissão de seu Presidente e de seus Diretores.
Art. 2º O Banco Central do Brasil tem por objetivo fundamental assegurar a estabilidade de preços. Parágrafo único. Sem prejuízo de seu objetivo fundamental, o Banco Central do Brasil também tem por objetivo zelar pela estabilidade financeira.	NIHIL	Art. 1º O Banco Central do Brasil tem por objetivo fundamental assegurar a estabilidade de preços. Parágrafo único. Sem prejuízo de seu objetivo fundamental, o Banco Central do Brasil também tem por objetivos zelar pela estabilidade e pela eficiência do sistema financeiro, suavizar as flutuações do nível de atividade econômica e fomentar o pleno emprego.
Art. 3º As metas de política monetária serão estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional e competirá privativamente ao Banco Central do Brasil conduzir a política monetária necessária para o cumprimento das metas estabelecidas.	NIHIL	Art. 2º As metas de política monetária serão estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional, competindo privativamente ao Banco Central do Brasil conduzir a política monetária necessária para o cumprimento das metas estabelecidas.
Art. 4º O Banco Central do Brasil é autarquia de natureza especial caracterizada pela ausência de vinculação a Ministério, de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira, pela investidura a termo de seus dirigentes e pela estabilidade durante seus mandatos, e pelas demais disposições constantes desta Lei Complementar ou de leis específicas destinadas à sua implementação.		Art. 6º O Banco Central do Brasil é autarquia de natureza especial caracterizada pela ausência de vinculação a Ministério, de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira, pela investidura a termo de seus dirigentes e pela estabilidade durante seus mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei Complementar ou de leis específicas destinadas à sua implementação.

(continua)

(continuação)

<p>§ 1º O Banco Central do Brasil corresponderá a órgão setorial nos sistemas da administração pública federal, inclusive para os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal, de Pessoal Civil da Administração Pública Federal, de Controle Interno do Poder Executivo Federal, de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal, de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação, de Gestão de Documentos de Arquivo e de Serviços Gerais.</p> <p>§ 2º Quando necessário ao registro, ao acompanhamento e ao controle dos fatos ligados à sua gestão e à formalização, à execução e ao registro de seus atos e contratos de qualquer natureza, o Banco Central do Brasil poderá optar pela utilização de sistemas informatizados próprios, compatíveis com sua natureza especial, sem prejuízo da utilização ou integração com os sistemas estruturantes da administração pública federal.</p> <p>§ 3º Os balanços do Banco Central do Brasil serão apurados anualmente e considerarão o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro, inclusive para fins de destinação ou cobertura de seus resultados e constituição de reservas.</p>	<p>NIHIL</p>	<p>§ 1º O Banco Central do Brasil corresponderá a órgão setorial nos sistemas da Administração Pública Federal, inclusive nos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal, de Pessoal Civil da Administração Pública Federal, de Controle Interno do Poder Executivo Federal, de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal, de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação, de Gestão de Documentos de Arquivo e de Serviços Gerais.</p> <p>§ 2º Quando necessário ao registro, ao acompanhamento e ao controle dos fatos ligados à sua gestão e à formalização, à execução e ao registro de seus atos e contratos de qualquer natureza, o Banco Central do Brasil poderá optar pela utilização de sistemas informatizados próprios, compatíveis com sua natureza especial, sem prejuízo da integração com os sistemas estruturantes da Administração Pública Federal.</p> <p>§ 3º Os balanços do Banco Central do Brasil serão apurados anualmente e considerarão o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro, inclusive para fins de destinação ou cobertura de seus resultados e constituição de reservas.</p> <p>§ 4º Os resultados do Banco Central do Brasil, consideradas todas as suas receitas e despesas, de qualquer natureza, serão apurados pelo regime de competência, devendo sua destinação ou cobertura observar o disposto na Lei nº 13.820, de 3 de maio de 2019.</p> <p>§ 5º As demonstrações financeiras do Banco Central do Brasil serão elaboradas em conformidade com o padrão contábil aprovado na forma do art. 4º, inciso XXVII, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, aplicando-se, subsidiariamente, as normas previstas na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.</p>
---	---------------------	--

<p>Art. 5º O Banco Central do Brasil será administrado por Diretoria Colegiada, composta por um Presidente e oito Diretores, escolhidos dentre cidadãos brasileiros que, cumulativamente:</p> <p>I - tenham idoneidade e reputação ilibada; e</p> <p>II - tenham comprovados conhecimentos que os qualifiquem para a função.</p> <p>§ 1º Os cargos de Presidente e de Diretor do Banco Central do Brasil são de Natureza Especial.</p> <p>§ 2º A Diretoria Colegiada fixará os critérios para o provimento das Funções Comissionadas do Banco Central - FCBC, de exercício privativo dos membros das carreiras do Banco Central do Brasil.</p>	<p>NIHIL</p>	<p>Art. 3º A Diretoria Colegiada do Banco Central do Brasil terá nove membros, sendo um deles o seu Presidente, todos nomeados pelo Presidente da República entre brasileiros idôneos, de ilibada reputação e notória capacidade em assuntos econômico-financeiros ou comprovados conhecimentos que os qualifiquem para a função.</p>
<p>Art. 6º O Presidente e os Diretores do Banco Central do Brasil:</p> <p>I - serão indicados pelo Presidente da República e por ele nomeados após a aprovação da indicação pelo Senado Federal;</p> <p>II - poderão ser reconduzidos uma vez, por decisão do Presidente da República, sem prejuízo de novas indicações para mandatos não consecutivos, observado, nesta hipótese, o disposto no inciso I; e</p> <p>III - serão exonerados pelo Presidente da República nas seguintes hipóteses:</p> <p>a) a pedido;</p> <p>b) por acometimento de enfermidade que incapacite o titular para o exercício do cargo;</p> <p>c) quando sofrerem condenação, mediante decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, pela prática de ato de improbidade administrativa ou de crime cuja pena acarrete, ainda que temporariamente, a proibição ao acesso a cargos públicos;</p> <p>d) quando apresentarem comprovado e recorrente desempenho insuficiente para o alcance dos objetivos do Banco Central do Brasil de que trata o art. 2º.</p>	<p>Art. 2º O Presidente da República, no segundo semestre do seu segundo ano de mandato, indicará os nomes para Presidente e Diretores do Banco Central do Brasil, que terão mandatos de quatro anos, admitida uma recondução, observadas as seguintes condições:</p> <p>I – os mandatos do Presidente do Banco Central e de sua diretoria se iniciarão no primeiro dia útil do terceiro ano do mandato do Presidente da República;</p> <p>II – os indicados serão nomeados pelo Presidente da República, após aprovação de seus nomes pelo Senado Federal, em votação secreta, precedida de arguição pública;</p> <p>III – somente perderão seus mandatos nos casos de:</p> <p>a) condenação criminal transitada em julgado;</p> <p>b) pedido de dispensa formulado pelo próprio interessado, cujas razões devem ser encaminhadas ao Presidente da República e ao Senado Federal;</p>	<p>Art. 5º O Presidente e os Diretores do Banco Central do Brasil serão exonerados pelo Presidente da República:</p> <p>I – a pedido;</p> <p>II – no caso de acometimento de enfermidade que incapacite o titular para o exercício do cargo;</p> <p>III – quando sofrerem condenação, mediante decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, pela prática de ato de improbidade administrativa ou de crime cuja pena acarrete, ainda que temporariamente, a proibição de acesso a cargos públicos;</p> <p>IV – quando apresentarem comprovado e recorrente desempenho insuficiente para o alcance dos objetivos do Banco Central do Brasil.</p>

(continua)

(continuação)

<p>§ 1º Na hipótese prevista na alínea “d” do inciso III do caput, compete ao Conselho Monetário Nacional submeter ao Presidente da República a proposta de exoneração.</p> <p>§ 2º Na hipótese de que trata a alínea “d” do inciso III do caput, o ato de exoneração dependerá de aprovação prévia por maioria absoluta dos membros do Senado Federal.</p> <p>§ 3º Na hipótese de vacância do cargo de Presidente ou de Diretor do Banco Central do Brasil, um substituto será indicado e nomeado para completar o mandato, observados os procedimentos estabelecidos no inciso I do caput, situação em que a posse deverá ocorrer no prazo de quinze dias, contado da data de aprovação da indicação pelo Senado Federal.</p> <p>§ 4º Na hipótese prevista no § 3º, o cargo de Presidente do Banco Central do Brasil será exercido interinamente pelo Diretor com mais tempo de exercício no cargo e, dentre os Diretores com o mesmo tempo de exercício, o mais idoso, até a nomeação de novo Presidente.</p>	<p>c) demissão por iniciativa do Presidente da República, com justificação acompanhada da exposição de motivos, aprovada pelo Senado Federal, mediante votação secreta, sendo assegurada ao dirigente a oportunidade de esclarecimento e defesa, em sessão pública, anterior à deliberação. § 1º Fica dispensada a aprovação pelo Senado Federal que trata o art. 1º, inciso I, no caso de o primeiro indicado para cada um dos cargos da diretoria, após a publicação desta Lei, já estiver no exercício daquele cargo.</p>	<p>§ 1º Na hipótese de que trata o inciso IV, compete ao Conselho Monetário Nacional submeter ao Presidente da República a proposta de exoneração, cujo aperfeiçoamento ficará condicionado à prévia aprovação por maioria absoluta do Senado Federal.</p> <p>§ 2º Ocorrendo vacância do cargo de Presidente ou de Diretor do Banco Central do Brasil, um substituto será indicado e nomeado para completar o mandato, observados os procedimentos estabelecidos no art. 3º, devendo a posse ocorrer no prazo de quinze dias, contado da aprovação do nome pelo Senado Federal.</p> <p>§ 3º Na hipótese do § 2º, o cargo de Presidente do Banco Central do Brasil será exercido interinamente pelo Diretor com mais tempo no exercício do cargo e, dentre os Diretores com o mesmo tempo de exercício, pelo mais idoso, até a nomeação de novo Presidente.</p>
--	--	--

<p>Art. 7º O mandato do Presidente do Banco Central do Brasil terá duração de quatro anos, com início no dia 1º de março do segundo ano de mandato do Presidente da República.</p>	<p>Art. 2º O Presidente da República, no segundo semestre do seu segundo ano de mandato, indicará os nomes para Presidente e Diretores do Banco Central do Brasil, que terão mandatos de quatro anos, admitida uma recondução, observadas as seguintes condições:</p>	<p>Art. 4º O Presidente e os Diretores do Banco Central do Brasil serão indicados pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação de seus nomes pelo Senado Federal.</p> <p>§ 1º O mandato do Presidente do Banco Central do Brasil terá duração de quatro anos, com início no dia 1º de janeiro do terceiro ano de mandato do Presidente da República.</p>
<p>Art. 8º Os mandatos dos Diretores do Banco Central do Brasil terão duração de quatro anos, observada a seguinte escala: I - dois Diretores terão mandato com início no dia 1º de março do primeiro ano de mandato do Presidente da República; II - dois Diretores terão mandato com início no dia 1º de março do segundo ano de mandato do Presidente da República; III - dois Diretores terão mandato com início no dia 1º de março do terceiro ano de mandato do Presidente da República; e IV - dois Diretores terão mandato com início no dia 1º de março do quarto ano de mandato do Presidente da República.</p>	<p>Art. 2º O Presidente da República, no segundo semestre do seu segundo ano de mandato, indicará os nomes para Presidente e Diretores do Banco Central do Brasil, que terão mandatos de quatro anos, admitida uma recondução, observadas as seguintes condições:</p>	<p>Art. 4º (...)</p> <p>§ 2º Os mandatos dos Diretores do Banco Central do Brasil terão duração de quatro anos, observando-se a seguinte escala: I – dois Diretores terão mandatos com início no dia 1º de março do primeiro ano de mandato do Presidente da República; II – dois Diretores terão mandatos com início no dia 1º de janeiro do segundo ano de mandato do Presidente da República; III – dois Diretores terão mandatos com início no dia 1º de janeiro do terceiro ano de mandato do Presidente da República; e IV – dois Diretores terão mandatos com início no dia 1º de janeiro do quarto ano de mandato do Presidente da República.</p> <p>§ 3º O Presidente e os Diretores do Banco Central do Brasil poderão ser reconduzidos uma vez, por decisão do Presidente da República, observando-se o disposto no caput na hipótese de novas indicações para mandatos não consecutivos.</p> <p>§ 4º O prazo de gestão do Presidente e de cada um dos Diretores do Banco Central do Brasil se estenderá até a investidura do sucessor no cargo.</p>

<p>Art. 9º A Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, passa a vigorar com as seguintes alterações:</p> <p>“Art. 10.</p> <p>IV - receber os recolhimentos compulsórios de que trata o inciso III e, ainda, os depósitos voluntários à vista ou a prazo das instituições financeiras, consoante remuneração, limites, prazos, formas de negociação e outras condições estabelecidos em regulamentação por ele editada;</p> <p>V - realizar operações de desconto e empréstimo com instituições financeiras públicas e privadas, consoante remuneração, limites, prazos, garantias, formas de negociação e outras condições estabelecidos em regulamentação por ele editada;</p> <p>.....</p> <p>XII - efetuar, como instrumento de política monetária, operações de compra e venda de títulos públicos federais, consoante remuneração, limites, prazos, formas de negociação e outras condições estabelecidos em regulamentação por ele editada, sem prejuízo do disposto no art. 39 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;</p> <p>.....</p> <p>XIV - aprovar seu regimento interno; e</p> <p>XV - efetuar, como instrumento de política cambial, operações de compra e venda de moeda estrangeira e operações com instrumentos derivativos no mercado interno, consoante remuneração, limites, prazos, formas de negociação e outras condições estabelecidos em regulamentação por ele editada.</p> <p>.....</p> <p>§ 3º O Banco Central do Brasil informará previamente ao Conselho Monetário Nacional sobre o deferimento de operações na forma estabelecida no inciso V do caput sempre que identificar a possibilidade de impacto fiscal relevante.” (NR)</p>	<p>NIHIL</p>	<p>Art. 7º O art. 10 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, passa a vigorar com as seguintes alterações:</p> <p>“Art. 10.</p> <p>V - realizar operações de desconto e empréstimo com instituições financeiras públicas e privadas, consoante remuneração, limites, prazos, garantias, formas de negociação e outras condições estabelecidos em regulamentação por ele editada;</p> <p>.....</p> <p>XII - efetuar, como instrumento de política monetária, operações de compra e venda de títulos públicos federais, consoante remuneração, limites, prazos, formas de negociação e outras condições estabelecidos em regulamentação por ele editada, sem prejuízo do disposto no art. 39 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;</p> <p>.....</p> <p>XIV - aprovar seu regimento interno; e</p> <p>XV - efetuar, como instrumento de política cambial, operações de compra e venda de moeda estrangeira e operações com instrumentos derivativos no mercado interno, consoante remuneração, limites, prazos, formas de negociação e outras condições estabelecidos em regulamentação por ele editada.</p> <p>.....</p> <p>§ 3º O Banco Central do Brasil informará previamente ao Conselho Monetário Nacional sobre o deferimento de operações na forma estabelecida no inciso V do caput, sempre que identificar a possibilidade de impacto fiscal relevante.” (NR)</p>
---	---------------------	--

	<p>Art. 3º É vedado ao Presidente e aos diretores do Banco Central do Brasil:</p> <p>I – exercer qualquer outro cargo, emprego ou função, públicos ou privados, exceto o de professor;</p> <p>II – manter participação acionária, direta ou indireta, em instituição do sistema financeiro que esteja sob supervisão ou fiscalização do Banco Central do Brasil, incompatibilidade que se estende aos cônjuges, concubinos e aos parentes até o segundo grau;</p> <p>III – participar do controle societário ou exercer qualquer atividade profissional direta ou indiretamente, com ou sem vínculo empregatício, junto a instituições do Sistema Financeiro Nacional, após o exercício do mandato, a exoneração a pedido ou demissão justificada, por um período de seis meses;</p> <p>IV – intervir em qualquer matéria em que tiver interesse conflitante com os objetivos do Banco Central do Brasil, bem como participar de deliberação que, a respeito, tomarem os demais membros do órgão, devendo SF/19107.44993-06 3 dar-lhes ciência do fato e fazer constar em ata a natureza e extensão de seu impedimento;</p> <p>V – valer-se de informação à qual tenha acesso privilegiado em razão do exercício do cargo, relativa ao fato ou ato relevante não divulgado ao mercado, ou dela se utilizar para obter, para si ou para outrem, vantagem de qualquer natureza.</p> <p>§ 1º Os dirigentes a que se refere o caput deste artigo guardarão sigilo das informações relativas às matérias em exame no Banco Central do Brasil, até sua divulgação ao público.</p>	<p>Art. 10. É vedado ao Presidente e aos diretores do Banco Central do Brasil:</p> <p>I – exercer qualquer outro cargo, emprego ou função, públicos ou privados, exceto o de professor;</p> <p>II – manter participação acionária, direta ou indireta, em instituição do sistema financeiro que esteja sob supervisão ou fiscalização do Banco Central do Brasil, incompatibilidade que se estende a cônjuges e parentes até o segundo grau.</p> <p>III – participar do controle societário ou exercer qualquer atividade profissional direta ou indiretamente, com ou sem vínculo empregatício, junto a instituições do Sistema Financeiro Nacional, após o exercício do mandato, a exoneração a pedido ou demissão justificada, por um período de seis meses.</p> <p>Parágrafo único. No período de que trata o inciso III deste artigo, fica assegurado à ex-autoridade o recebimento da remuneração compensatória a ser paga pelo Banco Central do Brasil.</p>
--	---	--

(continua)

(continuação)

	<p>§ 2º Durante o impedimento de que trata o inciso III do art. 3º, fica assegurado aos ex-dirigentes que cumprirem integralmente o mandato para o qual foram eleitos, ou dele se afastarem por incapacidade física ou psicológica, comprovada mediante laudo de junta médica oficial, o recebimento, em caráter pessoal e intransferível, dos proventos do cargo exercido, salvo na hipótese de ocupar novo cargo, emprego ou função pública, ou ainda cargo, emprego ou função no setor privado que não colida com o disposto naquele inciso.</p>	
<p>Art. 10. Ressalvadas as hipóteses de dolo ou de fraude, os integrantes da Diretoria Colegiada e os membros das carreiras do Banco Central do Brasil não serão passíveis de responsabilização por atos praticados no exercício de suas atribuições.</p> <p>Parágrafo único. Aplica-se o disposto neste artigo aos ex-ocupantes dos cargos referidos no caput quanto aos atos praticados no exercício das atribuições funcionais.</p>		

<p>Art. II. Sem prejuízo das obrigações previstas na legislação em vigor, o Banco Central do Brasil utilizará os seguintes instrumentos de transparência e prestação de contas quanto à manutenção da estabilidade monetária e financeira e à sua gestão, os quais serão amplamente divulgados, inclusive em meios eletrônicos de acesso público:</p> <p>I - comunicados e atas das reuniões para formulação da política monetária;</p> <p>II - relatório de inflação, que abordará a condução da política monetária, os resultados de suas decisões passadas e a avaliação prospectiva da inflação;</p> <p>III - relatório de estabilidade financeira, que abordará a evolução e as perspectivas da estabilidade financeira, com foco nos principais riscos, nas medidas adotadas para mitigá-los e na avaliação da resiliência do sistema financeiro;</p> <p>IV - indicadores de conjuntura econômico-financeira e outras informações de interesse coletivo ou geral;</p> <p>V - consultas públicas e outros mecanismos de participação popular na elaboração e na discussão de minutas de atos normativos, quando julgados convenientes para colher subsídios sobre assuntos de interesse geral; e VI - relatório da administração, demonstrações contábeis e financeiras e relatório de execução orçamentária e financeira.</p> <p>Parágrafo único. Sem prejuízo da prestação de contas ao Tribunal de Contas da União, as demonstrações financeiras do Banco Central do Brasil serão auditadas por empresa de auditoria independente, cujos relatórios serão amplamente divulgados, inclusive em meios eletrônicos de acesso público.</p>	<p>Art. 4º O Presidente do Banco Central do Brasil deverá apresentar no primeiro e segundo semestres de cada ano o relatório de inflação e o relatório de estabilidade financeira, explicando as decisões tomadas no semestre anterior, no Senado Federal, em arguição pública.</p>	<p>Art. II. O Presidente do Banco Central do Brasil deverá apresentar no primeiro e no segundo semestres de cada ano relatório de inflação e relatório de estabilidade financeira, explicando as decisões tomadas no semestre anterior, no Senado Federal, em arguição pública.</p>
--	---	---

<p>Art. 12. No dia 1º de março de 2020, deverão ser nomeados um Presidente e oito Diretores do Banco Central do Brasil, cujos mandatos atenderão à seguinte escala, dispensada nova aprovação pelo Senado Federal para os indicados que, na ocasião, já estejam no exercício do cargo:</p> <p>I - o Presidente e dois Diretores terão mandatos de quatro anos;</p> <p>II - dois Diretores terão mandatos de três anos;</p> <p>III - dois Diretores terão mandatos de dois anos; e</p> <p>IV - dois Diretores terão mandatos de um ano.</p> <p>Parágrafo único. Observado o disposto no inciso II do caput do art. 6º, no art. 7º e no art. 8º, será admitida uma recondução para o Presidente e para os Diretores do Banco Central do Brasil que houverem sido nomeados na forma prevista neste artigo.</p>	NIHIL	<p>Art. 8º Em até 90 (noventa) dias após a vigência desta Lei Complementar, deverão ser nomeados Presidente e oito Diretores do Banco Central do Brasil, cujos mandatos atenderão à seguinte escala, dispensando-se nova aprovação pelo Senado Federal para os indicados que, na ocasião, já estejam no exercício do cargo:</p> <p>I – o Presidente e dois Diretores terão mandatos até o dia 31 de dezembro de 2024;</p> <p>II – dois Diretores terão mandatos até o dia 31 de dezembro de 2023;</p> <p>III – dois Diretores terão mandatos até o dia 28 de fevereiro de 2023;</p> <p>IV – dois Diretores terão mandatos até o dia 31 de dezembro de 2021.</p> <p>Parágrafo único. Será admitida uma recondução para o Presidente e para os Diretores do Banco Central do Brasil que houverem sido nomeados na forma prevista neste artigo.</p>
<p>Art. 13. O cargo de Ministro de Estado Presidente do Banco Central do Brasil fica transformado no cargo de Natureza Especial de Presidente do Banco Central do Brasil.</p>	NIHIL	<p>Art. 9º O cargo de Ministro de Estado Presidente do Banco Central do Brasil fica transformado no cargo de Natureza Especial de Presidente do Banco Central do Brasil.</p>
<p>Art. 14. Ficam revogados:</p> <p>I - em 1º de março de 2020, o inciso VII do caput do art. 20 da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019; e</p> <p>II - na data de publicação desta Lei Complementar:</p> <p>a) os seguintes dispositivos da Lei nº 4.595, de 1964;</p> <p>1. os incisos I, II e III do caput do art. 3º;</p> <p>2. os incisos I, II, XIV, XVI, XVII, XIX e XXV do caput e o § 3º do art. 4º;</p> <p>3. o art. 6º;</p> <p>4. o art. 7º;</p> <p>5. o inciso IV do caput do art. 11; e</p> <p>6. o art. 14; e</p> <p>b) o art. 11 da Lei nº 9.069, de 29 de junho 1995.</p>	<p>Art. 5º Fica revogado o art. 14 da Lei nº 4.595, de 1964.</p>	<p>Art. 12 Ficam revogados:</p> <p>I - o inciso VII do caput do art. 20 da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019;</p> <p>II - os seguintes dispositivos da Lei nº 4.595, de 1964:</p> <p>a) os incisos I, II e III do caput do art. 3º;</p> <p>b) os incisos I, II, XIV, XVI, XVII, XIX e XXV do caput e o § 3º do art. 4º;</p> <p>c) o art. 6º;</p> <p>d) o art. 7º;</p> <p>e) o inciso IV do caput do art. 11; e</p> <p>f) o art. 14; e</p> <p>III - o art. 11 da Lei nº 9.069, de 29 de junho 1995.</p>

	NIHIL	Art. 13 O curriculum dos indicados para ocupar o cargo de presidente e, ou de diretor do BACEN deverá ser disponibilizado para consulta pública e anexado no ato administrativo da referida indicação.
Art. 15. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos: I - a partir de 1º de janeiro de 2020, quanto ao disposto no art. 6º, no art. 7º e no art. 8º; II - a partir de 1º de março de 2020, quanto ao disposto no § 1º do art. 5º e no art. 13; e III - a partir da data de sua publicação, quanto aos demais dispositivos.	Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.	Art. 14 Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

53. Consoante se observa, não há diferenças substanciais entre os projetos de iniciativa do Executivo e a versão aprovada pelo Senado; tampouco criaram-se despesas. Em especial, pode-se destacar que a integralidade dos preceitos da versão final do PLP nº 19, de 2019, na forma aprovada pelo Senado, versou sobre matérias a cujo respeito já houvera a iniciativa do Presidente da República, mediante o encaminhamento do PLP nº 112, de 2019. É certo, ademais, que o cotejo acima realizado revela mais pontos de contato entre a versão final do PLP nº 19, de 2019, e o texto de iniciativa do Poder Executivo do que com o texto inicial da proposição.

54. O que se verifica é que as modificações do projeto inicial advindo do Senado, dentro da própria Casa Legislativa, alteraram o texto do PLP nº 19, de 2019, no sentido de alcançar a abrangência e o escopo do projeto de lei apresentado pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados. A aludida tramitação no Senado, que envolveu, como visto no Relatório de apresentação do texto ao plenário, discussões da matéria com o Poder Executivo, incluindo representantes do BCB, revela o intento de dar seguimento ao processo legislativo para aprovação de questão de tamanha relevância para o País, que já havia sido apresentada pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados.

4) Tramitação na Câmara dos Deputados do bloco de proposições relativo à autonomia do Banco Central do Brasil

55. O PLP nº 19, de 2019, com a redação final aprovada no Senado Federal, foi recebido na Câmara dos Deputados por meio Ofício nº 773/2020, de 10 de novembro de 2020, do Senado Federal.

56. A identidade entre o PLP nº 19, de 2019, aprovado pelo Senado Federal, e o PLP nº 112, de 2019, de iniciativa do Presidente da República, levou ao apensamento dos projetos, por despacho do Presidente da Câmara, em 9 de fevereiro de 2021, tendo sido ambos encaminhados para apreciação como o “bloco de proposições [...] cujo conteúdo também versa sobre a autonomia do Banco Central do Brasil”¹², nos termos do artigo 142 do RICD¹³.

57. É importante salientar que, em caso de tramitação conjunta, se um dos projetos semelhantes já houver sido aprovado pelo Senado, este encabeça a lista, tendo prioridade sobre os da Câmara, conforme o artigo 143 do RICD¹⁴.

58. Dessa feita, muito embora tenham tramitado conjuntamente na Câmara dos Deputados o PLP nº 112, de 2019, do Executivo, e o PLP nº 19, de 2019, do Senado, e tenham ambas as proposições o mesmo conteúdo material, o projeto do Senado, por disposição regimental da própria Câmara dos Deputados, teve preferência para discussão e votação.

12 Parecer proferido em Plenário pelo Relator na Câmara, Dep. Silvio Costa Filho (REPUBLIC-PE), pela Comissão de Constituição e Justiça e pela Comissão de Cidadania e pela Comissão de Finanças e Tributação, em 9.2.2021.

13 “Art. 142. Estando em curso duas ou mais proposições da mesma espécie, que regulem matéria idêntica ou correlata, é lícito promover sua tramitação conjunta, mediante requerimento de qualquer Comissão ou Deputado ao Presidente da Câmara, observando-se que: I - do despacho do Presidente caberá recurso para o Plenário, no prazo de cinco sessões contado de sua publicação; II - considera-se um só o parecer da Comissão sobre as proposições apensadas. (Primitivo inciso III renumerado pela Resolução nº 10, de 1991). Parágrafo único. A tramitação conjunta só será deferida se solicitada antes de a matéria entrar na Ordem do Dia ou, na hipótese do art. 24, II, antes do pronunciamento da única ou da primeira Comissão incumbida de examinar o mérito da proposição.”

14 “Art. 143. Na tramitação em conjunto ou por dependência, serão obedecidas as seguintes normas: I - ao processo da proposição que deva ter precedência serão apensos, sem incorporação, os demais; II - terá precedência: a) a proposição do Senado sobre a da Câmara; b) a mais antiga sobre as mais recentes proposições; III - em qualquer caso, as proposições serão incluídas conjuntamente na Ordem do Dia da mesma sessão. Parágrafo único. O regime especial de tramitação de uma proposição estende-se às demais que lhe estejam apensas.”

59. Outrossim, a ínfima diferença entre os projetos foi apreciada pela Câmara, tendo sido, inclusive, assim sintetizada no Parecer proferido em Plenário pelo Relator na Câmara, Deputado Silvio Costa Filho (REPUBLIC-PE), pela CCJ e pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT), *verbis*:

“Ao Projeto de Lei Complementar nº 19, de 2019, foi apensado ao Projeto de Lei Complementar nº 112, de 2019, de autoria do Poder Executivo.

Sobre [re]ferido apensado, relatamos que, em grande medida, assemelha-se ao principal.

As principais diferenças dizem respeito a prever, no artigo 10, que, ressalvadas as hipóteses de dolo ou de fraude, os integrantes da Diretoria Colegiada e os membros das carreiras do Banco Central do Brasil não serão passíveis de responsabilização por atos praticados no exercício de suas atribuições.

Já o artigo 11 do apensado traz a lista de instrumentos de transparência e prestação de contas quanto à manutenção da estabilidade monetária e financeira e à gestão do BCB.

Finalmente, o artigo 9º do PLP 112, de 2019, traz dispositivos adicionais a serem alterados na Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1994, além daqueles previstos na proposição principal.”¹⁵

60. Durante a discussão da matéria, foram apresentadas 39 emendas de Plenário, as quais, no entanto, foram rejeitadas, conforme Parecer às emendas de plenário oferecidas ao PLP nº 19, de 2019, em 10 de fevereiro de 2021, prolatado pelo Deputado Silvio Costa Filho¹⁶.

61. Enfim, na Sessão Deliberativa Extraordinária virtual, que se iniciou em 10 de fevereiro de 2021, foi aprovado o PLP nº 19, de 2019, ressalvados os destaques. Tendo havido 339 votos pela aprovação e 114 pela não aprovação e uma abstenção. Superior, portanto, ao quórum de $\frac{3}{5}$ para aprovação de emenda à Constituição, de 308 votos! Situação análoga à aprovação do PLP no Senado, onde obteve 56 votos, sobejando o quórum de emenda constitucional de 49 votos.

62. Conforme previsão regimental, acima destacada, como consequência da aprovação, as proposições apensadas ficam prejudicadas, o que acarretou a desapensação automática do PLP nº 112, de 2019, e o encaminhamento do PLP nº 19, de 2019, à sanção pelo Presidente da República.

5) Sanção pelo Presidente da República e publicação

63. Com fundamento no art. 66, § 1º, da CRFB, o Presidente da República vetou parcialmente, por considerar contrários ao interesse público os incisos I e II do art. 10 do PLP nº 19, de 2019, os quais dispunham, respectivamente, que é vedado ao Presidente e aos Diretores do BCB exercer qualquer outro cargo, emprego ou função, público ou privado, exceto o de professor; bem como manter participação acionária, direta ou indireta, em instituição do sistema financeiro que esteja

¹⁵ Parecer proferido em Plenário pelo Relator na Câmara, Dep. Silvio Costa Filho (REPUBLIC-PE). Disponível em: <<https://bit.ly/3tC7UBW>>. Acesso em: 19 mar. 2021.

¹⁶ Parecer às Emendas de Plenário Oferecidas ao PLP nº 19, de 2019, do Deputado Silvio Costa Filho. Disponível em: <<https://bit.ly/3lZL3nM>>. Acesso em: 19 mar. 2021.

sob supervisão ou fiscalização do BCB, incompatibilidade que se estende a cônjuges e parentes até o segundo grau¹⁷.

64. Após a sanção dos demais dispositivos do projeto, vieram as fases de promulgação e publicação, o que ocorreu em 24 de fevereiro de 2021, tendo finalmente a LC nº 179 **entrado em vigor** em 25 de fevereiro, data de sua publicação no Diário Oficial da União.

IV. MÉRITO

65. Feita essa exposição introdutória sobre o processo legislativo, cumpre passar às considerações sobre o mérito da ADI nº 6.696. Demonstrar-se-á a seguir que, caso superadas as preliminares acima aduzidas, no mérito, a ação direta merece ser julgada improcedente, tanto em relação às alegadas inconstitucionalidades formais, quanto às supostas inconstitucionalidades materiais.

1) Constitucionalidade formal: regularidade do processo legislativo

a) A iniciativa concorrente para legislar sobre matéria financeira, cambial e monetária

66. Não procede a alegação de que a iniciativa de projetos de lei sobre as matérias versadas na LC nº 179, de 2021, seria privativa do Presidente da República. Como se demonstrará, a lei complementar questionada não dispõe sobre “*servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria*”, nem sobre “*criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI*”, como se alega na ADI nº 6.696, tampouco sobre qualquer matéria elencada no § 1º do art. 61 da CRFB, que trata da iniciativa de leis privativa do Presidente da República.

67. As leis que regulam os servidores públicos do BCB, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria são a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que “[d]ispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais”, e a Lei nº 9.650, de 27 de maio de 1998, que “[d]ispõe sobre o Plano de Carreira dos servidores do Banco Central e dá outras providências”. Não há nenhuma disposição da LC nº 179, de 2021, ora questionada, que promova a revogação, a alteração ou o acréscimo de qualquer disposição dos referidos diplomas legais.

68. Isso é o quanto basta para evidenciar que a lei impugnada não trata de matéria prevista no art. 61, § 1º, inciso II, alínea “c”, da CRFB. As leis que realmente dispõem sobre matérias referentes aos servidores do BCB (Lei nº 8.112, de 1990, e Lei nº 9.650, de 1998), cumpre reiterar, não sofreram nem a mais tênue modificação com o advento da LC nº 179, de 2021. Afinal, foi o próprio Presidente da República, em suas informações (peça 30 dos autos judiciais), quem afirmou que:

¹⁷ As razões de veto explicitam que o PLP não perdeu efetividade quanto ao tema do conflito de interesses: “Destaca-se que a Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813, de 2013) já proíbe aos dirigentes do Banco Central manter qualquer tipo de negócios com instituições reguladas e que, por força do Código de Conduta da Alta Administração Federal, é vedado o investimento em bens cujo valor ou cotação possa ser afetado pela conduta do dirigente ou sobre os quais o dirigente tenha informações privilegiadas, de modo que o presente veto não represente fragilidade sob o enfoque da ética pública”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-45.htm>. Acesso em: 20 mar. 2021.

“A Lei Complementar em discussão não trata ou altera o regime jurídico dos servidores, como também não cria ou extingue um órgão. O Banco Central do Brasil continua existindo, nos termos da legislação. A nova legislação trouxe inovações no que tange aos procedimentos operacionais do Bacen, a determinação de objetivos, a fixação e rotatividade de mandatos e a autonomia da entidade no que tange à desvinculação ministerial. É de se concluir, portanto, que a alegação de inconstitucionalidade formal trazida pela pare autora é desarrazoada e não merece prosperar.”

69. É preciso esclarecer, ademais, que “Presidente e diretores do banco central” não são “servidores públicos” em sentido estrito, muito menos para os efeitos da competência privativa do Presidente da República para iniciar proposições legislativas, que deve ser interpretada restritivamente. Os dirigentes do BCB são agentes públicos, nomeados pelo Presidente da República após aprovação do Senado Federal, nos termos do art. 52, inciso III, da CRFB. Trata-se de cargos que, mesmo antes da LC nº 179, de 2021, poderiam ser ocupados por quem não é titular de cargo efetivo na administração pública.

70. E a LC nº 179, de 2021, em nada alterou a forma de “provimento” dos cargos de Presidente e Diretores do BCB, hipótese em que se poderia cogitar – ainda assim, mediante desautorizada interpretação ampliativa – de enquadramento na alínea “c” do inciso II do § 1º do art. 61 da CRFB. O provimento desses cargos continua a ocorrer na forma do art. 52, inciso III, alínea “d”, e do art. 84, inciso XIV, ambos da CRFB, consoante expressa determinação veiculada no *caput* do art. 4º da referida lei complementar.

71. Tampouco se poderia afirmar que o estabelecimento de “mandatos fixos” poder-se-ia enquadrar na expressão “estabilidade” a que se refere o mesmo dispositivo constitucional (art. 61, § 1º, inciso II, alínea “c”). “Estabilidade”, em sentido estrito, significa a impossibilidade de demissão do servidor público sem o devido processo administrativo disciplinar, conforme previsão do art. 41 da CRFB, garantida apenas aos “servidores nomeados para cargo de provimento efetivo”. Os ocupantes dos cargos de Presidente e Diretor do BCB deixarão de ser passíveis de demissão *ad nutum*, mas não terão *estabilidade*, pois poderão, sim, ser exonerados sem processo administrativo disciplinar, quando apresentarem “recorrente e comprovado desempenho insuficiente”, mediante o procedimento regulado pelo art. 5º, inciso IV, § 1º, da LC nº 179, de 2021.

72. Melhor sorte não teriam os autores desta ADI nº 6.696 para encaixar as disposições da LC nº 179, de 2021, na restrição da letra “e” do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição da República. Qual ministério ou órgão estaria sendo criado ou extinto pela LC nº 179, de 2021? Nenhum.

73. Não houve extinção de ministério. Não se confunda a transformação do cargo de Ministro de Estado Presidente do BCB em cargo de Natureza Especial de Presidente do BCB (fato que ocorre com redução de despesa, frise-se) com extinção de ministério. O Presidente do BCB era ministro, mas o BCB jamais foi ministério: era e continua a ser autarquia federal.

74. Aliás, nem mesmo o disposto no art. 9º da LC nº 179, de 2021, que transforma em cargo de Natureza Especial o cargo de Ministro de Estado Presidente do BCB, pode ser considerado matéria de iniciativa privativa do Presidente da República, até porque o citado dispositivo tem conteúdo meramente declaratório, porquanto o art. 20, inciso VII, da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, transcrito a seguir, já dispunha que o Presidente do BCB deixaria de ser Ministro de Estado assim que fosse aprovada a autonomia da entidade:

“Art. 20. São Ministros de Estado:

I - os titulares dos Ministérios;

[...]

VII - o Presidente do Banco Central do Brasil, até que seja aprovada a autonomia da entidade.”

75. O caráter exclusivamente declaratório fica evidente quando se projeta improvável declaração de inconstitucionalidade apenas do disposto no art. 9º pelo STF nos autos desta ADI. Ora, o Presidente do BCB não voltaria a ser ministro de Estado, pois assim não poderia ser considerado, por força do art. 20, inciso VII, da Lei nº 13.844, de 2019.

76. O CMN e o BCB existiam e continuarão a existir. A composição do CMN e do BCB não sofreu nenhuma alteração. A “coordenação” das “políticas monetária, creditícia, orçamentária, fiscal e da dívida pública, interna e externa” continua a cargo do CMN (Lei nº 4.595, de 1964), assim como o estabelecimento “das metas da política monetária” (art. 2º da LC nº 179, de 2021). Se alguma alteração substancial houve em relação ao CMN e ao BCB são alterações que dizem respeito, frise-se, à estrutura das instituições de cúpula do SFN, em ordem a regular o contido no art. 192 da CRFB¹⁸, além de matérias financeira, cambial, monetária, instituições financeiras e suas operações, moeda, seus limites de emissão etc., todas previstas, como se demonstrará adiante, como de iniciativa legislativa concorrente (art. 48, inciso XIII e XIV, da CRFB).

77. Ao tomar a iniciativa de apresentar o referido PLP nº 19, de 2019, a fim de estabelecer normas estruturantes do SFN, sobre os objetivos e o funcionamento das duas instituições centrais desse sistema, que são o CMN e o BCB, o Senado Federal exerceu a competência prevista no art. 192 da CRFB para, mediante lei complementar, dispor sobre a **estrutura do SFN**.

78. Ademais, as matérias reguladas pela lei em testilha se inserem na competência legislativa da União, cabendo ao Congresso Nacional legislar sobre o assunto, cuja iniciativa é concorrente, nos termos do art. 48, *caput*, e incisos XIII e XIV, e do art. 61, todos da Lei Maior¹⁹.

79. É evidente, a propósito, que o objetivo de ambos os projetos, tanto o do Presidente da República (tombado como PLP nº 112, de 2019), quanto o do Senador Plínio Valério (PLP nº 19, de 2019), foi o de tratar de matéria **estruturante do SFN** para, dispondo sobre as atribuições e a composição das instituições que regulam esse sistema (CMN e BCB), adequar a legislação para promover um sistema financeiro sólido e eficiente, livre de interferências tanto da disputa política – cotidiana e de curto prazo – quanto do mercado. Nesse sentido, destaque-se o trecho de apresentação do Parecer proferido em Plenário pelo Deputado Federal Silvio Costa Filho, Relator do PLP nº 19, de 2019, na Câmara:

¹⁸ “Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.”

¹⁹ “Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: [...] XIII - matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações; XIV - moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal. [...] Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.”

“II.1 – Do mérito

Estamos vivenciando um momento de grande importância para a economia do País, que verifica profunda mudança, adequando o arcabouço normativo e institucional em favor de um ambiente de negócios favorável a quem realmente produz e gera substanciais riquezas que alavancam nossa economia.

Sejam trabalhadores, sejam empresários, sejam consumidores, todos se beneficiam da liberdade de contratar, da clareza de regras, e de mais previsibilidade, segurança jurídica e desejável equidade nas relações contratuais.

É sob esta perspectiva que vemos o Projeto de Lei Complementar nº 19, de 2019, que oferece maior previsibilidade, clareza de regras e de segurança jurídica.

No entanto, antes de entrar nos detalhes atinentes ao PLP nº 19, de 2019, quero tecer brevíssimos comentários ao momento pelo qual passamos.

Estamos em meio a uma fenomenal crise de saúde pública e também, como decorrência, econômica, que afeta praticamente todos os habitantes do Planeta.

[...]

Nosso nível de endividamento encontra-se bastante alto e nos cabe, neste momento, contribuir para tentar solucionar ou reduzir ao máximo os impactos que podem advir de um nível tão elevado de endividamento.

Neste difícil cenário, cuidar do quadro institucional de nossa economia, configura-se como de fundamental importância para a minoração dos efeitos do lado financeiro desta grave crise.

Neste sentido, passamos a observar o que o PLP nº 19, de 2019, vem nos oferecer. Estamos tratando de uma medida razoavelmente simples em termos de mudanças na vida do cidadão comum, mas que, sob o ponto de vista agregado, trará benefícios bilionários para serem partilhados pelos pagadores de impostos. E devemos lembrar que, dada a regressividade dos tributos, quem acaba arcando com boa parte deles é justamente a população menos favorecida de nosso País. Em síntese, o PLP nº 19, de 2019, como sobejamente detalhado no relatório deste parecer, trata dos objetivos do Banco Central do Brasil e dispõe sobre sua autonomia, nomeação e exoneração de seu Presidente e de seus Diretores.”²⁰

80. No mesmo sentido, o Parecer nº 157, de 2020-PLAN/SF, do Senador Telmário Mota, relator do PLP nº 19, de 2019, proferido no Plenário do Senado:

“Há pelo menos um século, a função primordial de qualquer banco central é garantir estabilidade monetária. A confiança dos agentes da economia e, sobretudo, da população de que a moeda soberana manterá seu poder de compra ao longo do tempo é fundamental para o desenvolvimento econômico e social do país.

Nesse sentido, é não apenas desejável, mas necessária a reafirmação de que o combate à inflação por meio da busca pela estabilidade de preços é parte essencial do mandato legal do BC, compreensão que norteou a elaboração do substitutivo já aprovado pela Comissão de Assuntos Econômicos.

É no poder-dever de assegurar a estabilidade de preços que o BC encontra sua missão institucional por excelência. Além disso, a Crise Financeira Global veio deixar claro que a garantia da estabilidade

²⁰ Parecer proferido em Plenário pelo relator Deputado Sílvio Costa Filho. Disponível em: <<https://bit.ly/3vHwjYx>>. Acesso em: 20 mar. 2021. Destaques acrescidos.

monetária depende igualmente de outros fatores socioeconômicos relevantes, demandando que os bancos centrais ampliem o seu foco de atuação.

Primeiro, não há como se atingir estabilidade de preços sem um sistema financeiro estável e eficiente, que possibilite a tempestiva transmissão da política monetária e a adequada alocação de crédito. Segundo, é sabido que flutuações exacerbadas do nível de atividade econômica afetam diretamente o nível de preços e a curva inflacionária, exigindo atenção da autoridade monetária.”²¹

81. É fácil discernir, assim, que o objetivo da norma impugnada é dispor sobre questões relativas ao desenvolvimento econômico e social do País, tais como estabilidade monetária e financeira, confiança dos agentes e da população nas instituições que regulam a economia do país, estabilidade de preços, enfim, fatores que demandam sistema financeiro estável e eficiente, livre de interferências políticas de curto prazo ou pressões do mercado, o que afasta, por si só, a alegação de que se trata de regulamentação de questões intestinas da administração pública, como servidores públicos ou criação e extinção de ministérios e órgãos.

82. De mais a mais, é preciso ressaltar que as hipóteses de iniciativa privativa – notadamente as que subtraem a iniciativa ao Poder Legislativo – devem ser interpretadas restritivamente, em consonância com o princípio hermenêutico da conformidade funcional, de modo que o intérprete não pode chegar a um resultado que subverta ou perturbe o esquema organizatório funcional constitucionalmente estabelecido²².

83. O escopo da iniciativa privativa é resguardar o equilíbrio entre os Poderes. Procura-se, com isso, conferir a cada Poder a prerrogativa de desencadear o processo legislativo em relação às matérias atinentes às suas atribuições constitucionais. Como ressalta João Trindade Cavalcante Filho, a função de legislar é atribuída, de forma típica, ao Congresso Nacional, o que pressupõe que ao órgão parlamentar deva ser dada a possibilidade de iniciar o processo legislativo, exceto quando haja expressa previsão em sentido contrário na Constituição da República²³.

84. É válida, nesse ponto, a lição hermenêutica clássica no sentido de que as exceções devem ser interpretadas de forma restritiva²⁴. Nesse sentido, já decidiu essa Suprema Corte especificamente sobre a iniciativa de leis:

“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.”²⁵

85. Ora, ao promover o desenvolvimento econômico e social do País, por meio do aperfeiçoamento e do fortalecimento da estrutura do SFN, no sentido de conferir autonomia à autoridade monetária, o Congresso Nacional e seus membros atuam no pleno exercício da competência constitucional para tomar a iniciativa de projetos de lei com esse objetivo. É elementar que o Senado Federal não

21 Conforme Parecer apresentado na Sessão Deliberativa Remota realizada em 3/11/2020, pelo Relator Senador Telmário Mota. Disponível em: <<https://bit.ly/2OJ1BoL>>. Acesso em: 20 mar. 2021. Destaques acrescidos.

22 CÉ. GOMES CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2003, p.1.224.

23 CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo legislativo constitucional**. 4 ed. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 54 e ss.

24 MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 19ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 162 e ss.

25 STF, ADI(MC) nº 724, Rel. Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. em 7/5/1992, DJ de 27-4-2001.

está usurpando nenhuma competência privativa do Presidente da República para dispor sobre administração pública ou sobre qualquer outra matéria elencada no § 1º do art. 61 da Constituição.

86. A interpretação postulada pelos autores da ADI nº 6.696 para o art. 61, § 1º, inciso II, alíneas “c” e “e”, da CRFB, revela-se demasiadamente ampla, enquanto todos os fatores relacionados às disposições constitucionais pretensamente violadas levam à inarredável conclusão de que as hipóteses de iniciativa privativa do Presidente da República devem ser interpretadas de forma restritiva, não apenas no sentido de que a enumeração constitucional é taxativa, mas também – e principalmente – porque não se deve ampliar, por via interpretativa, o alcance de seus dispositivos.

87. A propósito, interpretação ampliativa, nos termos citados, como bem alerta o Presidente da Câmara dos Deputados nas informações prestadas nestes autos, poderia até mesmo colocar em risco parte expressiva das normas em vigor sobre agências reguladoras:

“8. Vale ainda averbar que as Leis ns. 9.427/1996, 9.472/1997, 9.478/1997, 9.782/1999, 9.961/2000, 9.984/2000 e 11.182/2005, que respectivamente instituíram a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) e a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), foram todas alteradas pela Lei n. 13.848/2019, oriunda do Projeto de Lei n. 6.621/2016 (PLS n. 52/2013), de autoria do Senador Eunício Oliveira.”²⁶

88. Por todas essas razões, verifica-se a ausência de vício formal na Lei impugnada, que se revela em estrita consonância com as normas relativas à iniciativa do processo legislativo previstas na Constituição da República.

b) Efetivo exercício da iniciativa pelo Presidente da República

89. Não obstante, ainda que se pudesse, mediante inadmissível interpretação extensiva, com muito esforço argumentativo, encastrar as matérias tratadas na LC nº 179, de 2021, nas regras excepcionais sobre a iniciativa privativa do Presidente da República, em contraste com o entendimento externado pelo próprio titular da Presidência em informações nestes autos, mesmo assim, a ADI nº 6.696 não seria exitosa, porquanto, no presente caso, está presente o efetivo exercício da iniciativa do projeto de lei pelo Presidente da República.

90. Como destacado alhures, foi o Presidente da República quem encaminhou o PLP que “[d]ispõe sobre a autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira do Banco Central do Brasil, define seus objetivos e altera a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964”, à Câmara dos Deputados, por meio do Ofício nº 77/2019/CC/PR, de 17 de abril de 2019, tombado como PLP nº 112, de 2019, naquela Casa de Leis.

91. A iniciativa é o ato que dá início à tramitação do projeto de lei. É o ato que deflagra o processo legislativo. É a “mola propulsora” do procedimento legislativo, como afirma Luciana Botelho

²⁶ Negritos no original. Peça 35 dos autos judiciais.

Pacheco²⁷. O poder de iniciativa é o poder de provocar o Congresso Nacional para que delibere sobre determinada proposição legislativa e este poder, de fato, foi exercido na elaboração da Lei impugnada. Após esse exercício, fica aberto, de modo amplo, o debate parlamentar, inclusive pela apresentação de textos alternativos substitutivos.

92. Com efeito, há de se atentar que, com a propositura do projeto de lei, há o efetivo exercício do poder de iniciativa, o que se confirma pelo fato de que, na fase seguinte (tramitação no âmbito do Poder Legislativo), o texto proposto já não pode ser alterado pela autoridade iniciadora. Assim, uma vez exercida a iniciativa, exaure-se a fase de propositura da lei, passando-se, pois, para a fase seguinte, constitutiva, em que a lei é efetivamente produzida, abre-se o debate parlamentar, por meio de deliberações, constituídas pelas subfases de discussão e votação²⁸.

93. Como mencionado, muito embora o Projeto de Lei de iniciativa do Presidente da República tenha sido devidamente encaminhado à Câmara dos Deputados e despachado pela Presidência daquela Casa para tramitar em regime de urgência (art. 155 da RICD), ficou paralisado por quase dois anos, sem nenhum andamento.

94. O que se observa é que a tramitação do projeto do Senado (PLP nº 19, de 2019), com todas as suas adequações ao texto proposto pelo Presidente, não teve outro objetivo senão promover a apreciação da matéria, o que o fez com o apoio do Poder Executivo, como destacado no Parecer do Senador Telmário Mota (cf. itens 42 a 45 deste pronunciamento).

95. Com efeito, ambos os projetos trataram do mesmo objeto. Não houve alteração no âmbito material da proposição jurídica. O texto aprovado no Senado Federal não excedeu os limites materiais traçados pelo projeto de iniciativa do Presidente da República, o que foi efetivamente reconhecido pela aprovação integral, pela Câmara dos Deputados, do projeto enviado pelo Senado Federal.

96. O STF reconhece a existência de vício de iniciativa nos casos em que o projeto de lei advindo do Poder Executivo é substancialmente alterado pelo Legislativo²⁹; *a contrario sensu*, há de se considerar legítimo o projeto de lei que, advindo de parlamentar, funde-se ao texto de iniciativa do Presidente da República, a ponto de serem apensados e apreciados conjuntamente, em plena observância do artigo 63 da Constituição da República – cumprindo registrar, ainda, a inexistência de aumento de despesa.

97. Como já se consagrou cientificamente, o processo legislativo é, pois, o meio (instrumento) de que se utiliza a ordem jurídica democrática para regular a criação do próprio direito, é direito à produção do direito, é instrumento de produção de normas jurídicas³⁰. Nesse raciocínio e sem nenhum intento de se referir à convalidação de nulidades – que não encontra espaço no processo legislativo –, o que importa, no caso, é que o texto apresentado pela Presidência da República, que atribui autonomia ao BCB, passou pelas três fases do procedimento padrão para aprovação de leis

27 PACHECO, Luciana Botelho. *Como se fazem as leis*. 3ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013, p. 28.

28 CAVALCANTE FILHO, ob. cit., p. 52.

29 “Embora o dispositivo seja decorrente de projeto de lei do Governador de Estado, a Assembleia Legislativa alterou substancialmente a redação originária, criando uma nova gratificação, o chamado *Pró-labore de Êxito Fiscal*, e não mais transformação apenas nominativa do título, o que acabou por violar a Constituição, no que diz respeito à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para editar leis que disponham sobre servidores públicos, sua remuneração e regime jurídico (artigo 61, § 1º, II, “a” e “c” da CF)”. STF, ADI nº 2.079, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 29/4/2004, DJ 18-06-2004.

30 Cf. CAVALCANTE FILHO, ob. cit.

complementares: 1) fase pré-parlamentar (iniciativa); 2) fase constitutiva (deliberação legislativa: discussão e votação e deliberação executiva (sanção ou veto)); e 3) fase complementar (promulgação e publicação).

98. Há de se atentar que “[...] a produção legislativa [...] não é feita exclusivamente pelas Casas Legislativas, mas em regime de coparticipação entre os Poderes, notadamente entre Legislativo e Executivo”.³¹

99. No tocante à apreciação do vício de iniciativa, há de se observar diferença essencial entre o ato normativo impugnado nesta ADI e alguns precedentes do STF sobre o tema. Afinal, o ponto diferencial da hipótese presente é que houve efetiva participação do Chefe do Executivo no projeto inicial, e a lei aprovada se mostrou totalmente aderente ao teor da norma por ele proposta.

100. Não é difícil encontrar na jurisprudência do STF precedentes recentes em que se afirma que a sanção pelo Presidente da República não é capaz de sanar o vício de iniciativa, tendo, pois, por superada a previsão do enunciado da Súmula 5 da Corte³². Nesse sentido, por exemplo, o seguinte precedente:

“A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa.

*A ulterior aquiescência do chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula 5/STF.”*³³

101. Ocorre que essa também não é a hipótese dos autos. No presente caso, a sanção do Presidente da República não teve por finalidade sanar vício de inconstitucionalidade formal, já que essa mesma autoridade máxima do Estado brasileiro foi quem procedeu à propositura da lei sancionada, mediante o encaminhamento do projeto para a Câmara dos Deputados.

102. Com efeito, **a aquiescência do Presidente da República quanto à LC nº 179, de 2021, não é ulterior, mas anterior ao início do processo. Não se trata aqui de alegar a convalidação em razão da sanção, mas de demonstrar, como de fato ficou demonstrado, que o projeto de lei sancionado tem âmbito normativo materialmente idêntico àquele iniciado pelo próprio Presidente da República e que fora apensado ao oriundo do Senado Federal.**

103. Essa hipótese, de identidade entre projeto de iniciativa parlamentar e do Poder Executivo – diferentemente das hipóteses em que há mera sanção pelo Presidente da República – é aceita pelo STF, conforme atesta precedente da lavra do Min. Ricardo Lewandowski, cuja ementa e voto são parcialmente transcritos a seguir:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. [...] INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL AFASTADA.

[...]

³¹ PACHECO, ob. cit., p. 15.

³² “A sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo.” Aprovada em 13/12/1963.

³³ STF ADI nº 2.867, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 3/12/2003, DJ 09-02-2007.

I - Dispositivos impugnados que constituem mera reprodução de normas constantes da Lei 9.437/1997, de iniciativa do Executivo, revogada pela Lei 10.826/2003, ou são consentâneos com o que nela se dispunha, ou, ainda, consubstanciam preceitos que guardam afinidade lógica, em uma relação de pertinência, com a Lei 9.437/1997 ou com o PL 1.073/1999, ambos encaminhados ao Congresso Nacional pela Presidência da República, razão pela qual não se caracteriza a alegada inconstitucionalidade formal.

Voto:

Tendo, pois, em consideração tais parâmetros, verifico que os dispositivos do texto legal impugnado não violam o art. 61, § 1º, II, a e e, da Carta Magna, porquanto não versam sobre criação de órgãos, cargos, funções ou empregos públicos, nem sobre a sua extinção, como também não desbordam do poder de apresentar ou emendar projetos de lei, que o texto constitucional atribuiu aos congressistas, o qual foi qualificado, na mencionada ADI 1.050MC/RO, de ‘prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade parlamentar’.

Com efeito, a maior parte deles constitui mera reprodução de normas constantes da Lei 9.437/1997, de iniciativa do Executivo, revogada pela Lei 10.826/2003, ou são consentâneos com o que nela se dispunha. Quando tal não ocorre, consubstanciam preceitos que guardam afinidade lógica, isto é, mantêm relação de pertinência, com a Lei 9.437/1997 ou com o PL 1.073/1999, ambos encaminhados ao Congresso Nacional pela presidência da República.”³⁴

104. Ao fim deste tópico, ainda quanto ao argumento dos autores no sentido de que o vício de iniciativa não pode ser convalidado por eventual e posterior apensamento de projeto de iniciativa do Presidente da República, verifica-se que não se está, na verdade, discutindo questão constitucional relativa à iniciativa, mas, sim, disposições do regimento interno da Câmara dos Deputados que permitem o apensamento de projetos semelhantes. Trata-se, pois, de questão *interna corporis*.

105. A mesma objeção aplica-se em relação ao argumento de que, embora tenha tramitado conjuntamente, o projeto do Presidente da República foi rejeitado, havendo-se aprovado o PLP nº 19, de 2019. A propósito, cabe salientar que, conforme já destacado no relato acima feito acerca do processo legislativo, há disposição regimental da Câmara dos Deputados segundo a qual a aprovação de qualquer dos projetos apensados implica a prejudicialidade e o conseqüente arquivamento dos demais, tendo precedência o texto já apreciado pelo Senado Federal, nos termos dos artigos 143 e 163 do RICD³⁵.

106. Cabe destacar, mais uma vez e enfim, que a tramitação conjunta de proposições que regulem matéria idêntica ou correlata é permitida pelo regimento da Câmara e implica apreciação conjunta dos projetos³⁶.

107. No caso dos autos, como já mencionado, os projetos foram encaminhados para apreciação como o “*bloco de proposições [...] cujo conteúdo também versa sobre a autonomia do Banco Central do Brasil*”.

³⁴ STF, ADI nº 3.112, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 2/5/2007, DJE-131 26-10-2007.

³⁵ “Art. 143. Na tramitação em conjunto ou por dependência, serão obedecidas as seguintes normas: I - ao processo da proposição que deva ter precedência serão apensos, sem incorporação, os demais; II - terá precedência: a) a proposição do Senado sobre a da Câmara [...] Art. 163. Consideram-se prejudicados: [...] III - a discussão ou a votação de proposição apensa quando a aprovada for idêntica ou de finalidade oposta à apensada”.

³⁶ Cf. notas de rodapé 13 e 14.

108. Sobre o tema, os autores remetem, ainda, a precedentes decididos no âmbito da Câmara dos Deputados (peças nº 13 e nº 14 dos autos judiciais). A simples invocação desses precedentes, aliás, já revela que, em boa verdade, a discussão é exclusivamente *interna corporis* e não abre espaço para a procedência de ação direta por suposta violação ao devido processo legislativo. Todavia, ainda que se avaliem os precedentes citados, não é difícil demonstrar que não são aplicáveis à hipótese.

109. Com efeito, no caso da Questão de Ordem (QO) nº 10430, de 1993, questionou-se a apensação do Projeto de Lei (PL) nº 2248, de 1991, do Poder Executivo, ao PL nº 4573, de 1991, do Senado. O autor da QO alegou que, “*apensando o Projeto de iniciativa do Presidente da República, cuja tramitação obrigatoriamente se inicia na Câmara, por mandamento constitucional, a Câmara estaria renunciando ao direito de pronunciar-se em última instância sobre Projetos do Executivo*”. Requereu, pois, o desapensamento do Projeto e a tramitação precedente ao do Senado.

110. No julgamento do recurso relativo à referida QO, foi acolhida a tese da necessidade de desapensamento, mas por hipótese que **não** ocorreu no caso da lei ora impugnada. Com efeito, na ocasião, a CCJ da Câmara dos Deputados acolheu o recurso em vista da possibilidade de o projeto do Senado – que, na oportunidade, não fora sequer conhecido – ser aprovado como substitutivo. Senão, observe-se:

“Isso ocorrendo, terá o Senado Federal a prerrogativa de se pronunciar em última análise sobre a matéria e, indiretamente, o projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo terá tido tramitação diversa do previsto constitucionalmente.

Pelo exposto, concluímos que a norma regimental do art. 143 não se compatibiliza com o mandamento constitucional do art. 64, uma vez que a nossa lei maior discrimina a tramitação especial dos projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo, prevendo inclusive que solicitando o presidente da república urgência para os projetos de sua iniciativa, terão a Câmara dos Deputados e o Senado Federal que se manifestar em até quarenta e cinco dias sucessivamente.

Isso posto, no mérito, meu voto é pelo acolhimento do Recurso nº 102, de 1993.”

111. Os autores argumentam, ainda, a QO nº 658, mais recente, acerca da desapensação do PL nº 6136, de 2005, do Poder Executivo, do PL nº 203, de 1991, do Senado Federal. Novamente, porém, a discussão cinge-se à possibilidade de pronunciamento indireto e final do Senado sobre projeto de iniciativa do Poder Executivo³⁷, o que desvirtuaria o rito constitucionalmente previsto para sua tramitação. Essa circunstância, porém, de fato, não se verificou na hipótese dos autos da ADI em exame.

112. No caso da LC nº 179, de 2021, como já exaustivamente demonstrado, não houve alteração, pela Câmara, da proposição oriunda do Senado: ambos os projetos estavam em sintonia em seu teor, e o pronunciamento final foi o da Câmara dos Deputados, o que evidencia a obediência ao artigo 64 da CRFB. Mais do que isso, a proposição foi acolhida por expressiva maioria da Câmara, como visto.

³⁷ “Em tese, portanto, não haveria essa possibilidade de pronunciamento ‘indireto’ e final do Senado sobre projeto de iniciativa do Poder Executivo, desvirtuando-se o rito constitucionalmente previsto para sua tramitação, que deve sempre se encerrar na Câmara. Se o projeto originário do Senado for o aprovado, é porque a Casa preferiu dar-lhe acolhimento e não ao de iniciativa do Poder Executivo; se, ao contrário, o aprovado for o do Executivo, o arquivado será o do Senado, permanecendo a Câmara com ‘a decisão final’ sobre a matéria.” Trecho da peça nº 13 dos autos judiciais.

113. Cabe salientar que o egrégio STF já firmou entendimento pela impossibilidade de controle de questões atinentes exclusivamente à interpretação e à aplicação dos regimentos das casas legislativas, as quais constituem matéria *interna corporis*, da alçada exclusiva da respectiva Casa.³⁸

114. Especificamente, quanto ao apensamento, desde que não seja contrário aos comandos regimentais e constitucionais expressos, não pode ser questionado perante o Poder Judiciário. Nesse sentido:

“O apensamento das proposições da mesma espécie para tramitação conjunta (art. 142 e 143 do RCD) e a conclusão dos autos para aguardar despacho do Presidente demonstram a adoção de diligências administrativas com vistas ao preparo dos requerimentos à apreciação da autoridade competente. A partir dessas considerações, conclui-se que o acolhimento da pretensão do impetrante, no sentido de que sejam apreciadas por esta Corte suas proposições administrativas individuais em substituição ao Presidente da Câmara dos Deputados, configuraria usurpação de competência daquela Casa Legislativa para análise da matéria dentro do prazo regimental previsto e, por consequência, violação ao princípio da separação de poderes, o que não se admite.”³⁹

115. Esse entendimento traduz a jurisprudência pacífica da Suprema Corte, que, em diversas outras oportunidades, assentou não ser possível ao Poder Judiciário a análise ou a modificação da compreensão legitimamente conferida às previsões regimentais de organização procedimental pela Casa Legislativa, por se tratar de matéria *interna corporis*⁴⁰.

116. Por todo o exposto, verifica-se que não encontra suporte a alegação de vício de iniciativa quanto à LC nº 179, de 2021, pois (i) o Presidente da República, de fato, desencadeou o processo legislativo para a aprovação da autonomia do Banco Central, por meio de mensagem e projeto encaminhado à Câmara dos Deputados; (ii) o projeto advindo no Senado adequou-se ao texto originário do Poder Executivo; (iii) ambos os projetos foram apreciados conjuntamente como o bloco de proposições que confere autonomia ao BCB, circunstância admitida pela jurisprudência do STF (ADI nº 3.112); (iv) a Câmara deu a última palavra sobre o texto aprovado, em obediência ao artigo 65 da CRFB; e, ainda, (v) as questões quanto à inviabilidade de apensamento dos projetos cingem-se à interpretação de normas do regimento interno das Casas do Congresso Nacional, matéria *interna corporis*, insuscetível, pois, de apreciação pelo Poder Judiciário.

2) Constitucionalidade material

a) Possibilidade de fixação de mandatos na jurisprudência do STF

117. Os partidos políticos autores da ADI nº 6.696 argumentam que a fixação de mandatos importa na perda de competência constitucional do Poder Executivo. Afirmam expressamente que,

³⁸ STF, MS nº 26.074, Rel. Min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática, julgado em 8/9/2006, DJ 13-9-2006

³⁹ STF, MS 35794, Rel. Ministro Gilmar Mendes, decisão monocrática, julgado em 28/8/2018, DJ 30-8-2018.

⁴⁰ “1. O Poder Judiciário não possui competência para sindicat ar atos das Casas Legislativas que se sustentam, unicamente, na interpretação conferida às normas regimentais internas. Precedentes: MS 25.144 AgR, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 28.02.2018; MS 31.951 AgR, Relator Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 31.08.2016, MS 24.356, Relator Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 12.09.2003. 2. A inexistência de fundamento constitucional no ato emanado do Poder Legislativo, cujo alicerce decorre unicamente da exegese do Regimento Interno das Casas Legislativas, revela hipótese de ato *interna corporis* insindicatável pelo Poder Judiciário.” STF, MS(AgRg) nº 35.581, Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, julgado em 15/6/2018, DJe 22-6-2018.

com os mandatos fixos e a impossibilidade de exoneração *ad nutum* dos Diretores e do Presidente do BCB, o Executivo “[c]apitula e abdica, sem que possa, das obrigações constitucionais emanadas do art. 170, art. 174 e 192. Agindo como ultra vires societatis, pratica [...] um ato de lesa pátria”. Os autores argumentam, ainda, que a mudança para o sistema de mandatos “afeta o sistema representativo e os mecanismos de funcionamento e controle dos órgãos estatais”.

118. Mais uma vez, a alegação de violação material da CRFB padece de ausência de indicação clara de parâmetro de constitucionalidade da norma impugnada mediante ação direta. A leitura não permite conhecer de que forma os dispositivos constitucionais invocados (artigos 170, 174 e 192 da Constituição) seriam violados pela nova legislação. Apura-se, pois, que o autor não atendeu à previsão do art. 3º, inciso I, da Lei nº 9.882, de 1999, mediante a indicação dos “fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações”, como já articulado preliminarmente.

119. De toda sorte, convém reconhecer que a jurisprudência do STF, desde a edição, nos anos 1960, do enunciado da Súmula nº 25 da Corte⁴¹, já compreendeu que determinados órgãos do Estado podem contar com rigidez no mandato e que tal sistemática não importa em violação de quaisquer princípios constitucionais, desde que sejam estabelecidas hipóteses específicas de perda do mandato que mantenham o equilíbrio entre os poderes. Nesse sentido:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS). Necessidade de prévia aprovação pela Assembleia Legislativa da indicação dos conselheiros. Constitucionalidade. Demissão por atuação exclusiva do Poder Legislativo. Ofensa à separação dos poderes. Vácuo normativo. Necessidade de fixação das hipóteses de perda de mandato. Ação julgada parcialmente procedente. [...]”

2. São inconstitucionais as disposições que amarram a destituição dos dirigentes da agência reguladora estadual somente à decisão da Assembleia Legislativa. O voluntarismo do legislador infraconstitucional não está apto a criar ou ampliar os campos de intersecção entres os poderes estatais constituídos sem autorização constitucional, como no caso em que se extirpa a possibilidade de qualquer participação do governador do estado na destituição do dirigente da agência reguladora, transferindo-se, de maneira ilegítima, a totalidade da atribuição ao Poder Legislativo local. Violação do princípio da separação dos poderes.

3. Ressalte-se, ademais, que conquanto seja necessária a participação do chefe do Executivo, a exoneração dos conselheiros das agências reguladoras também não pode ficar a critério discricionário desse Poder. Tal fato poderia subverter a própria natureza da autarquia especial, destinada à regulação e à fiscalização dos serviços públicos prestados no âmbito do ente político, tendo a lei lhe conferido certo grau de autonomia.

*4. A natureza da investidura a termo no cargo de dirigente de agência reguladora, bem como a incompatibilidade da demissão *ad nutum* com esse regime, haja vista que o art. 7º da legislação gaúcha prevê o mandato de quatro anos para o conselheiro da agência, exigem a fixação de balizas precisas quanto às hipóteses de demissibilidade dos dirigentes dessas entidades. Em razão do vácuo normativo resultante da inconstitucionalidade do art. 8º da Lei estadual nº 10.931/97 e tendo em vista que o diploma legal não prevê qualquer outro procedimento ou garantia contra a exoneração imotivada dos conselheiros da*

⁴¹ “A nomeação a termo não impede a livre demissão pelo Presidente da República, de ocupante de cargo dirigente de autarquia.” Aprovada em 13/12/1963.

Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS), deve a Corte estabelecer, enquanto perdurar a omissão normativa, as hipóteses específicas de demissibilidade dos dirigentes dessa entidade.

5. A teor da norma geral, aplicável às agências federais, prevista no art. 9º da Lei Federal nº 9.986/2000, uma vez que os dirigentes das agências reguladoras exercem mandato fixo, podem-se destacar como hipóteses gerais de perda do mandato: (i) a renúncia; (ii) a condenação judicial transitada em julgado e (iii) o procedimento administrativo disciplinar, sem prejuízo de outras hipóteses legais, as quais devem sempre observar a necessidade de motivação e de processo formal, não havendo espaço para discricionariedade pelo chefe do Executivo.

6. Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 8º da Lei estadual nº 10.931/97, em sua redação originária e naquela decorrente de alteração promovida pela Lei estadual nº 11.292/98, fixando-se ainda, em razão da lacuna normativa na legislação estadual, que os membros do Conselho Superior da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS) somente poderão ser destituídos, no curso de seus mandatos, em virtude de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado, ou de processo administrativo disciplinar, sem prejuízo da superveniência de outras hipóteses legais, desde que observada a necessidade de motivação e de processo formal, não havendo espaço para discricionariedade pelo chefe do Executivo.”⁴²

120. A hipótese da LC nº 179, de 2021, ajusta-se como luva à compreensão fixada pelo STF. As exonerações dos dirigentes, a despeito dos mandatos fixos, são autorizadas em quatro hipóteses diferentes previstas no art. 5º da legislação: (i) a pedido; (ii) por enfermidade incapacitante; (iii) por condenação em razão da prática de ato de improbidade administrativa ou de crime que acarreta, ainda que temporariamente, a proibição de acesso a cargos públicos; e (iv) por comprovado e recorrente desempenho insuficiente para o alcance dos objetivos da instituição. Nesta última hipótese, a proposta de exoneração será formulada pelo CMN ao Presidente da República, dependendo sua aprovação de prévia anuência do Senado. Enfim, ocorre unicamente com observância da “*necessidade de motivação e de processo formal*”, na dicção empregada pelo STF na ementa referida.

121. Mais recentemente, a Corte, por ocasião do julgamento de mérito nos autos da ADI nº 1.668, afirmou que a autonomia concedida a determinados órgãos reguladores não exclui a autoridade do Presidente da República na gestão da administração pública, razão pela qual sequer se conhecia da ação direta quanto ao tema. Consignou expressamente no voto disponibilizado no âmbito da sessão virtual que “*todas as entidades da administração indireta estão sujeitas à supervisão do Ministro a cuja Pasta estejam vinculadas, ou da Presidência da República, caso se trate de autarquia a ela vinculada.*”⁴³

122. Na hipótese dos autos, o art. 6º, *caput*, da LC nº 179, de 2021, exclui a possibilidade de vinculação a ministério, mas não afasta, até porque não poderia, a Autarquia da Administração Pública federal, incluindo-a expressamente em todos os seus sistemas estruturantes e submetendo-a, por conseguinte, aos pertinentes mecanismos de coordenação e controle, tudo em harmonia com as previsões contidas no art. 84, inciso II, da CFRB. Com efeito, dispõe o § 1º do art. 6º da LC nº 179, de 2021, que o “*Banco Central do Brasil corresponderá a órgão setorial nos sistemas da Administração Pública*

⁴² STF, ADI nº 1.949, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 17/9/2014, DJe-224 14-11-2014.

⁴³ Trecho do voto do Min. Edson Fachin, proferido na sessão realizada entre 19 e 26 de fevereiro de 2021, acórdão pendente ainda de publicação.

Federal, inclusive nos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal, de Pessoal Civil da Administração Pública Federal, de Controle Interno do Poder Executivo Federal, de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal, de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação, de Gestão de Documentos de Arquivo e de Serviços Gerais.”

123. Ademais, como visto, a nomeação dos dirigentes é de responsabilidade da autoridade máxima da Administração Pública federal, bem como será do Presidente da República a responsabilidade por sua exoneração, na forma do art. 5º da LC nº 179, de 2021. Não se pode deixar de apontar, ainda, que as metas de política monetária serão fixadas pelo CMN, consoante previsão do art. 2º da LC nº 179, de 2021, sendo o referido Conselho composto pelo Ministro de Estado da Economia, que o preside, pelo Secretário Especial de Fazenda do Ministério da Economia e pelo Presidente do BCB, sendo os dois primeiros nomeados e demissíveis *ad nutum* pelo Presidente da República, tudo conforme previsão do art. 8º da Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995.

124. Diante do exposto, apura-se que a atuação do BCB não será indiferente ao arcabouço legal que rege a atuação da Administração Pública federal, não obstante sua autonomia técnica e operacional e a concessão de mandatos a seus dirigentes. Há relação de equilíbrio entre os Poderes e, exatamente em razão disso, o estabelecimento de mandatos por agentes reguladores é expressamente admitida pela jurisprudência do STF.

b) Inconstitucionalidades decorrentes de eventual supressão da autonomia *de jure* do Banco Central

125. Na forma dos argumentos expostos ao longo deste pronunciamento, já se pode apurar que não há vício de iniciativa, eis que, efetivamente, não se trata de matéria reservada à iniciativa do Presidente da República, pois, antes de dizer sobre organização administrativa, a LC nº 179, de 2021, diz mais diretamente sobre a regulamentação dos artigos 164, *caput*, e 192, ambos da Constituição. Quando não, demonstrou-se que o Presidente da República efetivamente exerceu a competência constitucional pertinente.

126. Todavia, calha, ainda, relevante argumento adicional. É que, em verdade, a declaração de inconstitucionalidade da LC nº 179, de 2021, importaria em inconstitucionalidade ainda mais grave do que a supostamente impugnada nesta ADI: a supressão da autonomia concedida e pretendida diretamente pela CRFB ao banco central em nosso ordenamento jurídico.

127. Efetivamente, a CRFB, embora não crie, diretamente, o banco central, preconiza, ela própria, os elementos característicos da autonomia da autoridade monetária. Tais elementos permitem identificar, no plano constitucional, claro programa de concessão de autonomia ao banco central.

128. Com efeito, podem-se alinhar os seguintes elementos constitutivos da autonomia de um banco central: (i) competência privativa do banco central para a emissão de moeda; (ii) restrições à utilização do banco central para financiamento do governo; (iii) admissão de operações com títulos da dívida do governo apenas para regulação da oferta de moeda ou da taxa de juros (ou seja, para fins de política monetária); (iv) ausência de previsão de qualquer órgão governamental

com poder de mando ou ingerência sobre a execução da política monetária pelo banco central; (v) exigência de participação do Poder Legislativo no processo de designação dos dirigentes do banco central; (vi) especificação de mandatos fixos para os dirigentes da instituição. Note-se que o texto constitucional manifestamente atende aos cinco primeiros elementos constitutivos.

129. Segundo a CRFB, o monopólio de emissão é assegurado pelo art. 164, *caput*, nos seguintes termos: “[a] competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.” O foco na utilização de operações com títulos da dívida pública federal unicamente para fins de regulação da oferta de moeda ou da taxa de juros está no § 2º do mesmo dispositivo, segundo o qual “[o] banco central poderá comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros.” A restrição – efetiva vedação – ao financiamento do governo, está no § 1º do art. 164 da Constituição, que estabelece: “[é] vedado ao banco central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira.” Por fim, a par do eloquente silêncio quanto a órgãos que se possam imiscuir na execução da política monetária, há expressa previsão de competência do Senado Federal para aprovar previamente a escolha do presidente e dos diretores do banco central (art. 52, inciso III, alínea “d”, da CRFB).

130. Assim, apenas o sexto elemento, previsão de mandatos fixos, não foi expressamente preconizado pelo constituinte originário. Pois bem, mas por que razão o constituinte originário não estabelecera, desde logo, os mandatos fixos? O histórico do processo constituinte ajuda a compreender e revela que a única razão para a não fixação diretamente no texto constitucional dos mandatos fixos foi a compreensão de que o tema não seria materialmente constitucional.

131. Nesse ponto, confira-se o seguinte excerto de aprofundado estudo sobre o tema da autonomia do BCB, que o aborda com inúmeras referências históricas:

“A interpretação histórica, por seu turno, permitiu verificar, sobretudo, que, no curso dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-1988, foi expressamente discutida como questão central, no tocante à organização do sistema monetário-financeiro do País, a atribuição, ou não, ao BCB de um perfil autônomo – como era o perfil com que a instituição havia contado até o recrudescimento do regime militar e o advento do AI-5, quando se intensificou a ingerência do Ministério da Fazenda (MF) sobre o BCB e se suspendeu a eficácia da regra legal atinente aos mandatos fixos dos dirigentes da instituição. Observou-se, então, que, ao desfecho dos debates havidos nas instâncias temáticas pertinentes da ANC, que eram a Subcomissão do Sistema Financeiro (SSF) e a Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças (CSTOF) da Assembleia, prevaleceu posição francamente favorável à autonomia do BCB, materializada pela proposição de normas constitucionais relacionadas aos seguintes elementos autônomos: (i) exclusividade do exercício da competência de emissão pelo BCB; (ii) vedação da concessão, mesmo indireta, de empréstimos seus ao Estado; (iii) vinculação da compra e venda de títulos públicos pelo BCB a propósitos de política monetária; (iv) ausência de previsão do CMN ou de qualquer outro órgão com algum tipo de ascendência específica sobre a atuação do BCB; (v) necessidade de prévia aprovação senatorial para a nomeação, pelo Presidente da República, do Presidente e dos Diretores do BCB; e (vi) especificação de mandatos de quatro anos para tais dirigentes. Observou-se também que, de tais elementos, apenas o referente à especificação do tempo de mandato dos citados dirigentes não se manteve até a promulgação da Carta de 1988, por ter sido considerado, já no âmbito da Comissão de Sistematização (CS) da ANC, mais afeito a disciplinamento no plano infraconstitucional”.

[...]

Com efeito, a única razão consignada pelo relator da CS [Comissão de Sistematização] para, excepcionalmente, retirar do Anteprojeto de Constituição que aquela Comissão submeteria ao Plenário da ANC uma matéria aprovada por Comissão Temática da Assembleia – como a proposta, sufragada no âmbito da CSTOF, de que se especificasse, no próprio texto constitucional, a duração de quatro anos para o mandato dos dirigentes do BCB – foi o fato de se tratar de ‘matéria que pudesse ser reputada de nível da lei ordinária’ (BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Anteprojeto de Constituição da Comissão de Sistematização. Brasília, jun. 1987, p. 2. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-219.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2017).⁴⁴

132. Esse estudo e compreensão histórica do processo constituinte originário facilita a compreensão da razão pela qual apenas a autarquia banco central é referenciada entre as alíneas do inciso III do art. 52 da CRFB, especificamente na alínea “d”⁴⁵. Os cinco elementos de relevo presentes no plano constitucional – competência exclusiva para emissão de moeda, proibição de financiamento ao Tesouro, foco em política monetária para a atuação com títulos públicos, ausência de ingerências externas sobre a regulação da oferta de moeda e da taxa de juros e participação do Senado Federal na designação dos dirigentes – já demonstram o programa constitucional de que o País conte com banco central dotado de autonomia.

133. Ao legislador infraconstitucional, nesse contexto positivo constitucional, cumpria dar efetividade ao programa constitucional de gestão da moeda e constituir banco central com verdadeira autonomia e apto a garantir que o SFN promova “o desenvolvimento equilibrado do País” e seja capaz de “servir aos interesses da coletividade” (CRFB, art. 192), não banco central capturado pela vontade política circunstancial de curto prazo ou mesmo pelo próprio mercado. Assim, é a possibilidade de demissão *ad nutum* dos dirigentes do banco central pelo Presidente da República, ignorando a diretriz constitucional de autonomia e a inafastável participação do Senado Federal no processo de designação, que é, ela própria, inconstitucional ou, no mínimo, atentatória à vontade do constituinte originário.

134. Portanto, a declaração de inconstitucionalidade da norma impugnada importaria em atentar contra a vontade do constituinte originário. Isso porque há mais de trinta anos a Constituição reclama, como revela o processo histórico de compreensão de suas normas, a efetivação da autonomia do Banco Central pela fixação de mandatos aos dirigentes.

135. Daí se percebe que eventual declaração de inconstitucionalidade da LC nº 179, de 2021, implicaria ofensa ao próprio programa constitucional. Em outras palavras, eventual procedência da ADI nº 6.696 acarretaria, para o País, esta sim, situação de inconstitucionalidade ainda mais grave do que a alegada nesta ADI, em razão da contrariedade ao desiderato constitucional, que é central para a disciplina da ordem econômica e financeira, de concessão de autonomia à autoridade monetária.

44 XIMENES DE VASCONCELOS, Rafael Bezerra. **Autonomia do banco central: um comando constitucional ignorado**. Dissertação de Mestrado aprovada pelo Programa de Mestrado em Direito do UniCEUB. Orientador: Prof. Doutor Ivo Teixeira Gico Jr., 2018, f. 37, 38 e 409.

45 “Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: [...] III - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de: [...] d) Presidente e diretores do banco central”.

c) A inviabilidade da discussão política em ADI sobre os benefícios ou não da consagração da diretriz constitucional de banco central autônomo

136. Verifica-se que as partes autoras da ADI nº 6.696 buscam, na verdade, fazer prevalecer posição política própria acerca da necessidade de se ter ou não o BCB autônomo. E o fazem indevidamente sob a roupagem de ação direta, visando a prolongar a discussão política que foi travada e democraticamente resolvida no Congresso Nacional.

137. Nota-se, para justificar a afirmação acima vertida, que as partes autoras não desenvolvem fundamentação jurídica adequada quanto à inconstitucionalidade material, mas, sim, aduzem argumentos metajurídicos e pseudossociais a justificar a não adoção de BCB autônomo. Máxime as menções de que o BCB é autônomo “*de fato*”, de que perderá sua credibilidade, de que haverá desregulamentação do SFN etc. Ou seja, nenhum argumento estritamente jurídico.

138. Como se não bastasse a ausência de argumentação jurídica suficiente que amparasse a pretensão de inconstitucionalidade material, tem-se que a opção de BCB autônomo foi, ao contrário, intenção do Poder Constituinte originário, extensamente consagrada na Constituição de 1988. Como já foi demonstrado, a autonomia do banco central não se resume a mandatos fixos, e a Constituição de 1988 contemplou cinco aspectos fundamentais da autonomia do BCB, relegando apenas a questão dos mandatos fixos à legislação infraconstitucional.

139. E, mesmo que não tivesse sido essa a intenção do constituinte originário, a discussão política acerca dos benefícios ou prejuízos da adoção do BCB autônomo deve ser empreendida no foro competente, que é o Congresso Nacional. Por sinal, o Congresso Nacional empreendeu tal discussão ao longo de trinta anos, até a promulgação da LC nº 179, de 2021, norma que veio a dar concretude aos dispositivos previstos nos artigos 164 e 192 da CRFB. Tal discussão política não pode ser feita em sede de ADI, sem um mínimo de lastro jurídico, sob pena de o Poder Judiciário substituir o Poder Legislativo e o Poder Executivo nas escolhas políticas exercidas constitucional, legítima e democraticamente pelas Casas do Congresso Nacional, com sanção, ao final, pelo Presidente da República.

140. Dessa forma, não procede a argumentação dos requerentes que, no tocante à suposta inconstitucionalidade material, mal disfarçadamente, pretendem rediscutir a conveniência do banco central autônomo, não sua adequação ou inadequação ao texto constitucional.

d) Análise do modelo de banco central autônomo no direito comparado europeu

141. Demonstrar-se-á, nesta parte, a perfeita compatibilidade do conceito de autonomia da autoridade monetária com o princípio democrático, bem como o reconhecimento da legitimidade da atuação do banco central autônomo, à luz da jurisprudência dos tribunais constitucionais nacionais europeus e do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), fazendo-se, assim, paralelo com o modelo de autonomia aperfeiçoado pela LC nº 179, de 2021.

142. Em determinado trecho da petição inicial, os autores, mal comparando a relação entre o governo da Grécia e o Banco Central Europeu (BCE), de um lado, com a relação entre o governo

do Brasil e o BCB, de outro, alegam que haveria descoordenação entre políticas econômica e fiscal, como revelaria a crise grega, eis que o “governo grego não pode imprimir moeda porque quem imprime moeda é o BCE. O governo grego não pode mexer nem movimentar as taxas de juros porque quem altera as taxas de juros é o BCE. A Grécia também não pode alterar os demais instrumentos de controle monetário, como redescontos bancários e depósitos compulsórios. Sempre o mentor das movimentações dos instrumentos monetários é o BCE.”

143. Não é preciso abordar a diferença entre o relacionamento político e institucional do governo da Grécia com o BCE e o registrado na experiência pátria entre o governo brasileiro e o BCB. Além de autônomo, o BCE é experiência única de banco central supranacional. O BCB, como visto, continua a integrar a Administração Pública federal, integrando todos os seus sistemas na condição de órgão setorial (cf. itens 122 a 124 deste pronunciamento).

144. Mas, já que os autores desta ADI trouxeram à baila o BCE, é oportuno fazer referência à jurisprudência europeia, que será capaz de espancar qualquer alegação de violação ao princípio democrático. Faz-se o cotejo, sob perspectiva democrática, com a autoridade monetária europeia, firmando comparação possível, *mutatis mutandis*.

145. O BCE e o Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) constituem modelo paradigmático de atuação autônoma de banco central, que, ressalvadas as peculiaridades locais e regionais, guarda, em sua essência e em seu desenho institucional, indicações relevantes para o modelo de autonomia aperfeiçoado no ordenamento jurídico brasileiro pela LC nº 179, de 2021.

146. O modelo europeu, no qual os tratados constitutivos da União Europeia (UE) atribuem ampla independência institucional ao BCE, já foi objeto de profundo escrutínio doutrinário e jurisprudencial. Por meio do exame da jurisprudência dos tribunais constitucionais nacionais europeus e do TJUE, depreende-se que a afirmação de conceito funcionalizado de independência garantiu que a atuação do BCE autônomo fosse considerada plenamente compatível com as exigências do princípio democrático.

147. Além disso, o exame da jurisprudência europeia sobre a matéria permite, igualmente, que se observe que a atribuição, pelo ordenamento jurídico, de independência à atuação do BCE não o colocou em situação de intangibilidade ou vazio institucional, sendo, na realidade, complementada pela sujeição a mecanismos fiscalizadores garantidores de transparência, pela necessária vinculação a objetivos ditados pelas normas e instituições comunitárias europeias e, ainda, pela plena submissão de suas ações ao controle judicial exercido pelo TJUE.

148. Essas características se fazem também presentes no modelo de autonomia do BCB, aperfeiçoado pela LC nº 179, de 2021. É possível, portanto, mesmo levando-se em conta as especificidades dos bancos centrais e dos ordenamentos constitucionais brasileiro e europeu, traçar paralelo entre a adequação constitucional da LC nº 179, de 2021, e a afirmação, pela jurisprudência dos tribunais constitucionais europeus e do TJUE, da legitimidade jurídica e democrática da atuação de um banco central autônomo.

149. Fundamental para a compreensão do tema é a análise empreendida pelo TJUE no julgamento do processo C-11/00⁴⁶ (Commission v. ECB), no qual a Corte Europeia fixou importantes diretrizes que esclareceram o modo como o princípio da independência do banco central presente no tratado constitutivo da UE deve ser interpretado para a sua compatibilização com as exigências do Estado Democrático de Direito e do princípio democrático, também presentes nos tratados constitutivos da UE e nas constituições nacionais europeias.

150. Afirmou-se, nesse relevante precedente, conceito funcionalizado de independência do banco central⁴⁷, em que esta não deve ser vista ou considerada como fim em si mesma, servindo, na realidade, a propósito específico: proteger a atuação e o processo decisório do BCE de pressões políticas de curto prazo, tornando-o, assim, capaz de perseguir de forma efetiva o objetivo primordial da estabilidade de preços e, ainda, sem prejuízo da persecução desse objetivo, auxiliar as políticas econômicas comunitárias igualmente presentes nos tratados constitutivos da UE.

151. Da mesma forma, o TJUE deixou claro, em sua apreciação do caso, que a independência atribuída ao BCE não tem como consequência destacá-lo completamente da Comunidade Europeia ou subtraí-lo à aplicação das normas de direito comunitário. Ao contrário, o BCE atua nos limites das atribuições que lhe são conferidas pelo Tratado e pelos Estatutos do SEBC, estando, além disso, sujeito a diversas fiscalizações comunitárias, nomeadamente as do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas. Destaca-se, nesse sentido, o seguinte trecho do acórdão exarado pela Corte Europeia:

“Comissão das Comunidades Europeias contra Banco Central Europeu. – Acórdão do Tribunal de 10 de Julho de 2003 - Banco Central Europeu (BCE) - Decisão 1999/726/CE relativa à prevenção da fraude - Protecção dos interesses financeiros das Comunidades - Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) - Regulamento (CE) n.º 1073/1999 - Aplicabilidade ao BCE - Excepções de ilegalidade - Admissibilidade - Independência do BCE - Artigo 108.º CE - Base jurídica - Artigo 280.º CE - Consulta do BCE - Artigo 105.º, n.º 4, CE - Proporcionalidade. - Processo C-11/00.

[...]

134. Por outro lado, como resulta da própria redacção do artigo 108.º CE, as influências externas contra as quais essa disposição pretende proteger o BCE e os seus órgãos de decisão são as que podem interferir com o cumprimento das «missões» que o Tratado CE e os Estatutos do SEBC conferem ao BCE. Como referiu o advogado-geral nos n.os 150 e 155 das suas conclusões, o artigo 108.º CE visa, essencialmente, preservar o BCE de todas as pressões políticas a fim de lhe permitir prosseguir eficazmente os objectivos consignados às suas missões, graças ao exercício independente dos poderes específicos de que dispõe para esse efeito por força do Tratado CE e dos Estatutos do SEBC.

135. Inversamente, como alegam justificadamente a Comissão e os intervenientes, o reconhecimento ao BCE dessa independência não tem como consequência destacá-lo completamente da Comunidade

⁴⁶ C-11/00 Commission v. ECB, EU:C:2003:395.

⁴⁷ Sobre o tema, ver GONZALÉZ BOTIJA, Fernando: Los Límites de la Autonomía del Banco Central Europeo: Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 2003. Comisión de las Comunidades Europeas contra Banco Central Europeo (BCE) - Asunto C-11/00, *Revista española de Derecho Administrativo* 2004 p. 469-50; LAVRANOS, Nikolaos: Die begrenzte, funktionelle Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank, *Europarecht* 2003 p.878-887; SPAGNUOLO, Francesca; PIZZANELLI, Giovanna: La Corte di giustizia nel caso OLAF precisa che l'indipendenza della BCE e della BEI non determina il loro isolamento dal contesto giuridico comunitario, *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* 2005 p.233-2520; e ELDERSON, Frank; WEENINK, Hans: The European Central Bank redefined? A landmark judgment of the European Court of Justice, *Euredia* 2003 p. 273-301.

Europeia e subtraí-lo à aplicação das normas de direito comunitário. Com efeito, resulta, antes de mais, do artigo 105.º, n.º 1, CE que o BCE tem por finalidade contribuir para a realização dos objectivos da Comunidade Europeia, enquanto o artigo 8.º CE precisa que o BCE actua nos limites das atribuições que lhe são conferidas pelo Tratado CE e pelos Estatutos do SEBC. Em seguida, como recordou a Comissão, o BCE está, nas condições previstas por este Tratado e pelos referidos estatutos, sujeito a diversas fiscalizações comunitárias, nomeadamente as do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas. Por último, verifica-se que os autores do Tratado CE não pretenderam, de modo algum, subtrair o BCE a qualquer forma de intervenção normativa do legislador comunitário, como são disso testemunho, nomeadamente, os artigos 105.º, n.º 6, CE, 107.º, n.os 5 e 6, CE, bem como 110.º, n.º 1, primeiro travessão, CE e 3.º, CE, invocados pela Comissão.”⁴⁸

152. A conclusão alcançada pelo TJUE corrobora, em larga medida, o exame feito pelo Advogado Geral Francis Jacobs no caso. Em seu parecer⁴⁹, são elencadas várias salvaguardas institucionais que complementam o princípio da independência do banco central e que garantem que o BCE não atue em uma situação de completo isolamento em relação às demais instâncias da UE.

153. Entre esses mecanismos estão, por exemplo, a participação do Parlamento Europeu no processo de indicação dos dirigentes do BCE, o dever do presidente do BCE de apresentar regularmente ao Parlamento Europeu relatório prestando contas sobre as atividades de política monetária, a possibilidade de comissões parlamentares organizarem audiências com o presidente e os membros do corpo decisório do BCE e o poder do Conselho e do Parlamento Europeus de editarem normas sobre as atividades do BCE e de lhe atribuírem tarefas na área da supervisão prudencial.

154. Embora o BCE goze de independência institucional maior do que a atribuída ao BCB, e o exame da constitucionalidade da atuação deste último deva, evidentemente, ser feito à luz do ordenamento jurídico brasileiro e da tradição constitucional pátria, fica claro que as salvaguardas institucionais exigidas pela jurisprudência europeia para compatibilizar a atuação do banco central autônomo com o princípio democrático e com as exigências do Estado de Direito estão também presentes no modelo brasileiro.

155. A LC nº 179, de 2021, atribuiu, nesse sentido, já no seu artigo 1º, ao BCB objetivo fundamental claro e inequívoco, ou seja, a estabilidade de preços, objetivo este que legitima e justifica sua atuação autônoma e que também permite, como ocorre na experiência europeia, a construção de conceito funcionalizado de independência, no qual esta não é fim em si mesma, não isola o BCB do restante do ordenamento jurídico pátrio e serve a propósito específico: proteger a atuação e o processo decisório do BCB de pressões políticas de curto prazo, tornando-o assim capaz de perseguir de forma efetiva o objetivo primordial da estabilidade de preços.

156. A LC nº 179, de 2021, determina, igualmente, que a autonomia do BCB é restrita à escolha dos *instrumentos* para atingir metas de política monetária estabelecidas por órgão da União, o CMN (art. 2º), cujos membros são, em sua maioria, nomeados e demissíveis *ad nutum* pelo Presidente da República. Verifica-se, portanto, que o BCB não tem autonomia para estipular seus próprios objetivos ou metas, mas, apenas, para manusear, de forma objetiva e tecnicamente

⁴⁸ C-11/00 Commission v. ECB, EU:C:2003:395. Destaques acrescentados.

⁴⁹ Commission v. ECB. Opinion of Advocate General Jacobs, de 3 de outubro de 2002. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=47730&doclang=EN>>. Acesso em: 12 mar. 2021.

fundamentada, os instrumentos de política monetária necessários para alcançar os objetivos e metas democraticamente estabelecidos.

157. É também o Presidente da República, por outro lado, quem detém o poder de indicar o Presidente e os Diretores do BCB, em processo de nomeação condicionado pela decisiva deliberação do Poder Legislativo, por meio do Senado Federal (art. 4º).

158. O Senado detém, da mesma forma, como já esclarecido, a prerrogativa de decidir, a partir de proposição do Presidente da República, provocado, por seu turno, pelo CMN, sobre a exoneração do presidente e diretores do Banco Central (art. 5º, inciso IV, § 1º).

159. Na mesma linha, o presidente do BCB deverá apresentar ao Senado, em arguição pública, no primeiro e no segundo semestres de cada ano, relatório de inflação e relatório de estabilidade financeira, explicando ao Parlamento as decisões tomadas no semestre anterior (art. 11).

160. A atuação do BCB, conforme o modelo de autonomia aperfeiçoado pela LC nº 179, de 2021, não está, enfim, de forma alguma isolada do ordenamento jurídico brasileiro, sujeitando-se, ao contrário, a par da obrigação específica prevista no art. 11 da referida lei, a uma série de salvaguardas institucionais e mecanismos de fiscalização, transparência e prestação de contas que asseguram sua plena adequação às exigências do Estado Democrático de Direito estabelecidas pela CRFB, entre as quais o inafastável controle jurisdicional dos seus atos pelo Poder Judiciário, além dos demais controles internos e externos a que se sujeitam todos os órgãos e entidades da Administração Pública federal, bem como inúmeros mecanismos de transparência de gestão e de participação popular na elaboração e discussão de atos normativos de competência da Autarquia.

e) Razões que fundamentam a autonomia do BCB

161. A autonomia do BCB prevista na LC nº 179, de 2021, não é escolha político-ideológica, mas sim decisão democraticamente adotada pelo Estado, por iniciativa do Presidente da República e aprovada pelo Congresso Nacional, fruto de longo processo de amadurecimento político-institucional, que passou por várias legislaturas e mandatos presidenciais, além de encontrar importantes e bem-sucedidos paralelos na experiência internacional.

162. Não se trata de medida apressada, mas que deflui de antiga discussão política, técnica e acadêmica que remonta a períodos anteriores aos primórdios da criação do BCB, passa pela tramitação parlamentar da proposição legislativa que leva à edição da Lei nº 4.595, de 1964, volta à tona nas deliberações da Assembleia Nacional Constituinte, adquire *status* constitucional na Constituição de 1988 – quando apenas a questão sobre mandatos fixos é delegada ao legislador infraconstitucional –, progride ao longo de debates parlamentares a respeito de inúmeros projetos que buscavam regulamentar os artigos 164 e 192 da CRFB e, finalmente, deságua no texto da LC nº 179, de 2021.

163. O próprio BCB também evoluiu desde sua criação, adequando sua organização administrativa e institucional para alcançar, após o exercício da autonomia “*de fato*” de que já dispunha, a necessária maturidade para merecer a confiança da sociedade e dos poderes constituídos, estando, pois, apto a receber a autonomia formal, a fim de que seus dirigentes possam bem conduzir a política

monetária mediante o exercício de mandatos fixos, vinculados ao cumprimento dos objetivos constitucionais e legais da Autarquia, empregando os meios legalmente previstos para alcançar as metas estabelecidas pelo CMN.

e.1) A ideia de banco central autônomo não é monopólio de nenhuma corrente política, econômica ou ideológica

164. Para evidenciar que não se trata de optar por determinada linha da teoria econômica ou doutrina político-ideológica e também demonstrar que o tema vem sendo debatido desde antes da criação do BCB, bastaria citar alguns excertos do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, 1963-65⁵⁰, concebido pelo então Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda do Governo João Goulart, o economista Celso Furtado. Dentre as chamadas “DIRETRIZES PARA AS REFORMAS DE BASE REQUERIDAS PELO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO”, destaca-se daquele Plano Trienal, de 1962, a falta de “condições institucionais básicas” para combater “a pressão inflacionária e o conseqüente alto custo social do desenvolvimento de nossa economia”, razão por que se propunha, entre outras medidas:

“5.2. – REFORMA BANCÁRIA

[...]

No que respeita ao problema de estrutura administrativa pública mais adequada ao controle da moeda e do crédito, convém distinguir liminarmente, dois níveis: o Conselho Monetário, com a função de determinar a política monetária e bancária e o Banco Central, propriamente dito, cuja função é executar a política traçada pelo Conselho.

Examinando-se, em primeiro lugar, o problema de Banco Central, cabe indagar que aperfeiçoamentos devem ser introduzidos na estrutura dos órgãos que atualmente desempenham função dessa natureza, relegando-se a segundo plano o exame de alternativas teóricas. Colocada nestes termos a questão, há que examinar três posições básicas:

a) expansão da SUMOC, para completar-lhe a estrutura e funções instituídas em 1945, com o objetivo expresso de preparar a criação do Banco Central;

b) transferência ao Banco do Brasil S. A. de todas as funções de Banco Central, continuando aquela Instituição a desempenhar, concomitantemente, funções de banco comercial, rural e industrial;

c) a alternativa anterior, com eliminação, todavia, de todas as funções do Banco do Brasil incompatíveis com as de Banco Central.

Das três alternativas apontadas, a primeira e a última são aceitáveis, em termos de boa técnica de Banco Central, mas a segunda representaria hipertrofiar ainda mais as funções do Banco do Brasil, com repercussões seguramente negativas. Omitindo-se, por questão de síntese, as razões que justificam, embora teoricamente correta, a segunda alternativa, reconhece-se como solução mais recomendável a que compreende a ampliação da SUMOC, incorporando-se-lhe a Carteira de Redescontos e a Caixa

50 BRASIL, Presidência da República. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, 1963-65 – síntese. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1962, pp. 192 e 193. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/handle/iditem/495>>. Acesso em: 20 mar. 2021.

de Mobilização Bancária, cujas atribuições atuais representam praticamente o essencial das funções executivas de Banco Central, cabendo acrescentar, apenas, o poder de supervisão do mercado cambial e a custódia das reservas monetárias internacionais oficiais. Paralelamente a SUMOC será transformada em Autarquia, para que tenha independência administrativa e possa atuar eficientemente.”⁵¹

165. A solução então proposta para a criação de um banco central brasileiro foi aquela formulada por Celso Furtado, considerado “*um grande crítico do liberalismo*”⁵². Furtado propôs a criação de banco central independente, “*para que possa atuar eficientemente*”, considerado uma das “*condições institucionais básicas*” para o desenvolvimento econômico com controle sobre a “*pressão inflacionária*” e sem o “*consequente alto custo social*”.

166. Àquela época, 1962, o maior grau de autonomia que uma entidade de direito público poderia ter seria adquirindo a natureza de autarquia. É legítimo afirmar que a simples “*independência administrativa*”, naquelas circunstâncias históricas – quando preponderava a concepção de Estado intervencionista e planejador do desenvolvimento econômico –, já seria administrativa e politicamente igual a ou maior do que a “*autonomia*” que hoje a LC nº 179, de 2021, confere ao BCB, no atual contexto, em que vários setores da atividade econômica são regulados por agências dotadas de autonomia e dirigidas por autoridades com mandatos fixos, não coincidentes com o de Presidente da República.

167. Atualmente, um banco central sem autonomia completa seria, *mutatis mutandi*, mais fraco e ineficiente para cumprir os objetivos da política monetária do que banco central apenas com natureza autárquica em 1962 (ano do Plano Trienal) ou 1964 (ano em que a Sumoc viria finalmente a ser transformada na autarquia BCB). Considerando, portanto, que o banco central autárquico em 1962 já era um grande avanço em termos de autonomia, declarar, em sentido contrário, a esta altura do desenvolvimento institucional do País, que o Congresso Nacional e o Presidente da República, em conjunto, não podem, por lei complementar, atribuir autonomia ao banco central seria lamentável e injustificável retrocesso.

168. Mas, já naquela época, discutiu-se o assunto e acabou-se decidindo pela concessão de autonomia, com mandatos fixos para os dirigentes do banco central, na versão original da Lei nº 4.595, de 1964.

169. Muito embora o PL nº 15, de 1963⁵³, que viria a ser aprovado na forma da Lei nº 4.595, de 1964, não trouxesse originalmente a previsão de mandatos fixos para os dirigentes do banco central – mas sim para três dos sete membros do CMN –, em sua tramitação parlamentar a ideia de independência evoluiu, e a lei que criou o BCB foi editada com mandato de seis anos para os diretores da autarquia monetária. Tal mandato viria posteriormente a ser ampliado para sete anos em 1967 e, por fim, extinto em 1968 pelo Ato Institucional nº 5.

170. Nada mais é preciso dizer para desvincular a ideia de autonomia do banco central de qualquer dogma doutrinário ou preferência político-ideológica.

⁵¹ Idem, ibidem. Destaques acrescentados.

⁵² Disponível em: <<https://voyager1.net/economia/economistas-de-esquerda/>>. Acesso em: 12 mar. 2021.

⁵³ Diário do Congresso Nacional, de 6 de abril de 1963, Seção I, pp.1256/1260. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCDo6ABR1963.pdf#page=10>>. Acesso em: 14 mar. 2021.

e.2) A maturidade institucional do BCB para ser autônomo

171. Alan Blinder, economista americano que foi Vice-Presidente do banco central americano entre junho de 1994 e janeiro de 1996, na coletânea de conferências publicada na forma de sucinto, mas impactante, livro, intitulado *Bancos Centrais: Teoria e Prática*, na última conferência, denominada *Independência do Banco Central*, trata, além de considerações econômicas, de aspectos práticos, filosóficos e organizacionais relativos à ideia de independência do banco central.

172. Sobre a **definição e base teórica** da questão da independência do banco central, afirma Blinder que a independência do banco central pressupõe o atendimento de duas condições. Primeiro, “*em uma democracia, parece inteiramente apropriado que as autoridades políticas definam os objetivos e depois instruem o banco central a tentar atingi-los*”. O banco central “*não precisa ter autoridade para definir os objetivos*”, o que seria “*uma concessão de poder inapropriadamente grande*”. Basta que tenha “*independência de instrumento, mas não de objetivo*”⁵⁴.

173. É exatamente o que consta na LC nº 179, de 2021: os objetivos do Banco Central já estão definidos no art. 1º, e o estabelecimento das metas da política monetária é atribuído pelo art. 2º ao CMN, cabendo ao BCB “*conduzir a política monetária necessária para o cumprimento das metas estabelecidas*”. Vale dizer, o BCB não irá definir os objetivos da política monetária, mas sim adotar as medidas necessárias para alcançá-los.

174. A segunda condição vislumbrada por Blinder diz respeito à quase irreversibilidade das decisões do banco central, no sentido de que o custo político para que se reverta uma decisão técnica do banco central seja elevado. Não fosse assim, “*o Fed não seria realmente independente, já que suas decisões seriam acatadas apenas quando não desagradassem alguém mais poderoso*”, afirma o autor. Ele ainda esclarece que “[p]ara ser independente, o banco central precisa ter a liberdade de fazer as coisas politicamente impopulares”, mas tecnicamente necessárias.⁵⁵

175. Sem dúvida, combater a inflação muita vez requer da autoridade monetária a adoção de medidas contrárias às preferências políticas dos governantes, o que por si só justifica a necessidade de autonomia, considerações perfeitamente aplicáveis à realidade brasileira. Para isso, os mandatos que a novel LC nº 179, de 2021, confere ao BCB constituem salutar medida de boa técnica de bancos centrais, a fim de controlar as “*pressões inflacionárias*” e evitar o “*alto custo social*” do desenvolvimento econômico, conforme já prenunciava o referido projeto de lei de criação do BCB.

176. E o banco central deve ser independente, ainda segundo Blinder, por razão muito simples: “[a] política monetária, por sua própria natureza, requer um horizonte de longo prazo”, pois “*as pessoas responsáveis pela tomada de decisões não veem os resultados de suas ações por um bom tempo*”.⁵⁶

177. É sábio, conforme preconiza o autor, “*despolitizar a política monetária*”, colocando-a nas mãos de uma **Diretoria composta por profissionais com notório saber na área**, aprovados pelo Senado, mas “*protegidos do agito da política*”. Eis as “*razões para retirar as decisões relativas à política*

⁵⁴ BLINDER, Alan S. *Bancos centrais: teoria e prática*. Tradução de Maria Abramo Caldeira Brant. São Paulo: Editora 34, 1999, p. 72.

⁵⁵ Idem, ibidem, p. 77.

⁵⁶ Idem, ibidem, p. 73.

*monetária da ‘selva política’: as decisões sobre políticas monetárias claramente exigem um horizonte de longo prazo, porque seus efeitos alocativos e distribucionais irão reverberar por muitos anos”.*⁵⁷

178. A LC nº 179, de 2021, vem, em boa hora, ao encontro dessas orientações, que têm o propósito de propiciar boa política monetária, de modo a promover o desenvolvimento equilibrado da economia, com controle sobre as “pressões inflacionárias”, razão por que os diretores do BCB terão mandatos fixos e serão “*todos nomeados pelo Presidente da República entre brasileiros idôneos, de reputação ilibada e de notória capacidade em assuntos econômico-financeiros ou com comprovados conhecimentos que os qualifiquem para a função*” (art. 3º), “*após aprovação de seus nomes pelo Senado Federal*” (art. 4º).

f) O banco central e a alegação de “captura” pelo mercado

179. Os autores da ADI nº 6.696 alegam que a autonomia do BCB tornaria a instituição vulnerável à “captura” pelo mercado. Essa argumentação, que se fundamenta em indemonstrados riscos de influências indevidas sobre os dirigentes e servidores da autoridade monetária, ignora a inserção do BCB na administração pública e toda a robusta e diversificada estrutura legal e institucional em matéria de deveres funcionais e éticos dos agentes públicos.

180. Com efeito, o BCB sujeita-se a extenso arcabouço normativo que visa a preservar os agentes públicos de conflitos de interesse no exercício de suas atribuições e após deixarem seus cargos. Podem-se citar, como exemplos de diplomas aplicáveis aos dirigentes e servidores do BCB em matéria de obrigações funcionais, ética pública e transparência e responsabilidade na gestão, a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (Lei do Regime Jurídico Único dos servidores públicos federais) e extensa legislação complementar (por exemplo, a Lei nº 9.650, de 27 de maio de 1998, e a Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008); a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação); a Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013 (Lei de Conflito de Interesses); a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei da Empresa Limpa); a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa); o Código de Conduta da Alta Administração Federal, divulgado pela Exposição de Motivos nº 37, de 18 de agosto de 2000; o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, anexo ao Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994; o Código de Conduta dos Servidores do Banco Central do Brasil, aprovado pelo Voto BCB nº 136, de 22 de abril de 2008; e as Resoluções e Orientações da Comissão de Ética Pública (CEP) da Presidência da República (CEP-PR). A tais normas, a que se alude em caráter exemplificativo, soma-se contundente legislação penal, podendo-se referir, à guisa de exemplo na esfera de atuação do BCB, os crimes contra a administração pública e os crimes contra o SFN.

181. Esse abrangente e variado contexto normativo é acompanhado por robusta estrutura de órgãos dedicados à fiscalização e ao controle dos atos dos dirigentes e servidores do BCB, podendo-se referir, sob esta rubrica, o Congresso Nacional, o Ministério Público e o Poder Judiciário, bem como o Tribunal de Contas da União, a Controladoria-Geral da União e a Comissão de Ética Pública da Presidência da República. Nessa linha, citem-se, ainda, as instâncias de controle próprias do BCB, que compreendem a Procuradoria-Geral, a Corregedoria-Geral e a Auditoria Interna, bem como a auditoria de suas demonstrações financeiras por empresa de auditoria independente. Ademais,

⁵⁷ Idem, *ibidem*, p. 76. Destaques acrescentados.

deve-se recordar que a governança e os procedimentos e rotinas do BCB sujeitam-se a avaliações internacionais por organismos e fóruns multilaterais, cabendo indicar, dentre outros, o *Financial System Assessment Program*, conduzido conjuntamente pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial, e as avaliações realizadas pelo Grupo de Ação Financeira Internacional (Gafi).

182. Por fim, não é demais recordar que o corpo funcional do BCB é integralmente composto por funcionários de carreira, admitidos por concurso público e detentores de cargos efetivos, contando o BCB com arraigada cultura institucional de tratamento técnico, ético e profissional das questões compreendidas na esfera de suas atribuições. Todas as funções de chefia e de assessoramento do BCB são, por determinação legal, de exercício privativo dos integrantes de suas carreiras. A única exceção são os cargos de Presidente e de Diretores do BCB, cujos provimento e exoneração, consoante extensamente demonstrado acima, sujeitam-se, na forma da CRFB e da LC nº 179, de 2021, a mecanismos eficazes de controle por instâncias democráticas e judiciais.

183. Toda essa estrutura legal e institucional continua a aplicar-se integralmente ao BCB, nada havendo, na LC nº 179, de 2021, que afaste sua incidência. Não há, portanto, qualquer suporte à afirmação de que a autonomia do BCB abriria espaço para indiscriminada “captura” por interesses de mercado; ao contrário, o ordenamento jurídico pátrio é pleno em normas, procedimentos e controles para evitar influências indevidas e conflitos de interesses no âmbito do BCB.

184. A bem da verdade, é na ausência de autonomia que se poderia vislumbrar, em tese, o risco de influências indevidas de agentes de mercado, mediante pressões encampadas por meio do poder político. A experiência institucional brasileira, afortunadamente, não registra casos de ingerências indevidas sobre a atuação da autoridade monetária. Não se pode negar, em todo o caso, o mérito da LC nº 179, de 2021, para, na linha de experiências bem-sucedidas na esfera internacional, consagrar modelo de gestão autônoma e técnica para o BCB.

g) Abertura e responsabilização do BCB

185. Medidas de política monetária têm efeitos profundos sobre as vidas de pessoas comuns. Em uma democracia, o banco central deve *explicação* sobre o que está fazendo, por que o faz e o que espera conseguir.

186. A liberdade de agir do banco central implica *obrigação* de explicar – motivar – suas decisões perante a população. A independência e a responsabilização são simbióticas, não conflitantes. Mas explicar as decisões não significa submetê-las a votação. Uma maior abertura pode até mesmo melhorar a eficiência da política monetária como estabilizador macroeconômico.

187. Essa *abertura* e, especificamente, esse dever de *explicação*, estão expressamente impostos ao BCB pelo art. 11 da LC nº 179, de 2021⁵⁸. Mas isso não é novidade. O BCB já apresentava, periodicamente, relatórios à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado.

⁵⁸ “Art. 11. O Presidente do Banco Central do Brasil deverá apresentar, no Senado Federal, em arguição pública, no primeiro e no segundo semestres de cada ano, relatório de inflação e relatório de estabilidade financeira, explicando as decisões tomadas no semestre anterior”.

188. Exemplo da transparência do BCB no desempenho de suas atribuições legais é a publicação imediata das atas do Copom. Pelo menos desde a 24ª Reunião do Copom, realizada em 20 de maio de 1998, as atas do Copom são publicadas no sítio eletrônico do BCB.⁵⁹

189. A Lei de Acesso à Informação, instituto amplamente apropriado e utilizado pelos cidadãos brasileiros, também visa a atender a esse requisito de abertura e transparência, sendo mais uma boa prova da maturidade institucional, nesse caso, não só do BCB, mas da própria sociedade brasileira para exigir abertura e responsabilidade de um banco central autônomo.

190. Um lado importante dessa abertura é a promoção da educação financeira. Não basta o banco central ser aberto e explicar suas ações de modo mais claro, objetivo e acessível ao público em geral. É preciso, por outro lado, promover também a educação financeira do consumidor do serviço bancário para que esta explicação lhe seja mais compreensível. Para isso, o Programa de Educação Financeira do BCB⁶⁰ é mais uma prova de maturidade para a autonomia do banco central.

191. Os relatórios e explicações semestrais que o BCB deve apresentar em “*arguição pública*” no Senado (art. 11 da LC nº 179, de 2021) visam a atender ao requisito de transparência, somando-se a inúmeras outras medidas de prestação de contas e divulgação de informações, já previstas na legislação em vigor, a exemplo da divulgação das atas do Copom.

192. A autonomia concedida pela LC nº 179, de 2021, conforme já se aventou acima, também tem o efeito de conferir ao BCB maior independência em relação aos mercados, de modo a adotar decisões que não necessariamente sigam as expectativas já “precificadas” pelos agentes econômicos. O controle do Senado sobre as indicações de nomes para ocupantes das diretorias do BCB milita no mesmo sentido de mitigar riscos de captura da autarquia especial por pessoas que representem interesses de grupos específicos da sociedade.

193. E a “quarentena”, prevista no art. 10, inciso III e parágrafo único, da LC nº 179, de 2021, além de outras normas e órgãos de controle, como já ressaltado, contribui para propiciar a autonomia do presidente e dos diretores do BCB não só em relação à política, mas também em relação ao mercado, o que é igualmente relevante.

194. Enfim, pode-se concluir, com base nos registros históricos da evolução do tema no Brasil, que o BCB está maduro o suficiente para receber a autonomia que os poderes legitimamente constituídos lhe conferem por meio da CRFB (art. 164) e da LC nº 179, de 2021. Essa escolha não está baseada em motivações político-ideológicas ou em dogmas doutrinários, mas em razões técnicas e práticas que levaram o Estado a conceder autonomia ao BCB, por ser a solução que melhor atende ao objetivo constitucional do SFN, que é promover o desenvolvimento equilibrado do País e servir aos interesses da coletividade (art. 192).

59 Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/publicacoes/atascopom>>. Acesso em: 14 mar. 2021.

60 Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pre/pef/port/pefpublicoexterno.asp?frame=1>>. Acesso em: 14 mar. 2021. “O Programa de Educação Financeira do Banco Central (PEF-BC) envolve ações que visam propiciar orientação à sociedade sobre assuntos financeiros, destacando o papel do Banco Central como agente promotor da estabilidade econômica. O propósito é contribuir para que as pessoas entendam as relações que influenciam suas vidas na área da economia e das finanças. Trata-se de um programa sintonizado com tendências de bancos centrais de outros países e de instituições financeiras modernas, que vêm aderindo a essa nova forma de contato com os cidadãos, independentemente do segmento social a que estes pertencam.”

h) Elementos da prestação de contas do BCB. Fundamentação das decisões do Copom e transparência da Autarquia. Publicação de exposição de motivos e outros

195. Outro ponto que merece ser rebatido, na argumentação veiculada pela petição inicial, diz respeito à suposta inexistência de mecanismos de controle e de prestação de contas BCB.

196. Para a parte autora, a LC nº 179, de 2021, permitiria que o BCB passasse a atuar de forma ilimitada, sem qualquer previsão de controle e de prestação de contas de seus atos. A parte autora afirma que a norma legal impugnada tornaria o BCB um “superpoder”, sem legitimidade democrática.

197. Nada mais desarrazoado e desconectado com os preceitos constitucionais aos quais a atuação do BCB está jungida.

198. Primeiro, os atos do BCB, que continua integrando a Administração Pública federal, na condição de autarquia de natureza especial, continuarão a ser fiscalizados nos termos da CRFB e das leis de regência. Nada se encontra na LC nº 179, de 2021, ou na legislação em vigor, que torne o BCB ou seus dirigentes imunes aos imperativos constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, nem que os dispense da observância do regime jurídico-administrativo incidente sobre a integralidade da Administração Pública, sob vigilante controle do Congresso Nacional, do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público e do Poder Judiciário, além das instâncias de controle interno do Poder Executivo, a exemplo da Controladoria Geral da União.

199. No que concerne à adoção de mandatos fixos para os dirigentes do BCB, o STF, como já consignado, tem precedente que considera constitucional a previsão de mandatos para o exercício de cargo de dirigente de agência reguladora.⁶¹ Ou seja, não há inconstitucionalidade na LC nº 179, de 2021, no que tange à adoção de mandatos fixos para o presidente e os diretores do BCB, tampouco a lei questionada torna os atos dos mencionados dirigentes imunes a qualquer tipo de controle.

200. Na verdade, a norma legal impugnada traz, de forma inédita, as hipóteses que autorizam a exoneração do Presidente e dos Diretores do BCB, de forma a, num só tempo, tornar mais transparente para a sociedade as situações em que um dirigente do BCB pode ser exonerado pelo Presidente da República e permitir o controle dos atos praticados na condução das políticas públicas a cargo da Autarquia. Vejam-se, como exemplo, as situações descritas nos incisos III e IV do art. 5º da LC nº 179, de 2021, que contradizem a argumentação da parte autora de que o BCB seria um “superpoder” imune ao controle da sociedade.

201. Quanto à sustentada ausência de previsão na norma impugnada de meios que permitissem a prestação de contas, a parte autora não aponta qual norma ou princípio constitucional estaria sendo vulnerado e demonstra desconhecer as várias iniciativas do BCB no sentido de tornar mais transparente a gestão das políticas públicas a cargo da Autarquia, nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição.

⁶¹ STF, ADI nº 1.949, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 17/9/2014, DJe-224 14-11-2014. A ementa deste precedente está transcrita no item 119 deste pronunciamento.

202. Por exemplo, o BCB disponibiliza em sua página eletrônica acesso à informação institucional, planejamento estratégico, ações e programas, além de convênios, acordos e demais compromissos da espécie.⁶² No mesmo diapasão, o BCB publica anualmente todos os pedidos formulados de acesso à informação com base na Lei nº 12.527, de 2011.

203. Cite-se, também nesse passo, a divulgação da agenda regulatória, a Agenda BC#, projeto iniciado em 2016, na qual o BCB tornou pública a sua agenda de trabalho, prestando conta de ações a serem desenvolvidas no curto, médio e longo prazo.⁶³ Além de buscar a queda no custo do crédito, a modernização da legislação e a eficiência no sistema, a Agenda BC# mira a inclusão, a competitividade e a transparência, pautas de um sistema financeiro do futuro.⁶⁴

204. A Agenda BC# se fundamenta em cinco dimensões: (i) inclusão: facilidade de acesso ao mercado para todos: pequenos e grandes, investidores e tomadores, nacionais e estrangeiros; (ii) competitividade: adequada precificação por meio de instrumentos de acesso competitivo aos mercados; (iii) transparência: no processo de formação de preço e nas informações de mercado e do BC; (iv) educação: conscientização do cidadão para que todos participem do mercado e cultivem o hábito de poupar; (v) sustentabilidade: alocação de recursos direcionada para o desenvolvimento de uma economia mais sustentável, dinâmica e moderna.

205. Lembre-se, outra vez mais, a divulgação em transparência ativa das atas do Copom e da previsão da LC nº 179, de 2021, das arguições públicas semestrais (art. 11) com a apresentação de relatório de inflação e de relatório de estabilidade financeira.⁶⁵

206. Desse modo, contrariamente ao que argumenta a parte autora, a adoção política de um BCB autônomo não gerará insindicabilidade ou falta de transparência dos atos da Autarquia.

CONCLUSÃO

207. Posto isso, conclui-se, preliminarmente, que a ADI nº 6.696 não merece sequer ser conhecida, ante a ausência da adequada e específica fundamentação jurídica do pedido e, ainda mais grave, a ausência de pedido de declaração de inconstitucionalidade (Lei nº 9.868, de 1999, art. 3º).

208. No mérito, verifica-se que a LC nº 179, de 2021, não padece dos vícios de constitucionalidade formal e material alegados na petição inicial. Muito distintamente, a referida lei complementar vem conferir concretude ao programa constitucional de autonomia na gestão monetária.

É o parecer que, uma vez aprovado pelo Procurador-Geral, poderá ser remetido à consideração do senhor Advogado-Geral da União.

62 Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/lai>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

63 Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/bemais>>. Acesso em 10 mar. 2021.

64 Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/bchashtag>>. Acesso em 10 mar. 2021.

65 Sobre o tema, cf., ainda, o Despacho 6874/2021-BCB/Depep, acostado aos autos com as informações do Presidente da República (peça 31 dos autos, em especial fl. 33).

LUCIANA LIMA ROCHA

Subprocuradora-Chefe do Banco Central
Procuradoria Especializada em Processos
Judiciais Relevantes (PRJUD)
OAB/DF 25.743

GUILHERME CENTENARO HELLWIG

Procurador do Banco Central
Procuradoria Regional do Banco Central no Rio
Grande do Sul (PRERS)
OAB/RS 47.267

LUCAS FARIAS MOURA MAIA

Procurador-Chefe do Banco Central
Procuradoria Especializada em Processos
Judiciais Relevantes (PRJUD)
OAB/GO 24.625

ERASTO VILLA-VERDE FILHO

Subprocurador-Geral do Banco Central
Câmara de Contencioso Judicial e
Execução Fiscal
OAB/DF 9.393

FLAVIO JOSÉ ROMAN

Procurador-Geral Adjunto do Banco Central
Seção de Contencioso Judicial e Gestão Legal (PGA-2)
OAB/DF 15.934

Aprovo o percuciente parecer.

Ao senhor Advogado-Geral da União, conjuntamente com o pronunciamento técnico expedido pelo Departamento de Estudos e Pesquisas do Banco Central do Brasil (Despacho 6874/2021-BCB/Depep), a título de subsídios para sua manifestação na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.696-DF.

CRISTIANO COZER

Procurador-Geral do Banco Central
OAB/DF 16.400 – Matrícula 2.191.156-8