

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, LUIZ FUX. BRASÍLIA-DF.

PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE – PSOL, partido político com representação no Congresso Nacional, devidamente registrado no Eg. Tribunal Superior Eleitoral, com sede e foro em Brasília (DF), SCS, Qd. 2, Bl. C, nº 252, Ed. Jamel Cecílio, 5º and. - Brasília-DF, fones (61) 3963-1750 e 3039-6356, por seu Presidente Nacional, JULIANO MEDEIROS, brasileiro, solteiro, historiador, portador do [REDACTED] [REDACTED] residente e domiciliado em São Paulo e o PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT, pessoa jurídica de direito privado, partido político registrado no E. Tribunal Superior Eleitoral e com representação no Congresso Nacional inscrito no CNPJ sob o nº 00.067.262/0001-70, com sede no Setor Comercial Sul – Quadra 02 Bloco C nº 256, Edifício Toufic, 1º andar, CEP 70302- 000 – Brasília/DF, neste ato representado, na forma do seu Estatuto Social, por sua Presidenta GLEISI HELENA HOFFMANN, brasileira, casada, Deputada Federal (PT/PR), [REDACTED] endereço funcional na Câmara dos Deputados, Gabinete 232 - Anexo 4, vêm, respeitosamente, perante Vossa Excelência, por seus advogados com procuração anexo, com fundamento no art. 102, inc. I, “a” da CF/88, na Lei 9.868/99 e legislação atinente, ajuizar a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

c/c PEDIDO DE LIMINAR

contra a Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021, que define 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.

1. CABIMENTO DA AÇÃO

Na forma do art. 102, inc. I, “a” da Constituição Federal, a Ação Direta de Inconstitucionalidade é cabível contra lei ou ato normativo federal.

A presente ação questiona a constitucionalidade da Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021, em razão de flagrante inconstitucionalidade formal e material em face da Constituição Federal.

2. DA LEGITIMIDADE ATIVA

Os partidos políticos proponentes são constitucionalmente legitimados para agir em sede de controle concentrado de constitucionalidade, haja vista estarem devidamente constituídos junto ao Tribunal Superior Eleitoral e representados no Congresso Nacional.

Restam, assim, preenchidos os pressupostos do art. 103, inc. VIII da Constituição Federal/88, assim como do art. 2º, inc. VIII da Lei 9.868/99.

3. DA NORMA IMPUGNADA

O norma impugnada, o Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021, que “Define 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”, tem a seguinte redação:

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

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. 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 cumprimento das metas estabelecidas.

Art. 3º A Diretoria Colegiada do Banco Central do Brasil terá 9 (nove) membros, sendo um deles o seu Presidente, 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. 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.

§ 1º O mandato do Presidente do Banco Central do Brasil terá duração de 4 (quatro) anos, com início no dia 1º de janeiro do terceiro ano de mandato do Presidente da República.

§ 2º Os mandatos dos Diretores do Banco Central do Brasil terão duração de 4 (quatro) anos, observando-se a seguinte escala: I - 2 (dois) Diretores terão mandatos com início no dia 1º de março do primeiro ano de mandato do Presidente da República;

II - 2 (dois) Diretores terão mandatos com início no dia 1º de janeiro do segundo ano de mandato do Presidente da República;

III - 2 (dois) Diretores terão mandatos com início no dia 1º de janeiro do terceiro ano de mandato do Presidente da República; e IV - 2 (dois) Diretores terão mandatos com início no dia 1º de janeiro do quarto ano de mandato do Presidente da República.

§ 3º O Presidente e os Diretores do Banco Central do Brasil poderão

ser reconduzidos 1 (uma) vez, por decisão do Presidente da República, observando-se o disposto no caput deste artigo na hipótese de novas indicações para mandatos não consecutivos.

§ 4º O prazo de gestão do Presidente e de cada um dos Diretores do Banco Central do Brasil estender-se-á até a investidura do sucessor no cargo.

Art. 5º O Presidente e os Diretores do Banco Central do Brasil serão exonerados pelo Presidente da República:

I - a pedido;

II - no caso de acometimento de enfermidade que incapacite o titular para o exercício do cargo;

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;

IV - quando apresentarem comprovado e recorrente desempenho insuficiente para o alcance dos objetivos do Banco Central do Brasil. § 1º Na hipótese de que trata o inciso IV do caput deste artigo, 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.

§ 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 e no caput do art. 4º desta Lei Complementar, devendo a posse ocorrer no prazo de 15 (quinze) dias, contado da aprovação do nome pelo Senado Federal.

§ 3º Na hipótese do § 2º deste artigo, 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.

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.

§ 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.

§ 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.

§ 3º Os balanços do Banco Central do Brasil serão apurados anualmente e abrangerão o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro, inclusive para fins de destinação ou cobertura de seus resultados e constituição de reservas.

§ 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 2 de maio de 2019.

§ 5º As demonstrações financeiras do Banco Central do Brasil serão elaboradas em conformidade com o padrão contábil aprovado na forma do inciso XXVII do caput do art. 4º 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.

Art. 7º O art. 10 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 10.

.....

V - realizar operações de redesconto 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;

.....

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;

.....

XIV - aprovar seu regimento interno;

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.

.....

§ 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 deste artigo, sempre que identificar a possibilidade de impacto fiscal relevante.” (NR)

Art. 8º Em até 90 (noventa) dias após a entrada em vigor desta Lei Complementar, deverão ser nomeados o Presidente e 8 (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:

- I - o Presidente e 2 (dois) Diretores terão mandatos até o dia 31 de dezembro de 2024;
- II - 2 (dois) Diretores terão mandatos até o dia 31 de dezembro de 2023;
- III - 2 (dois) Diretores terão mandatos até o dia 28 de fevereiro de 2023;
- IV - 2 (dois) Diretores terão mandatos até o dia 31 de dezembro de 2021.

Parágrafo único. Será admitida 1 (uma) recondução para o Presidente e para os Diretores do Banco Central do Brasil que houverem sido nomeados na forma prevista neste artigo.

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.

Art. 10. É vedado ao Presidente e aos Diretores do Banco Central do Brasil:

- I - (VETADO);
- II - (VETADO);
- 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, exoneração a pedido ou demissão justificada, por um período de 6 (seis) meses.

Parágrafo único. No período referido no inciso III do caput deste artigo, fica assegurado à ex-autoridade o recebimento da remuneração compensatória a ser paga pelo Banco Central do Brasil. 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.

Art. 12. O currículo dos indicados para ocupar o cargo de Presidente ou de Diretor do Banco Central do Brasil deverá ser disponibilizado para consulta pública e anexado no ato administrativo da referida indicação.

Art. 13. Ficam revogados:

- I - o inciso VII do caput do art. 20 da Lei nº 13.844, de 18 de junho

de 2019;

II- os seguintes dispositivos da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964:

a) os incisos I, II e III do caput do art. 3º;

b) os incisos I, II, XIV, XVI, XVII, XIX e XXV do caput e o § 3º do art.

4º;

c) o art. 6º;

d) o art. 7º;

e) o inciso IV do caput do art. 11;

f) o art. 14;

III - o art. 11 da Lei nº 9.069, de 29 de junho 1995.

Art. 14. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 24 de fevereiro de 2021; 200º da Independência e 133º

da República.

O texto estabelece inicialmente como objetivo fundamental do Banco Central a estabilidade de preços. E como finalidades secundárias: a) zelar pela estabilidade e eficiência do sistema financeiro; b) suavizar as flutuações do nível de atividade econômica; e c) fomentar o pleno emprego.

O objetivo fundamental é o controle da inflação, que é feito pelo aumento da taxa de juros básica da economia (SELIC). Assim, seu principal instrumento de atuação, é a fixação da taxa de juros expressada na SELIC, que é o índice que determina a base para as outras taxas da economia nacional, e que afetam à economia como um todo o que é determinante, por exemplo, ao acesso aos empréstimos dos bancos comerciais públicos e privados.

Apesar de a letra da lei aparentar que Banco Central não atuará de maneira descoordenada da política fiscal, verifica-se que os três objetivos secundários estão vinculados de modo subordinado ao primeiro. Ou seja, o papel fundamental continuará a ser o controle de preços. A autonomia priorizará índices baixos da inflação, mesmo quando, por exemplo, o pleno emprego for uma opção de crescimento econômico.

O artigo 2º confirma que as metas de política monetária serão estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Todavia, mantém a competência privativa ao Banco Central do Brasil para conduzir a política monetária necessária ao cumprimento das metas estabelecidas, como ocorre atualmente.

O Banco Central é um executor da política monetária, que é definida no CMN.

O Banco Central do Brasil, como ele mesmo define, possui como finalidade a de Assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda e um sistema financeiro sólido e eficiente.

Os objetivos e funções do Banco Central, como se sabe, são grandiosos e centrais para o país, uma das maiores economias de mercado.

Atuando conjuntamente com outros órgãos, objetiva a manutenção do fluxo de recursos necessários ao funcionamento do Sistema Financeiro Nacional; ajuda a estabelecer as principais diretrizes da política monetária; e cumprir as diretrizes e metas estabelecidas pelo CMN – órgão que o BC também compõe; e emite a moeda nacional (art. 164, caput da CF/88). A composição do CMN antigamente era: a) Ministro da Fazenda; b) Ministro do Planejamento; c) Presidente do Banco Central. Desde o atual governo, que extinguiu o Ministério do Planejamento, a composição atual do CMN é: a) Ministro da Economia (presidente do Conselho); b) Presidente do Banco Central; c) Secretário Especial de Fazenda do Ministério da Economia.

Ainda que as diretrizes sejam definidas pelo governo (que continuará tendo maioria na composição do CMN, como visto), o Banco Central teria como objetivo central defender a meta de inflação, independentemente de outras políticas, fato preocupante quando se analisa um contexto macro econômico e político.

Como órgão de supervisão do Sistema Financeiro Nacional, o Banco Central atua notadamente em quatro ramos: no mercado monetário, no mercado de crédito, no mercado de capitais e no mercado de câmbio.

Determina a norma que a diretoria colegiada do Banco Central será composta por 9 (nove) diretores, sendo um deles o presidente. Os diretores são indicados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado Federal. Esta regra é a mesma atualmente e a diretoria do BC é hoje demissível a qualquer momento pelo Presidente da República. O mandato, portanto, é a diferença trazida pela Lei Complementar nº179.

Os diretores passarão a ter mandatos fixos, de 4 (quatro) anos, permitida uma (1) recondução. O presidente é indicado no início do terceiro ano de mandato do Presidente da República. Os 8 diretores são indicados 2 (dois) por ano, desde o início do mandato do Presidente da República.

O artigo 5º estabelece as situações para exoneração do Presidente e dos Diretores do Banco Central do Brasil pelo Presidente da República. São previstas as seguintes hipóteses de término do mandato: a) a pedido;

b) no caso de acometimento de enfermidade que incapacite o titular para o exercício do cargo;

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 de acesso a cargos públicos;

d) quando apresentarem comprovado e recorrente desempenho insuficiente para o alcance dos objetivos do Banco Central. Nesse cargo, o CMN deve submeter à Presidência da República a proposta de exoneração, que deve ser aprovada por maioria absoluta do Senado Federal.

O artigo 6º define que o Banco Central do Brasil passará a

ser 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.

É definida uma regra de transição. Até 90 dias após a entrada em vigor da lei, serão nomeados o presidente e os 8 (oito) diretores do Banco Central. Dois dos diretores terão mandato até o fim de 2021. Dois diretores terão mandato até fevereiro de 2023. Dois diretores terão mandato até o fim de 2023. O presidente do Banco e mais dois diretores terão mandato até o fim de 2024.

O artigo 10 cuida das vedações aos ocupantes dos cargos de Presidente e Diretores do Banco Central do Brasil, nos seguintes termos:

- a) exercer qualquer outro cargo, emprego ou função, públicos ou privados, exceto o de professor;
- b) 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;
- c) 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, exoneração a pedido ou demissão justificada, por um período de seis meses (neste caso, é assegurado o recebimento de remuneração compensatória).

A Lei estabelece que 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.

Neste ponto, ressalta-se a não previsão de prestação de contas à Câmara dos Deputados.

O Presidente do Banco Central perde o status de Ministro e passa a ocupar cargo de natureza especial.

4. DAS INCONSTITUCIONALIDADES

4.1. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - VÍCIO INSANÁVEL DA INICIATIVA

Há nulidade na tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 19, de 2019, que culminou na Lei Complementar nº179/2021, que trata da autonomia do Banco Central.

O vício é de iniciativa da proposição e colide frontalmente com o art. 61, § 1º, inciso II, alíneas "c" e "e", combinado com o art. 84, incisos III e XXV, todos da Constituição Federal.

O projeto PLP nº 19/2019, aprovado pelo Congresso, foi de iniciativa parlamentar, oriundo do Senador da República Plínio Valério.

Na redação original propôs definir a nova forma de mandato para presidente e diretores do Banco Central, alterando a competência da Presidência da República em relação a autarquia, modificando a estrutura da Administração Pública federal e revogando, por decorrência, dispositivos legais pertinentes a estrutura do Banco Central.

A proposição PLP nº 19 flagrantemente ofendeu a competência privativa do Presidente da República na iniciativa de projeto que determine a autonomia do Banco Central.

A Constituição assegura a iniciativa legislativa nesses

casos, à luz do disposto no art. 61, § 1º, inciso II, alíneas "c" e "e", combinado com o art. 84, incisos III e XXV, de modo exclusivo, ou privativamente, ao Presidente da República.

Pelos dispositivos constitucionais, a competência privativa da Presidência para iniciar o processo legislativo é exclusiva e indelegável quando a matéria tratar de organização administrativa (modificação da natureza jurídica de órgãos ou Ministérios) e da forma de provimento e extinção de cargos públicos federais, como exatamente ocorre no projeto em questão, ao estabelecer, no art. 6º, a ausência de vinculação do Banco Central a Ministério, e mesmo redesenhando a forma de investidura ou exoneração dos dirigentes, inclusive com a fixação de mandato independente do animus presidencial que hoje é garantido pelo próprio texto constitucional e pelo sistema legal vigente.

E é agravante do rompimento da competência privativa ainda o fato de que o PLP nº 19/2019 já previa, e no texto da Lei Complementar foi mantida, a revogação de diversos dispositivos legais, todos eles pertinentes à presença e atribuições do Banco Central na estrutura da Administração, sua pertinência atributiva às decisões presidenciais e ministeriais às quais têm subordinação hierárquica e funcional, e todas foram normas legais convertidas de projetos de lei de iniciativa presidencial.

É evidente que o Congresso Nacional tramitou e fez aprovar projeto de lei de senador de República sobre matéria própria e indelegável (salvo as hipóteses do parágrafo único do art. 84) do Presidente da República.

A jurisprudência consolidada no Supremo Tribunal Federal expressa o firme entendimento de que nulidade gerada em razão de vício de iniciativa consubstancia-se em vício insanável, ou seja, nem mesmo eventual sanção presidencial teria o condão de convalidar o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa, mesmo que a prerrogativa usurpada seja do próprio Chefe do Poder Executivo.

É o que dimana do julgamento, por exemplo e de forma análoga, na ADI 3254, onde o STF consignou a indispensabilidade da “iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão

pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação” (ADI 3254, rel. min. Ellen Gracie, julgamento em 16-11-2005).

Veja-se recente julgamento da ADI 6337, ocasião em que a relatora, a ministra Rosa Weber, ressalta que, como o processo legislativo é o resultado de um procedimento complexo de tomada de decisão coletiva, compartilhado entre o Legislativo e o Executivo sequer a sanção, enquanto ato de competência do Poder Executivo, tem força normativa suficiente para sanar vício de inconstitucionalidade formal, mesmo que se trate de usurpação de iniciativa do próprio chefe do Executivo, como no caso presente.

Acerca da não convalidação do vício de iniciativa pela sanção cita-se o acórdão na ADI 2867/STF, segundo a qual:

“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. Insubstância da Súmula 5/STF.” (ADI 2.867, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 3-12-2003).

Do mesmo modo decidindo, a ADI 2.305, rel. min. Cezar Peluso, julgamento em 30-6-2011, P, e a já citada ADI 6.337, rel. min. Rosa Weber, julgamento em 24-8-2020.

Reforça a violação constitucional à iniciativa, e demonstra tratar-se, efetiva e verdadeiramente de uma proposta não oriunda do Executivo, o fato de que, diferente do PLP que deu autonomia ao Banco Central, os projetos de lei de iniciativa do Executivo federal devem ter, obrigatoriamente, sua tramitação iniciada pela Câmara dos Deputados. É o que determina o art. 64, caput, da CF/88, segundo o qual “A discussão e votação dos projetos de lei de

iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados”.

Após, os projeto de iniciativa privativa seguem para revisão do Senado Federal e, se emendados na casa revisora, retornam à casa iniciadora para apreciação final - o que garante à Câmara dos Deputados a palavra final sobre projetos oriundos do Executivo (art. 64 c/c art. 65 da CF/88).

O vício de iniciativa, dada as fortíssimas características deste elemento no processo legislativo e a necessidade de garantia de estabilidade e segurança em áreas sensíveis e por vezes estratégicas como políticas de governo, não pode sequer ser convalidado por eventual posterior apensamento de projeto de iniciativa do Presidente da República.

Sem pretender controle da constitucionalidade de regimento interno, e sem pretender adentrar em matéria interna corporis, mas apenas para contextualizar as intenções de tentativa de convalidação do ato, é necessário uma breve incursão nos atos praticados, especialmente a questão de apensamento do projeto do Executivo.

A matéria do apensamento de projeto de competência exclusiva é bastante conhecida da Câmara dos Deputados que, em duas Questões de Ordem (ambas em anexo), uma do ano de 1993 e outra de 2006, fixou o entendimento de que o apensamento não é capaz de suprir a nulidade, tratando-se de vício insanável – como sói acontecer com as nulidades, não convalidadas, não gerando efeitos e sendo resolvidas ou extirpadas de modo ex tunc.

Nas duas referidas Questões de Ordem, a situação era a mesma do PLP aprovado. Havia um projeto de iniciativa do Presidente da República que foi apensado a outro iniciado pelo Senado Federal. As duas questões foram rejeitadas pelo Presidente da Câmara dos Deputados à época dos fatos - sob a alegação que, do ponto de vista regimental, a apensação estava correta e atendia ao previsto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD.

A decisão, todavia, foi corrigida pela Comissão de Constituição e Justiça, que deu provimento a recurso de deputados. A CCJ entendeu, e esse é o entendimento prevalente, que existe uma incompatibilidade entre o disposto no Regimento da Casa e as determinações da CF e acolheu ambos os recursos.

Na QO de 2006 está mencionado que, desde a anterior decisão da CCJ em 1993, a Presidência da Câmara dos Deputados deixou de determinar de ofício o apensamento de projetos de iniciativa do Executivo a projetos vindos do Senado Federal determinando a apensação apenas quando objeto de requerimento de deputado, uma vez que o RICD, de modo inconstitucional, ressalte-se, não faz a distinção dos projetos privativos do executivo – vide art. 57, inc. I, art. 139, inc. I e art. 142 do RICD.

De todo modo, independente da atuação da Câmara no apensamento ou não de projetos - o que não está em julgamento, como dito -, a questão ganha relevância no caso para realçar a circunstância de tratar-se de fato de um projeto que não foi de iniciativa do Executivo e de que, mesmo para a Câmara, vícios insanáveis não são convalidáveis.

No caso do PLP da autonomia do Banco Central a Presidência da Câmara determinou de ofício (ou seja, sem que deputado assim requeresse) a apensação ao PLP 19/2019, originado no Senado, do PLP 112/2019, este sim de autoria do Poder Executivo e versado sobre a mesma matéria. E o fez de atropelo, , no dia da sessão de votação do PLP originado do Senado e após a divulgação do Parecer do relator da matéria. Na ficha de tramitação (também anexada) é de se constatar que o primeiro Parecer do relator foi apresentado antes mesmo da determinação da apensação. Pode-se verificar, ainda, que a apensação foi determinada de ofício pelo Presidente da CD, num ato posterior, na tentativa de última hora de convalidar e a tramitação, e de suprir a inconstitucionalidade relativa à iniciativa.

Todavia, uma tentativa inócua e vã de tentar dar ao PLP

uma constitucionalidade na iniciativa que ele não tem. A força da exclusividade disposta no art. 84, c/c a forma devida do processo legislativo dos arts. 64 e 65 da CF/88, fazem insanáveis os vícios da iniciativa e afastam qualquer pretensão de aplicação de instrumentalidade das formas ou de formalismo moderado. O formalismo é regra expressamente constitucional e, não observado, nulifica o processo legislativo. Neste sentido o julgamento no MS 22.690/STF, segundo o qual:

A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição – e nele somente –, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima – considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa – se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresse, a preveja. (MS 22.690, rel. min. Celso de Mello, julgamento de 17-4-1997).

Ainda na tentativa de evitar a nulidade do processo legislativo, observa-se da mesma ficha do trâmite do PLP 19/2019 que fora publicado um segundo parecer para tentar suprir vícios.

Mais relevante ainda, o fato de que o segundo parecer do relator do PLP 19/2019 (anexo), parecer este lido em plenário e sobre o qual a matéria foi discutida, apresenta a seguinte declaração de voto:

II.4 – Da Conclusão do Voto

Portanto, em resumo, declaro o seguinte voto:

Na Comissão de Finanças e Tributação, somos pela não implicação no aumento de despesas e/ou redução de receitas públicas, razão pela qual os Projetos de Leis Complementares nº 19 e 112, ambos de 2019, não têm implicação orçamentária e financeira.

Ainda por esta Comissão, no mérito, votamos pela aprovação do PLP nº 19, de 2019, e pela rejeição do PLP nº 112, de 2019.

Ou seja, resta claro pelo próprio parecer do relator que o PLP apreciado pelo plenário da Câmara dos Deputados, e que foi levado à voto foi o PLP 19/2019, de origem do Senado Federal, tendo sido rejeitado o PLP de origem do Poder Executivo, qual seja, o PLP nº112/2019 que fora apensado ao PLP do Senado.

A evidência consubstanciada no parecer do relator da matéria já seria suficiente para comprovação de que o vício de iniciativa não fora sanado com a apensação do PLP de origem do Executivo ao PLP originado do Senado. Para sê-lo, seria necessário que o relator acolhesse o PLP do Executivo e rejeitasse o do Senado, hipótese em que o PLP do Executivo seria levado a voto e, sendo aprovado na Câmara dos Deputados, seguiria para apreciação do Senado Federal, na condição de casa revisora dos projetos de iniciativa do Executivo, conforme determina o art. 64 da CF/88. Não foi o que houve. O PLP acolhido pelo relator foi o do Senado, tendo sido rejeitado o PLP de origem do Executivo.

Para que não reste dúvida quanto ao fato de que a matéria apreciada pelo plenário da Câmara dos Deputados ter sido o PLP de origem do Senado Federal, anexamos à presente a Mensagem nº1/2021 (anexa) em que a presidência da Câmara dos Deputados encaminha para sanção presidencial o projeto de lei referente à autonomia do Banco Central. Nela, lê-se: “Envio a Vossa Excelência para os fins constantes do art. 66 da Constituição Federal, o Projeto de Lei Complementar nº19, de 2019, do Senado Federal (...)”.

4.2. INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS

4.2.1. A AUTONOMIA DEFINIDA NA NORMA QUESTIONADA

A emancipação prevista na lei se dá pela concessão de mandatos de prazo definido (4 anos) para o presidente e diretores do Banco Central. Esses mandatos, como visto, não são coincidentes com o do Presidente da República. E é o chefe do Executivo federal que os nomeia.

Esse é o instrumento legal por meio do qual se opera a chamada autonomia do Banco Central: concedendo mandatos fixos, longos e não coincidentes com os do Presidente da República, ao presidente e aos outros oito diretores do Banco Central.

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.

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 e emanadas do art. 170, art. 174 e 192. Agindo como *ultra vires societatis*, pratica ato (a autonomia do Banco Central nos moldes definida) de desistência de competência e que é nulo sob o prisma constitucional de um ato lesa pátria.

Na ADI 1.296 o STF estabelece motivo determinante de relevância ao caso, ao definir que, *mutatis mutantis*, o regime de competências e deveres constitucionais – notadamente dos Poderes representativos, os eleitos em especial - não autoriza ou permite que haja a delegação, a abdicação ou a substituição no exercício destas competências, salvo nas estritas hipóteses do próprio texto constitucional.

Decorre que, se o chefe do governo federal foi eleito para normatizar, gerir e regular a atividade econômica, a transferência de tais atribuições para um órgão hermético e defeso de controle e fiscalização efetivos e eficazes, é a negação dos poderes que lhe atribuíram os eleitores e a renúncia às competências que a Constituição o obriga a exercer.

A mudança afeta o sistema representativo e os mecanismos de funcionamento e controle dos órgãos estatais, colocando a salvo e ileso de controle social o Banco Central e a própria condição das políticas econômicas e monetárias do país.

Há mais de 30 anos se pretende a autonomia do Banco Central do Brasil.

Márcio Calvet Neves anota que a origem da criação de bancos centrais autônomos tem relação com o sucesso no controle da inflação pelo autônomo Bundesbank alemão e que, na década de 70, com o fim do sistema de Bretton Woods há um incremento no número de bancos centrais autônomos no mundo.

A atuação de sucesso do Bundesbank, em verdade, como mencionada pelo autor, deveu-se a outros fatores que tinham relação indireta com a autonomia.

Esta criação autônoma estaria ligada a uma questão econômico financeira, a troca das taxas de câmbio fixas por taxas flutuantes. Entendia-se, há mais de 40 anos, que esta mudança exigiria maior credibilidade das autoridades monetárias, os bancos centrais. O mundo vivia um período de liberalização financeira e aos governos dos países ficava reservado o lugar de afiançador da rentabilidade dos ativos. Isso, entendia-se, deveria dar-se com aumento da autonomia da política monetária e diminuição da discricionariedade fiscal por parte do governo¹.

Conforme relata o jornalista Vinícius Torres², “O Banco Central foi criado ‘autônomo’ em lei aprovada no início da ditadura militar, em 1964. Foi o resultado de um parto longo, de embates políticos, alterações legais e projetos que datavam pelo menos da criação de seu embrião, a Superintendência da Moeda e do Crédito, em 1945, ao fim de outra ditadura — Getúlio Vargas.

¹ Lopreato, Francisco Luiz C. O papel da política fiscal: um exame da visão convencional. Campinas, IE/UNICAMP, Texto para Discussão n. 119, fev. 2006, citado por Calvet.

² <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/11/projeto-de-autonomia-sujeita-o-bc-a-pressoes-externas-elimita-sua-atuacao.shtml?origin=folha>

A autonomia não durou além de 1967, quando Costa e Silva praticamente forçou a demissão dos diretores, com mandato fixo definido por lei, e acabou por submeter o BC a orientações de política econômica geral do governo. As equipes econômicas da ditadura, com apoio da maioria do empresariado influente, eram contrárias à autonomia.

Roberto Campos (1917-2001) conta em suas memórias que foi a Costa e Silva conversar sobre a nova regulação econômica da ditadura e a autonomia do BC, pouco antes da posse do marechal-presidente. Campos era ministro do Planejamento (o futuro presidente do BC de Jair Bolsonaro é seu homônimo e neto).

O CMN limitava a atuação autônoma do BC, de resto prejudicada pela divisão de tarefas com o Banco do Brasil. O BB deixou de ter atribuições típicas de banco central só em 1986, sob José Sarney, quando foi impedido de financiar

despesas do governo via criação de dinheiro, grosso modo: por meio de inflação”.

Apesar de amplamente adotada, os benefícios da autonomia dos bancos centrais são questionáveis. Não há evidências empíricas de que ter o Banco Central sujeito ao controle do Poder Executivo resulta em consequências econômicas negativas³. Pesquisas⁴, ao revés, mostram que ciclos eleitorais não influenciam as taxas de juros.

Portanto, após as diretrizes do CMN, o Banco Central teria autoridade para definir qual a melhor forma de executar a política definida.

³ Stasavage, D., 2003. Transparency, Democratic Accountability, and the Economic Consequences of Monetary Institutions. *Am. J. Polit. Sci.* 47, 389–402. <https://doi.org/10.2307/3186104>.

⁴ Leertouwer e Maier, 2002; - Leertouwer, E., Maier, P., 2002. International and Domestic Constraints on Political Business Cycles in OECD Economies: A Comment. *Int. Organ.* 56, 209–221/Maier, 2002 - Maier, P., 2002. Rhetoric and Action: What Are Central Banks Doing before Elections? *Public Choice* 112, 235–258. Conforme citado por Calvet.

Dito de outra maneira, o Banco Central age submetido às decisões do CMN e não tem o poder de mudar, por exemplo, o regime cambial ou a meta de inflação do país.

A política monetária não estará imune à ingerência política e passará a estar conduzida, de modo consolidado, por ingerências de interesses do mercado financeiro. Pretender imunizar ou proteger o Banco Central da política nacional (algo questionável e que diz os verdadeiros objetivos e finalidades que se deseja de um banco central) transformando-o em um “super poder”, atribui uma legitimidade não democrática que torna a política fiscal inócua.

Isso porque, ao perseguir a meta da inflação sem qualquer preocupação com outra política econômica qualquer, a autoridade monetária pode prejudicar políticas do governo, agindo inclusive pro ciclicamente e causando o colapso de medidas governamentais, mesmo as essenciais. Ainda que se argumente que o governo continuará tendo maioria no CMN, que tem o

poder de definir as diretrizes que o Banco deverá seguir, e que os objetivos secundários antes mencionados estão presentes no texto, é possível que o governo precise realizar ajustes de curto prazo e potencialmente grave que fique impossibilitado de atuação, inviabilizado em várias de suas políticas sociais e bloqueado de intervenção nas obrigações constitucionais e legais inescusáveis.

Para melhor clareza, um exemplo: o CMN define para os anos de 2021 e 2022 uma meta de inflação de 3% a.a. Contudo, o país passa por um grave momento de crise econômica, com o aumento nos preços dos alimentos por uma questão mais relacionada ao câmbio e à venda dos produtos para o exterior. Esse movimento leva o Banco Central a tentar conter a subida nos preços aumentando a taxa de juros da economia. É uma ação

descoordenada, já que o aumento da inflação não tem a ver diretamente com um aquecimento da economia, mas com uma restrição de oferta e, nesse sentido, o aumento dos juros apenas piorará a situação do país em diversos outros segmentos inclusive. Com autonomia, os diretores não podem ser destituídos. Como anotado, o cumprimento de uma meta de inflação, independente de qualquer outra circunstância e contexto pra ser um dos desideratos da norma, e o prejuízo de políticas públicas ou mesmo a inviabilidade do governo em determinados setores, não é hipótese que permita a destituição do mandato.

A autonomia do Banco Central estabelece, então, a descoordenação das políticas monetária e fiscal, ocasionando um descasamento da política econômica.

Não se pode pensar em um Banco Central com objetivos distintos das políticas do governo federal, quando mais em um país em desenvolvimento e repleto de demandas sociais, políticas e econômicas prementes.

Naturalmente que o controle da inflação é importante, especialmente em um país como o Brasil, que tem uma memória inflacionária recente. Contudo, não se pode eleger o controle de preços como único e pior problema da sociedade. Esse movimento, aliás, não é recente. Desde o final da década de 1970, quando houve um giro no sentido de que as economias capitalistas deveriam ter como prioridade de política econômica o controle de preços, e não a busca pelo pleno emprego.

Por isso, a autoridade monetária, a curto e médio prazo, deixará de ter a maior credibilidade que se propala e o que, ao revés, traria insegurança jurídica e social, afetando o mercado e a taxa de juros e todos os objetivos que pretensamente se deseja. Desatrelar política fiscal e de juros, taxa inflacionária e política cambial do restante do contexto nacional e das políticas do governo, em verdade (e se isso fosse, de fato, possível), tem o potencial de não alcançar sequer o propalado objetivo de melhora da taxa de juros.

A lei estabelece que a autoridade monetária deva ser imune à uma suposta ingerência do governo federal – que de fato não existe há muito -, mas não de agentes do mercado regulado.

Se consumará que serão, pois, agentes do mercado financeiro que farão a gestão da política monetária no Brasil. Serão agentes do mercado financeiro que farão a supervisão e a regulação do Sistema Financeiro Nacional.

Não é relevante, deste modo, o argumento de que a diretoria será composta por profissionais com forte perfil técnico e com “visão neutra” da política, porque emprego, crescimento e inflação são assuntos que interessam o conjunto da sociedade, inclusive o mercado financeiro, não sendo possível dissociar a atuação do Banco Central da política social.

Sequer a suposta estabilidade de um mandato estabelece uma justificativa às mudanças da Lei Complementar. Os presidentes do Banco Central, especialmente durante e após o governo Lula, têm exercido seus cargos de forma longa e absolutamente estável. De 2003 até 2021 o Banco Central teve apenas quatro presidentes: Henrique Meirelles (governo Lula); Alexandre Tombini (governo Dilma); Ilan Goldfajn (Temer); e Roberto Campos Neto (Bolsonaro). A média no exercício no cargo de presidente do Banco Central das últimas duas décadas é de mais de quatro anos.

A referência de autonomia/independência do Banco Central vem de outros países. Trazemos a colação dois exemplos: o Federal Reserve System - FED e o Banco Central Europeu - BCE.

- FED (Federal Reserve System): O Banco Central norte-americano tem dois pontos que merecem análise: 1) o FED tem duplo mandato, ou seja, não possui a meta exclusiva de estabilidade de preços. É também responsável por garantir o emprego na economia. Além disso, o FED tem uma lógica de formação e de tomada de decisões bem diferente. “É elucidativo o caso da fixação da taxa de juros básica nos Estados Unidos: O FED não decide o valor de forma independente e voluntariosa, pelo contrário, se apoia na

decisão de todo seu sistema, formado de instituições que atuam como bancos centrais e que podem se manifestar em relação a sua decisão, sendo que 14 delas (12 bancos centrais regionais, o “Board of Governors” do FED, e o Comitê Federal de Conselheiros) se envolvem diretamente no processo”⁵; com a crise econômica do ano de 2008, os bancos assumiram novos papéis e se reforçou a ideia, já constatada antes, de que bancos centrais autônomos diminuem importantes aspectos da democracia. Os poderes mais amplos do Federal Reserve neste período permitiram que ele emprestasse mais de US\$ 16 trilhões a juros baixos para instituições financeiras e comprasse cerca de US\$ 3,5 trilhões em títulos ilíquidos por meio da política de Quantative Easing⁶. Segundo se constatou, a maior parte desses empréstimos nunca chegou ao cotidiano das pessoas ou se

reverteu em emprego e renda da população. Milhares de trabalhadores, estudantes e pequenas empresas enfrentaram medidas de austeridade para a manutenção do sistema financeiro. E isso ainda porque a autonomia do FED, diferente do modelo brasileiro, tem como objetivos expressos também o pleno emprego, a estabilidade de preços e as taxas de juros moderadas, políticas que devem ser aplicadas de modo igual ao controle inflacionário para a promoção do crescimento da economia norte americana⁷.

- BCE (Banco Central Europeu): é responsável pela gestão do euro, a moeda única da União Europeia (UE), e pela estabilidade dos preços no bloco. As experiências mais recentes de crises no bloco mostraram que a descoordenação das políticas fiscal e monetária prejudicaram a recuperação dos países em crise. Um exemplo emblemático é o do governo grego: “O governo grego não pode imprimir moeda porque quem imprime moeda é o BCE. O governo grego não pode mexer nem

⁵ <https://jornalgggn.com.br/sites/default/files/documentos/notatecnicabc.pdf>

⁶ <https://outraspalavras.net/crise-brasileira/autonomia-do-banco-central-um-novo-desastre-a-vista/>

⁷ Federal Reserve Act (FRA), Seção 2A: “O Board of Governors do Federal Reserve System e o Federal Open Market Committee devem manter o crescimento de longo prazo dos agregados monetários e de crédito proporcional ao potencial de longo prazo da economia para aumentar a produção, de modo a promover efetivamente as metas de emprego máximo, preços estáveis e taxas de juros moderadas de longo prazo.” (tradução livre).

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”⁸. Só restaram os títulos públicos que, dadas as quedas das notas das agências de risco, ficaram inviáveis para retomar o crescimento. “Restam, portanto, dado a incompatibilidade da política monetária e fiscal, se ajoelhar para o Fundo Monetário Internacional e para países que dominam as condutas de política monetária do Banco Central Europeu, ou seja, Alemanha e França, as duas maiores economias da região”⁹.

4.2.2. A EXISTÊNCIA DE AUTONOMIA DE FATO

O Banco Central brasileiro é autônomo de fato. Isso ressalta que o que se busca não é a mera formalidade da autonomia. O desiderato da norma, como se verifica do texto da Lei, é o de romper os mecanismos de controle, transparência, fiscalização, alterar a forma e agentes da regulação monetária, e fixar que o Banco Central deverá controlar a inflação independente de qualquer outra circunstância de fato, social, de cidadania, dos princípios constitucionais, valores humanos ou qualquer outra conjunção ou situação.

A autoridade monetária tem “autonomia operacional”. Isto é, já possui a prerrogativa de definir os instrumentos que serão utilizados no cumprimento da política monetária predefinida.

Com as justificativas falsas de tentar resolver um inexistente problema de credibilidade, de sanar uma não existente instabilidade nas políticas econômicas e de dar estabilidade a cargos de direção que já são

⁸ <http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/revista/21%20Capa/Luciano%20Luiz%20Manarin%20DAgostini.pdf>

⁹ <http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/revista/21%20Capa/Luciano%20Luiz%20Manarin%20DAgostini.pdf>

altamente longevos, o governo fixou a autonomia do Banco Central.

Possui ampla liberalidade para estabelecer a taxa SELIC, e o faz sem que haja ingerências significativas do governo federal.

Segundo economista¹⁰, “no caso brasileiro, o BC desfruta, há algum tempo, de autonomia na prática. Os sucessivos governos brasileiros, desde o Plano Real, embora de orientação radicalmente diversa, têm respeitado a autonomia do BC para buscar as metas de inflação estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional. Depois de 25 anos de autonomia na prática, a questão parece essencialmente resolvida”. Esta opinião é compartilhada por diversos autores, economistas e estudiosos do tema.

Pesquisa realizada em 2012 pelo professor Dr. Jiji T. Mathew, do National Institute of Bank Management¹¹, e que analisou comparativamente os níveis de autonomia dos bancos centrais de 25 países desenvolvidos e em desenvolvimento, indica que o Brasil possui o sétimo banco central mais autônomo dentre os pesquisados. O Banco Central do Brasil é mais autônomo que os bancos centrais da África do Sul, México, Itália, Índia, Austrália, Coreia do Sul e Canadá, por exemplo.

4.2.3. A DESREGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE E DE FISCALIZAÇÃO

A pretensão da independência da Lei deve ser entendida como independência aos representantes eleitos e à população. E a dependência que consumará o aprisionamento do banco regulador do sistema monetário

¹⁰ Em artigo no site Outra Palavras: <https://outraspalavras.net/outrasmidias/autonomia-do-banco-central-umgolpe-contra-o-brasil/>

¹¹

http://www.igidr.ac.in/conf/money/mfc_08/Measuring%20Central%20Bank%20Independence...%20Jiji%20J.%20Mathew.pdf

pelos regulados, as instituições financeiras e seus interesses¹², talvez de modo exclusivo, ou majoritariamente e impossibilitará a reversão destas medidas. Muda-se, pois, a função mesma do banco regulador do Brasil.

A Lei Complementar tem ainda a circunstância de ter estabelecido a autonomia sem que fossem fixadas regras de maior controle, próprios da Administração pública, de proteção do Banco e de fiscalização e transparência da atuação dos diretores e mesmo de aplicação e controle da política monetária e inflacionária.

Deste modo ausente de regras objetivas que deveriam estar conjuntas com a autonomia, a lei tem o potencial de fazer ocorrer com mais frequência, e mesmo agravar, em face da ausência de uma regra austera de quarentena, o que especialistas denominam “porta giratória”. Fenômeno que todos os bancos centrais estão sujeitos em maior ou menor grau, em que

executivos do setor privado transitam em curto espaço de tempo do mercado financeiro (o setor regulado) para o setor público, o Banco Central (o órgão regulador). E, depois, do Banco Central de volta ao mercado financeiro. A

prática, agora ainda mais difícil de ser evitada, não permite que haja, de fato, a propalada independência. Indica, fortemente, o atrelamento entre o órgão público e o setor privado e financeiro.

A anterior possibilidade de demissão dos diretores e presidente do Banco Central pelo Presidente da República, em face do desmesurado ingresso de interesses financeiros privados, servia como uma proteção, um elemento de garantia de alcance das finalidades, o atrelamento com a completude das políticas governamentais e a possibilidade de atenuação da captura das políticas econômicas pelos interesses financeiros

¹² Atualmente, o Presidente da instituição é o Roberto Campos Neto, que oriundo executivo no Grupo Santander, empresa que é regulada pelo Banco Central. Além do presidente, mais 4 diretores não são servidores públicos de carreira, isto é, vieram do mercado. São 5 de 9 do mercado. O ex-presidente também era do mercado. Era economista chefe e sócio do Banco Itaú.

ou privados. Servia como um potencial de pesos e contrapesos. Assim, foi retirado talvez o mais importante mecanismo de controle e proteção da autarquia, sem que outro instrumento claro e objetivo de controle e correição fosse colocado no lugar.

A Lei Complementar prevê apenas uma quarentena de seis (6) meses após o desligamento de um diretor do Banco Central. Essa, aliás, é a regra atual. A quarentena para um banco não autônomo é a mesma para um banco com autonomia. E com o agravante de que a regra de impedimento temporário não tem coibido a “porta giratória”. A lei, portanto, deixa de estabelecer regra de proteção, vulnerando os interesses públicos do Banco, haja vista que com a autonomia o Banco Central não teria mais mecanismos de eficaz e efetiva coibição da prática, como é caso de demissão ad nutum.

Incorre em flagrante incompatibilidade a lei ainda o fato de que ela não prever eficaz modo de prestação de contas.

Em banco central autônomo, mais distanciado do Poder Executivo, as regras de transparência e a prestação de contas devem ser reforçadas, ampliadas, e não, como no caso, permanecerem as mesmas de um banco não autônomo.

O dever de prestar contas e de transparência, para compatibilizar-se ao ordenamento deve incluir todo o complexo de atuação do Banco Central. Metas alcançadas, projetos, decisões tomadas e esclarecimentos permanentes e também periódicos dos dirigentes e diretores em comissões não apenas do senado, como previsto, mas do Congresso e da Câmara dos Deputados.

Não há na Lei questionada uma garantia qualquer de autorrestricção ou de autocontenção. A regra passa a ser a de ilimitada atuação.

Outra característica, esta desconforme à própria dinâmica da adoção de medidas econômicas e monetárias, que exigem por vezes agilidade, é o engessamento na exoneração dos diretores do banco. O procedimento estabelecido é politicamente complexo e tende a ser lento e custoso. A substituição do presidente do banco, por exemplo, só será possível se, depois de se enquadrar nas parcas e mal definidas regras de

exoneração, o governo tiver uma maioria significativa no Senado Federal. Este elemento pode desestabilizar a condução das políticas monetárias, ante a natural dificuldade de qualquer governo na obtenção de maiorias parlamentares. De outro lado, desnuda a impropriedade da justificativa de proteção do banco às ingerências políticas, pois o banco não estará isolado de pressões políticas e das sazonalidades.

O único efeito prático do mandato e da retirada da possibilidade de alteração imediata de diretores e do presidente do Banco, em face do quanto legislado e da atual forma de funcionamento do banco, será a dificuldade de adoção de eventuais medidas rápidas e eficazes. Tal irrazoabilidade incide no rompimento aos princípios da economicidade, eficácia, eficiência, e, estabelecendo uma contradição, tem o potencial de romper os objetivos estabelecidos ao banco e aos mandatários. Na necessidade de retirada de um dos mandatários, se instaurará um processo legislativo com contraditório, politicamente complexo e potencialmente lento, restando, até final conclusão, comprometidas as metas inflação e agravando os riscos de crises monetárias e econômica. Rompe-se o disposto no caput do art. 37 da CF/88.

Diante desta ausência e características da autonomia definida, importante recordar que democracia não é apenas um método em que os eleitores se restringem a escolher, por meio do voto, os membros de uma elite letrada, que irá decidir por si só e segundo suas próprias convicções e interesses. Ela demanda um processo de tomada de decisões com descentralização, transparência, com instrumentos de controle e de participação no poder.

Ao revés de um método democrático, a possibilidade de segmentação à um seleto grupo de pessoas das definições da política monetária acaba por romper os métodos de funcionamento das outras áreas do governo, como saúde, tributação, educação e tantas outras, obviamente atreladas ao sistema público e privado da política fiscal e monetária. A autonomia não muda o fato de que as decisões e a atuação dos bancos centrais

influenciam as taxas de desemprego e o crescimento da economia, afetando, pois, a vida das pessoas e da comunidade. 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.

Esta circunstância em especial, mas o texto da lei como um todo, significa um retrocesso social incomensurável.

Isso porque onde há bancos centrais autônomos há a exclusão no acompanhamento e nas decisões sobre política monetária dos cidadãos e dos trabalhadores.

Como mencionado, a fixação de autonomia de um banco central representa a elitização da política monetária e, por conseguinte, a restrição de acesso e participação nos processos de decisão. Neste modelo as grandes forças políticas e econômicas colocam seus recursos econômicos, ideológicos e políticos para alcançar a realização de seus interesses próprios, pessoais. Assim, estariam justificadas uma atuação antidemocrática que retire da política econômica e monetária os essenciais fins distributivos e de justiça social, a fixação de ortodoxias alheias aos interesses da maioria pobre, com a adoção de uma política monetária que, menosprezando quaisquer outros aspectos sociais e econômicos como a geração de emprego e renda pelo maior crescimento econômico, e que vise somente a estabilidade dos preços, imponha medidas de austeridade à maioria pobre.

Alijando a participação cidadã através de seus representantes das definições e do processo decisório, a autonomia do banco acaba, num contrassenso, não estabelecendo sua independência, isenção, impessoalidade ou, sequer, sua proteção contra a política. Muda-se a forma de relação e se estabelece uma dependência com o mercado e os setores financeiros. Esse efeito de captura ou entrega da regulação à parte do setor regulado, ocasiona o fim da autonomia de fato que hoje usufrui o banco, cria

obstáculos na fiscalização e controle.

Não é democrático impedir que o cidadão ou mesmo seus representantes eleitos possam participar do estabelecimento de políticas monetárias que não lhe interessam ou beneficiam. O alijamento antidemocrático ocasionará, de modo definitivo, a dominação de uma minoria sobre uma maioria.

Vê-se, do exposto, que a Lei Complementar de modo flagrante ofende o art. 170 da CF/88, na medida em que, com os impactos e consequências da autonomia definida, e numa inversão da lógica constitucional, deixa de valorizar do trabalho humano, que passa a ser meta secundária e dependente do controle de inflação, a afeta negativamente a livre iniciativa, especialmente dos pequenos empresários e trabalhadores, e deixa de primar pela meta constitucional de assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, e não conforme as metas de inflação.

Rompe o disposto no art. 174 da CF/88, uma vez que, com a autonomia estabelecida, o estado abre mão de seu poder-dever, sua competência constitucional, de manter-se como agente normativo e regulador da atividade econômica, e deixa de aplicar a obrigação de exercer plenamente as funções de fiscalização, incentivo e planejamento da política monetária e parte da política econômica. Passa ao setor regulado – de algum modo privatizando a regulação -, expressa e definitivamente, o poder de regular que é do Estado.

Ofende flagrantemente o disposto no art. 192 da CF/88, porque a autonomia definida culmina na estruturação do sistema financeiro nacional em base no interesse do mercado, exclusivamente, visando, também exclusivamente, as metas de inflação e menosprezado, ou deixando de aplicar, como manda a Constituição, políticas econômicas e monetárias voltadas à coletividade como um todo e aos cidadãos em especial. Visando apenas as metas inflacionárias, deixa de promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade e passa a servir de modo expresso apenas ao mercado e aos interesses das instituições financeiras.

Por conseguinte, afeta o art. 1º, inc. II, III e IV e parágrafo único, bem como o art. 6º e 7º, todos da CF/88, na medida em que diminui (afetando a cláusula de não retrocesso), quando deveria ampliar, aspectos relevantes da cidadania – de modo principal a impossibilidade, mesmo que indiretamente, de participação no processo decisório; a degradação de valores do trabalho e 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.

5. PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

No presente caso, impõe-se o deferimento da medida cautelar para que seja imediatamente determinada a suspensão da Lei Complementar nº179, de 24 de fevereiro de 2021-.

De acordo com as disposições do artigo 300 do Código de Processo Civil atinentes à tutela antecipatória, A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

E, no caso, os requisitos legais exigidos para a concessão da tutela de urgência – probabilidade do direito e perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo – estão evidenciados.

A probabilidade do direito vem demonstrada pela exposição fática e jurídica expostas. O perigo de dano também está presente, implementadas as medidas previstas na Lei fixam-se direitos subjetivos dos mandatários com difícil reversão e tornam-se irreversíveis e com prejuízos ao sistema monetário e econômico as consequências da aplicação da Lei Complementar.

Assim, por todo o exposto, esperam os requerentes que seja a medida cautelar concedida monocraticamente pelo Ministro Relator, ad referendum do Plenário, para suspender os efeitos da Lei Complementar nº179/2021 até final julgamento da ação.

6. PEDIDOS FINAIS

Diante de todo o narrado, os partidos requerem:

- a) a prestação de informações da União, responsável pelo ato inconstitucional questionado nesta ação;
- b) a intimação do Procurador-Geral da República para emitir seu parecer no prazo legal, nos termos do art. 103, § 1º, CF/88, e da Lei 9.868/1999;
- c) a oitiva da Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição Federal;
- d) caso esta Suprema Corte entenda pertinente, a adoção das providências do §1º do art. 9º da Lei 9.868/1999, fixando-se data e hora para a realização de audiência pública, inclusive com a participação dos partidos requerentes;
- e) desde já, o exercício da prerrogativa de sustentação oral na Sessão de julgamento da medida cautelar e na sessão de julgamento do mérito da ação.

Nestes termos, pede o deferimento.

Brasília/DF, 25 de Fevereiro de 2021.

ANDRÉ MAIMONI
OAB/DF 29.498

ALBERTO MAIMONI
OAB/DF 21.144

FABIANA LAZZARINI AFONSO
OAB/DF 61.897

ALBERTO MOREIRA RODRIGUES
OAB/DF 12.652

CLARA LIS COELHO DE ANDRADE
OAB/RJ 185.778

DESIRÉE GONÇALVES DE SOUSA
OAB/DF 51.483