

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

MARIA CLARA DE MELLO IVO

INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 179/2021 E O DEBATE SOBRE A
AUTONOMIA DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

São Paulo

2022

MARIA CLARA DE MELLO IVO

INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 179/2021 E O DEBATE SOBRE A
AUTONOMIA DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

Trabalho de Graduação Interdisciplinar
apresentado como requisito para obtenção
do título de Bacharel no Curso de Direito da
Universidade Presbiteriana Mackenzie.

ORIENTADOR: PROFESSOR RODRIGO SALGADO

São Paulo

2022

MARIA CLARA DE MELLO IVO

INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 179/2021 E O DEBATE SOBRE A
AUTONOMIA DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

Trabalho de Graduação Interdisciplinar
apresentado como requisito para obtenção
do título de Bacharel no Curso de Direito da
Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA

Examinador(a): _____

Examinador(a): _____

Examinador(a): _____

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, pelo apoio e encorajamento desde que me entendo por gente. Nada teria sido feito sem vocês. Nada que eu fale ou faça será capaz de retribuir tudo o que fazem por mim.

Agradeço à minha avó Graziela, pelas conversas sempre com palavras de incentivo e torcida. Agradeço ao meu Professor Orientador Rodrigo Salgado, pela paciência, parceria e pelo tanto que me ensinou. Desde a iniciação científica até o TCC sua orientação e disponibilidade excederam qualquer expectativa que eu poderia ter. Também não podia deixar de agradecer por todas as disciplinas que ministrou, e eu tive a sorte de cursar. Com certeza o terei para sempre como uma inspiração não apenas em minha vida profissional.

Agradeço a todos os professores que marcaram minha graduação e a todos os funcionários da Universidade.

Agradeço a todos os amigos que aqui fiz, mas não poderia deixar de mencionar nominalmente Ana Clara, Camila, Maria e Victoria, com certeza, vocês são das grandes coisas que a vida, generosamente, me trouxe. Nada teria sido o mesmo se não dividido com vocês.

A Isa, com quem dividi a casa durante toda a graduação. Nos dias bons e ruins, saber que a encontraria ao fim do dia sempre fez de tudo um pouco melhor, ou um pouco menos pior. Obrigada por tudo.

A Bárbara, Duda, Lara, Lala, Rafa e Helena, minhas amigas-irmãs, pela presença sempre constante, apesar da distância.

Ao Luís, sempre capaz de me trazer sorrisos.

A Isabelle, amiga querida e companheira de todas as horas.

A Isadora, Raquel, Bruna, Cinthia e Nathalia, por todo apoio e compreensão, sem vocês teria desistido de tanta coisa.

A Karen, não apenas pela cuidadosa leitura que fez deste trabalho, com sugestões sempre pertinentes, mas, também, por todo o carinho, companheirismo e cuidado, que muito significam para mim.

Devo muito a muita gente, então agradeço aos muitos outros que aqui não couberam nominalmente, e peço desculpas por eventuais esquecimentos.

RESUMO

O presente trabalho realiza uma discussão a respeito da Lei Complementar 179/2021 de 24 de fevereiro de 2021, que conferiu autonomia ao Banco Central do Brasil, ao defini-lo como uma autarquia de natureza especial desvinculada de qualquer outro órgão da administração pública e ao estabelecer mandato fixo para os seus Diretores e Presidente. Faz isso primeiramente do ponto de vista da forma do processo legislativo, ao defender a existência de vício de iniciativa na Lei, por ter sido oriunda de Projeto de Lei de iniciativa parlamentar, embora trate de matéria reservada pela Constituição à iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Ainda, é feito o esforço de contextualizar o debate a respeito da independência do Banco Central, bem como trazer um breve histórico de mudanças institucionais no BACEN, consideradas relevantes por este trabalho. Em seguida, analisa a matéria da Lei ao discutir a incoerência dos objetivos definidos para o Banco Central do Brasil com o projeto da Constituição Federal de 1988. Por fim, debate a descoordenação da política monetária com a política fiscal gerada pela autonomia do Banco Central.

PALAVRAS CHAVE: Banco Central, autonomia, vício de iniciativa, política monetária, política fiscal.

ABSTRACT

This present work discusses the Complementary Law 179/2021 that granted autonomy to the Central Bank of Brazil, by defining it as an autarchy of special nature unlinked from any other body of public administration; by establishing a fixed term of office for its Directors and President; and defining the Bank's goals. The discussion is done primarily from the point of view of the form of the legislative process, by defending the existence of a defect of initiative in the Law, as it came from a Bill of Law of parliamentary initiative and deals with a matter that the Constitution grants initiative reserved for the Chief of the Executive. An effort is still made to contextualize the debate regarding the independence of the Central Bank, as well as a brief history of some institutional changes in Brazil's Central Bank, that were considered relevant for this work. It then analyzes the matter of the Law by discussing the inconsistency of the objectives defined for the Central Bank of Brazil with the project of the Federal Constitution of 1988. Finally, it discusses the lack of coordination of monetary policy with the fiscal policy generated with the autonomy of the Central Bank.

KEY WORDS: Central Bank, autonomy, defect of initiative, monetary policy, fiscal policy.

TABELAS

TABELA 1 Proposições legislativas acerca da autonomia do Banco Central do Brasil 3

ABREVIATURAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia Geral da União
BACEN	Banco Central do Brasil
BB	Banco do Brasil
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos
COPOM	Comitê de Política Monetária
CMN	Conselho Monetário Nacional
CF/88	Constituição Federal de 1988
EC	Emenda Constitucional
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LC	Lei Complementar
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PT	Partido dos Trabalhadores
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PGR	Procurador Geral da República
PLP	Projeto de Lei Complementar
PLS	Projeto de Lei do Senado
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
STF	Supremo Tribunal Federal
TQM	Teoria Quantitativa da Moeda

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. A Lei 179/2021: tramitação, conteúdo e alterações legislativas	3
1.1 Tramitação Legislativa	3
1.2 O conteúdo da Lei Complementar 179/2021	8
2. Inconstitucionalidade formal da Lei 179/2021	10
2.1 Exclusividade de iniciativa do Presidente da República: art. 61 e 84 da CF	10
2.2 A Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.696/DF	12
2.3 Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal	16
3. Autonomia do Banco Central	20
3.1 Função da moeda e dos bancos centrais.....	20
3.1.1 Funções da moeda	21
3.1.2 Funções do Banco Central	24
3.2 A teoria da independência do Banco Central	25
3.2.1 Pensamento ortodoxo	26
3.2.2 Pensamento pós-keynesiano	28
3.3 Breve histórico do Banco Central do Brasil	30
3.4 Problemas na Autonomia do Banco Central do Brasil	35
3.4.1 Constituição e Lei da Autonomia do Banco Central	35
3.4.2 Descoordenação entre política monetária e política fiscal	40
CONCLUSÃO	47
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	49

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por *corpus* de análise a Lei Complementar (LC) 179/2021, que conferiu autonomia ao Banco Central do Brasil (BACEN), ao defini-lo como uma autarquia de natureza especial desvinculada de qualquer outro órgão da administração pública e ao estabelecer mandato fixo para os seus Diretores e Presidente. Esta análise se justifica na busca por compreender como se localiza o Banco Central no quadro institucional brasileiro, apontando que não existe apenas uma alternativa para a organização do BACEN.

Desse modo, não é a técnica que vence com o Banco Central autônomo, mas uma visão política e ideológica a respeito do que deve ser a política monetária e ao quê, e a quem, ela deve servir. Além deste objetivo, este trabalho buscará demonstrar que o programa presente na Constituição Federal de 1988 (CF/88) não comporta um Banco Central independente. Por fim, procurará expor que a organização isolada do BACEN em relação aos outros instrumentos de governo ocasiona uma descoordenação entre política monetária e política fiscal.

Para tanto, este trabalho adota o enfoque do direito econômico ao estudar sistematicamente matérias que representam a tradução normativa dos instrumentos da política econômica do Estado¹. Além disso, por fazer uso dessa perspectiva, propõe uma reflexão a respeito dos instrumentos jurídicos, fiscais e monetários à disposição do Estado para a “retomada do projeto nacional de superação do subdesenvolvimento²”.

Nesse sentido, será realizado o seguinte percurso: no primeiro capítulo, será explorada a tramitação legislativa do Projeto de Lei Complementar (PLP) 19/2019, com destaque à celeridade com que foi aprovado e visando a entender os seus problemas de iniciativa legislativa. Além disso, será feita uma exposição acerca dos principais pontos da Lei, a exemplo dos mandatos fixos para o Presidente e os Diretores da instituição; da desvinculação do BACEN ao Ministério da Economia; e da definição dos objetivos da autarquia.

No segundo capítulo, o tema é o vício de iniciativa. Num primeiro momento, são apresentadas as razões pelas quais este trabalho considera ter existido vício de iniciativa no processo de aprovação da Lei de Autonomia do Banco Central e que, portanto, ela seria

¹ COMPARATO, Fábio Konder. “O indispensável direito econômico”. In: **Ensaio e parecer de direito empresarial**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.; p. 471.

² BERCOVICI, Gilberto. “O ainda indispensável Direito Econômico”. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita Benevides; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu de (org.). **Direitos Humanos, Democracia e República: homenagem a Fábio Konder Comparato**. São Paulo: Editora Quarter Latin do Brasil, 2009; p. 518

inconstitucional já por esse motivo. Em seguida, é discutida a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.696/DF, que questionou a constitucionalidade formal e material da Lei. Nesta oportunidade, o Supremo Tribunal Federal (STF) conheceu apenas a parte da ação que versava sobre a inconstitucionalidade formal, e decidiu, por maioria, por não dar provimento ao pedido, considerando a lei constitucional. Para finalizar o capítulo, são apresentados julgados representativos do STF em que foi reconhecida a inconstitucionalidade formal em casos semelhantes ao aqui abordado, mostrando, com efeito, certa inovação do Supremo no tema.

No terceiro e último capítulo, será discutida a autonomia do BACEN propriamente dita. Depois de enfrentar as questões a respeito do problema de iniciativa, serão abordados os problemas materiais da configuração trazida pela Lei. No esforço de contextualizar a discussão, a princípio serão colocadas brevemente questões relativas à função da moeda e do Banco Central. Em seguida, o trabalho faz uma exposição, em termos gerais, sobre as diferentes visões a respeito do papel da política monetária e da própria moeda dentro do debate econômico. Para tanto, apresenta alguns dos principais argumentos da ortodoxia sobre a necessidade de um Banco Central autônomo, e, em contraponto, traz uma visão mais heterodoxa, fundada na corrente pós-keynesiana do pensamento econômico, sobre a importância do papel da política monetária para a economia como um todo visando ao bem-estar social e ao pleno emprego.

Em seguida, foram eleitos alguns marcos da história do Banco Central do Brasil para demonstrar as mudanças institucionais da autarquia ao longo dos anos, inclusive buscando demonstrar que o BACEN já era autônomo de fato. Por fim, são elencados alguns problemas resultados de sua independência, sobretudo: (i) a descoordenação causada entre política monetária e política fiscal; e (ii) a incoerência entre o modelo de desenvolvimento previsto na Constituição Federal e um Banco Central descolado das instituições democráticas, logo, à mercê do mercado financeiro, prejudicando a capacidade de planejamento estatal da sua política econômica.

1. A Lei Complementar 179/2021: tramitação, conteúdo e alterações legislativas

Antes de trazer as implicações da autonomia do Banco Central do Brasil e discutir a respeito do que significa essa mudança para o sistema financeiro nacional, é necessária uma primeira aproximação sobre o conteúdo da Lei Complementar 179/2021. Para tanto, parte-se de uma explicação geral sobre sua tramitação legislativa em seus pontos mais relevantes para a discussão proposta neste trabalho, com o objetivo de entender as razões trazidas pelos parlamentares para a aprovação do projeto, e para facilitar a discussão a respeito do vício de iniciativa da Lei que será realizada no capítulo seguinte.

1.1 Tramitação legislativa

Ao tratar da tramitação legislativa do Projeto de Lei Complementar elaborado em 2019 que resultou na autonomia do Banco Central é impossível não mencionar a existência de inúmeros projetos de lei anteriores ao aprovado.

Já em 1989, o então Senador Itamar Franco apresentou o Projeto de Lei do Senado (PLS) 198/1989, recebido na Câmara dos Deputados como PLP 200/1989, que versava sobre requisitos para nomeação e exercício de cargos da diretoria e presidência do BACEN³, com 24 projetos semelhantes apensados a ele. Além deste, são muitos os projetos de lei que trataram sobre o tema e acabaram arquivados, como é o caso do PLS nº 122 de 1991, de autoria do Senador Eptácio Cafeteira, em favor da autonomia do BACEN, arquivado em 1995. Ao longo dos anos, diversos representantes do legislativo apresentaram projetos com objetivos semelhantes, obtendo o mesmo resultado. Abaixo, algumas das proposições legislativas arquivadas⁴ no Congresso Nacional sobre a autonomia do BACEN⁵:

TABELA 1 – Proposições acerca da autonomia do Banco Central do Brasil

Proposição	Data Arquivamento
PLS nº 122/1991	13/03/1995
PLS nº 291/1995	29/01/1999
PLS nº 194/1997	08/08/2000
PLS nº 317/2003	22/01/2007

³ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21592>. Acesso em 20/12/2021.

⁴ O levantamento das proposições foi feito perante pesquisa no site do Senado Federal e da Câmara dos Deputados com os termos “autonomia” e “Banco Central”.

⁵ Cabe ressaltar ainda que houve o Projeto de Decreto Legislativo nº 2 de 2003, o qual convocava plebiscito sobre a autonomia do BC, no entanto, foi arquivado em 22/01/2007.

PLP nº 129/2004	31/01/2011
PLS nº 73/2005	22/01/2007
PLS nº 19/2009	26/12/2014

Fonte: Tabela elaborada pela autora com base em pesquisa de atividade legislativa no site do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Ademais, foram propostos outros dois projetos sobre o tema, aos quais o presente trabalho dará atenção especial: o PLP 19/2019⁶ de autoria do Senador Plínio Valério que, posteriormente, tornou-se a LC 179/2019; e o PLP 112/2019, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, declarado prejudicado devido à aprovação do PLP 19/2019, gerando sua desapensação automática do PLP 19/2019 e consequente arquivamento⁷. A aprovação do PLP de autoria do Senado, em detrimento daquele de iniciativa do Executivo, ensejou a Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.696/DF, que argumentou, dentre outras teses, o vício de iniciativa do PLP, que deveria ser do Executivo. Esse tema será detalhado no capítulo seguinte.

Como dito, o Projeto de Lei Complementar 19/2019 foi de autoria do Senador Plínio Valério, e teve como relator na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Senador Telmário Mota, que apresentou relatório favorável ao PLP.

O relatório concluiu que não existiam óbices constitucionais ao projeto, ressaltando que a matéria em questão não seria de competência privativa do Presidente da República. Ainda, utilizou como argumento para a pertinência do PLP sua capacidade de evitar interpretações de que o Banco Central estaria instrumentalizando a política monetária com interesses eleitorais, e ressaltou que a autonomia é questão importante quando há governos com viés populista no poder. Por fim, afirmou que o Banco Central não teria capacidade de afetar o crescimento a longo prazo e, portanto, deveria ficar restrito a manter a estabilidade de preços⁸. Ele resume as razões pelas quais considera importante a aprovação nos seguintes termos:

Assim sendo, quando um governo concede autonomia a um banco central, ele está abdicando do poder de manipular a política monetária. Com isso, deixa de influenciar no crescimento econômico fugidino de curto prazo, mas ganha credibilidade junto ao público. As pessoas e empresas passam a acreditar que o país terá uma taxa de inflação baixa, deixam de praticar políticas de reajuste defensivo de preços e passam a ver os índices de crescimento econômico como indicadores de crescimento de longo prazo, o que aumenta a confiança e a taxa de

⁶ A esse PLP foi apensado o PLP nº 200/1989.

⁷ Informações retiradas da ficha de tramitação do PLP 112/2019 na Câmara dos Deputados: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2198617>. Acesso 20/12/2021.

⁸ SENADO FEDERAL. Relatório Legislativo, p. 4. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035897&ts=1630423006523>. Acesso em 20/12/2021.

investimento das empresas, reforçando o ciclo virtuoso de crescimento econômico.⁹

Em seguida, foram apresentadas duas emendas ao projeto, que foram rejeitadas pelo Senador relator, que, por sua vez, apresentou relatório reformulado, ainda pela aprovação do projeto. A Comissão de Assuntos Econômicos aprovou o referido relatório, passando a constituir o Parecer nº 91 de 2019 da CAE favorável ao projeto, desfavorável às Emendas, e com requerimento de urgência para a tramitação do PLP 19/2019.

Posteriormente, com a abertura de prazo para apresentação de emendas pelo Plenário, foi apresentada a Emenda de nº 4 pelo Senador Eduardo Braga, que incluía dispositivo para alterar a redação do art. 9º da Lei nº 4.595/1964, definindo como objetivos a serem perseguidos pelos BACEN:

o controle da inflação, a estabilidade financeira, o crescimento econômico e o pleno emprego, fiscalizar e regular o sistema financeiro para garantir um sistema sólido e eficiente¹⁰.

Além da Emenda nº 5 do Senador Tarso Jereissati, que foi no mesmo sentido de definir objetivos expressos para o BACEN, ao propor a inclusão do art. 1º do PLP nº 19/2019, pontuando como objetivo fundamental assegurar a estabilidade de preços e, secundariamente, suavizar as flutuações do nível de atividade econômica e zelar pela solidez e eficiência do Sistema Financeiro Nacional¹¹. Em seguida, no âmbito da CAE, o Senador relator apresentou relatório contrário às Emendas n.ºs 4 e 5.

No entanto, em reunião da CAE, foi requerida votação em separado da Emenda nº 5 e, durante as discussões, o relator a acatou. Com as votações, ficou constituído parecer da CAE contrário à Emenda n.º 4, mas favorável à de n.º 5. Ainda, foi aprovado o Requerimento nº 7/2020-CAE que pedia urgência para o PLP 19/2019. Em 19/10/2020, o relatório do senador Telmário Mota pela aprovação do projeto foi recebido pelo Plenário e 12 emendas ao PLP foram recebidas.

Cabe destacar aqui a Emenda n.º 12, votada em separado e rejeitada, que aumentava o período de “quarentena” para os ocupantes de cargos na diretoria do BACEN para doze meses antes e após o exercício do cargo, com a proibição de:

aceitar cargo, estabelecer vínculo profissional ou de sociedade com pessoa física ou jurídica privada que desempenhe atividade relacionada à área de competência

⁹ Ibidem, p. 5.

¹⁰ SENADO FEDERAL. Emenda nº 4 ao PLP 19/2019, p. 1. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8043787&ts=1630423007024>. Acesso em 21/12/2021.

¹¹ SENADO FEDERAL. Emenda nº 5 ao PLP 19/2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8047568&ts=1630423006955>. Acesso em 21/12/2021.

do cargo ocupado, incluindo instituições que sejam fiscalizadas ou reguladas pelo Banco Central do Brasil.¹²

O relatório do Senador Relator foi aprovado com algumas modificações, tais como: a aceitação de emenda que adicionou o pleno emprego¹³; a estabilidade do Sistema Financeiro Nacional; e a suavização das transações financeiras aos objetivos do BACEN, apesar de subordinados ao objetivo fundamental de assegurar a estabilidade dos preços.

Ainda, foi inserido o art. 6º ao PLP, que retira qualquer tipo de vinculação do BACEN ao Ministério da Economia. A justificativa adotada foi a de que, se apenas os mandatos fixos fossem estabelecidos, por consequência, o presidente do BACEN deixaria de configurar como Ministro, já que esse cargo não comporta a existência de mandatos fixos. Assim, o Banco Central voltaria a ser autarquia federal com vinculação ao Ministro da Economia, perdendo o grau de autonomia de que gozava antes devido ao status de Ministro do presidente do BACEN¹⁴. Desse modo, foi aprovado o parecer com o PLP substitutivo que incorporou essas discussões realizadas pelos parlamentares.

Passados os ritos no âmbito do Senado, o PLP foi recebido pela Câmara dos Deputados, casa revisora, e logo foi apresentado o Requerimento de Urgência n. 79/2021, nos termos do art. 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), pelo Deputado Hugo Motta, aprovado em seguida. O relator designado foi o deputado Silvio Costa Filho, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que concluiu pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do PLP. Por fim, em 10/02/2021, o PLP foi aprovado com 339 votos a favor, 114 contra e uma abstenção.

O PLP seguiu para sanção presidencial, obtida em 12/02/2021 com dois vetos. O primeiro, ao dispositivo normativo que proibia o Presidente e os Diretores do Banco Central de exercer outro cargo, emprego ou função, público ou privado, com exceção da atividade de professor. A justificativa presidencial do veto foi a de que existia contrariedade ao interesse público, pois o dispositivo impediria a possibilidade de participação em

¹² SENADO FEDERAL. Emenda nº 12 ao PLP 19/2019, p. 1. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8904067&ts=1630423008728>. Acesso em 21/12/2021.

¹³ A Emenda aprovada foi a apresentada pelo Senador Eduardo Braga, que havia sido rejeitada anteriormente. Em relação às razões para a mudança de entendimento, o relator destacou em seu parecer: “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”. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8904307&ts=1649683840126&disposition=inline>. Acesso em 21/12/2021

¹⁴ SENADO FEDERAL. Parecer nº 157, p. 8-9. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8904501&ts=1630423008142>. Acesso em 21/12/2021.

cargos não remunerados de marcada relevância para o alcance das missões institucionais do Banco Central do Brasil, em colegiados, entidades, organismos e fóruns nacionais e internacionais, intimamente ligados ao exercício de suas atribuições¹⁵.

O outro veto presidencial foi referente ao dispositivo que impedia o Presidente e os Diretores do Banco Central de manter participação acionária, direta ou indireta, em instituição do sistema financeiro que esteja submetida a fiscalização ou supervisão do BACEN, restrição essa que se estenderia para parentes de até segundo grau e cônjuges. O veto foi justificado, primeiramente, por entender que o referido artigo extrapolaria a proporcionalidade e razoabilidade por responsabilizar os dirigentes pelas condutas de terceiros. Em suma, foi alegado que

ainda que indiretamente, o referido inciso insere forma adicional, para a interrupção do mandato do Presidente ou dos Diretores do BC, por ato alheio à sua vontade ou para o qual não deu causa (...)¹⁶.

Além de considerar que a Lei de Conflito de Interesses (Lei 12.813/2013) já proíbe que dirigentes do BACEN tenham algum tipo de negócio com instituições reguladas, e que o Código de Conduta da Alta Administração Federal veda o investimento em bens que o valor possa ser afetado pela conduta do dirigente¹⁷. Os respectivos vetos foram mantidos pelo Congresso Nacional.

Para tornar mais clara a discussão a ser realizada no segundo capítulo, sobre o de vício de iniciativa, será exposta a tramitação do PLP 112/2019, de iniciativa presidencial e apresentado em 17/04/2019 na Câmara dos Deputados, que tinha por objetivo dispor sobre a autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira do Banco Central do Brasil, definindo seus objetivos e alterando artigos da Lei nº 4.595 de 1964¹⁸.

Num primeiro momento, esta proposta foi apensada ao PLP 200/1989; mas em 08/02/2021, devido à iminência da aprovação do PLP 19/2019, o projeto de lei de iniciativa presidencial foi apensado ao de iniciativa parlamentar. No entanto, já em 09/02/2021, o projeto foi declarado prejudicado devido à aprovação do PLP 19/2019, tendo assim sua

¹⁵ SECRETARIA LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL (SLCN). Estudo do Veto nº. 6/2021. Elaborado pelo Serviço de Vetos em 26.02.2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8934418&ts=1630423198080&disposition=inline>. Acesso em 21/12/2021.

¹⁶ Ibidem, p. 3.

¹⁷ “§1º É vedado o investimento em bens cujo valor ou cotação possa ser afetado por decisão ou política governamental a respeito da qual a autoridade pública tenha informações privilegiadas, em razão do cargo ou função, inclusive investimentos de renda variável ou em *commodities*, contratos futuros e moedas para fim especulativo, excetuadas aplicações em modalidades de investimento que a CEP venha a especificar”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Codigos/codi_conduta/Cod_conduta.htm. Acesso em 21.12.2021.

¹⁸ Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1734556. Acesso em 21/12/2021.

desapensação automática e consequente arquivamento¹⁹. Portanto, o projeto de iniciativa presidencial nem chegou a passar pelo Senado Federal, que discutiu apenas o PLP 19/2019, além de ter tido seu fim com o arquivamento.

1.2 O conteúdo da Lei Complementar 179/2021.

Com aprovação e sanção consideravelmente céleres, a Lei 179/2021 dispõe sobre a autonomia do Banco Central; estabelece seus objetivos fundamentais; e muda o procedimento de nomeação dos Diretores e do Presidente, revogando artigos dos seguintes diplomas normativos: Lei nº 13.844/2019, Lei nº 9.069/1995 e alterando artigo da Lei nº 4.595 de 1964.

Em relação aos objetivos do BACEN, a nova lei coloca como objetivo fundamental a busca pela estabilidade de preços, logo em seu art. 1.^o²⁰. Desse modo, cabe notar que a Lei em questão subordina o zelo pela estabilidade e eficiência do sistema financeiro, a suavização das flutuações do nível de atividade econômica e a busca pelo pleno emprego à questão da estabilidade da moeda.

Outra mudança relevante trazida pela Lei está na própria organização da Administração Pública, uma vez que modifica o regime da autarquia, que passa a ser de natureza especial²¹, de modo que esta não se vincula mais a Ministério, ou qualquer outro órgão da Administração Pública, ficando assim sem subordinação hierárquica²².

Além de, como dito, mudar o procedimento de nomeação do Presidente e dos Diretores do BACEN, a Lei os desvincula do mandato presidencial e impossibilita o Presidente da República de trocá-los²³. De acordo com o art. 4º da Lei Complementar, o Presidente e os Diretores serão indicados pelo Presidente da República e sujeitos à aprovação

¹⁹ Disponível em <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2198617>. Acesso em 21/12/2021.

²⁰ 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.

²¹ As autarquias de natureza especial tendem a ser aquelas com peculiaridades em seu regime legal. É o caso da presença de maior autonomia atribuída, entre outros meios, pela criação de mandatos fixos para os seus dirigentes. NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2011, p. 535.

²² 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.

²³ Interessa mencionar que, desde o Plano Real (1994), o Banco Central do Brasil teve apenas 8 presidentes diferentes, ou seja, não existe uma instabilidade em relação a trocas incessantes no comando do BACEN. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/galeriadospresidentes/default-p.asp?frame=1>. Acesso em 21/12/2021.

do Senado. Os mandatos serão fixos e com duração de 4 anos, com a possibilidade de uma recondução pelo Presidente. O do Presidente do BACEN terá início no dia primeiro de janeiro do terceiro ano de mandato do Presidente da República. Os mandatos dos diretores, por sua vez, terão seus inícios alternados, com dois começando no primeiro ano de mandato, dois no segundo, dois no terceiro e, finalmente, dois no quarto.

A regra de transição definida pela Lei é a seguinte: em até 90 dias após a entrada em vigor da Lei, serão nomeados presidente e os oito diretores do BACEN, com dois diretores que tiveram mandato até o fim de 2021, dois até fevereiro de 2023, dois até o fim de 2023 e o presidente e mais dois diretores até o fim de 2024. Em outras palavras, o próximo Presidente da República, eleito em 2022, terá de conviver dois anos de mandato com um presidente do BACEN nomeado pela administração anterior.

As únicas possibilidades de exoneração, de acordo com o art. 5.º da Lei, são: a pedido do próprio presidente ou diretor do BACEN; enfermidade que impeça de exercer o cargo; condenação transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado; e em caso de desempenho insuficiente recorrente no exercício de sua função, caso em que é necessária submissão de pedido do Conselho Monetário Nacional (CMN) perante o Presidente da República da proposta de exoneração.

Para além da autonomia administrativa e o descasamento do ciclo da política monetária com o ciclo político, ao alterar a Lei 4.595 de 1964, a Lei 179/2021 estabelece que compete ao CMN definir e estabelecer as metas da política monetária, e ao Banco Central conduzi-la. Vale ressaltar que, devido à Circular nº 2.698/1996, que criou o Comitê de Política Monetária (COPOM), a definição da taxa de juros básica da economia, instrumento central da política monetária, já é determinada pelo COPOM. O Comitê é composto pelo Presidente e pelos Diretores do BACEN. Ou seja, a taxa de juros é definida pelos dirigentes do Banco Central do Brasil, que, por sua vez, executa a política monetária, deixando claro o já existente descolamento do Poder Executivo democraticamente eleito da gestão da política monetária.

Todas essas mudanças na estruturação e regime dos Presidentes e Diretores vieram apenas com as seguintes contrapartidas: (i) seis meses de quarentena após a saída do cargo, em que ficam proibidos de participar de controle societário e de exercer qualquer atividade profissional junto a instituições do Sistema Financeiro Nacional; e (ii) uma apresentação, a ser realizada semestralmente, pelo Presidente do BACEN, perante o Senado Federal, de um

relatório de inflação e estabilidade financeira, com a finalidade de explicar as decisões tomadas naquele período²⁴.

2. Inconstitucionalidade formal da Lei 179/2021.

Conforme demonstrado no primeiro tópico do primeiro capítulo deste trabalho, o Projeto de Lei que deu origem à Lei Complementar 179/2021 foi um projeto de iniciativa parlamentar, proposto pelo Senador Plínio Valério. Este processo ocorreu de maneira contrária ao previsto na Constituição, que inclui essa matéria no rol das de iniciativa privativa do Chefe do Executivo (art. 61, §1º, inciso II, alíneas “c” e “e”). Com a ADI 6696, foi questionada a inconstitucionalidade material e a formal no âmbito do Supremo Tribunal Federal, oportunidade em que o Plenário, em maioria, decidiu por sua constitucionalidade.

O presente trabalho explora a hipótese de inconstitucionalidade formal da Lei, pelo vício de iniciativa mencionado. Além disso, busca demonstrar, no capítulo seguinte a este, a discordância entre a existência de um Banco Central autônomo e o modelo de organização da ordem econômica proposto na Constituição Federal de 1988.

2.1 Exclusividade de iniciativa do Presidente da República: art. 61 e 84 da CF

Para explorar o eventual vício de iniciativa da Lei 179/2021, se faz necessária uma exposição sobre a regra constitucional que trata da competência para propor norma que verse sobre a organização administrativa, bem como sobre o regime jurídico, provimento e extinção de cargos de servidores públicos da União. No caso aqui em questão, os artigos a serem considerados são: art. 61, § 1º, inciso II, alíneas “c” e “e”²⁵, juntamente com o art. 84, incisos III e XXV, da Constituição Federal²⁶.

²⁴ Lembrando os outros dois incisos do art. 10º que traziam outras vedações, como exercer outro cargo, emprego ou função pública, ou privada, exceto professor, e a proibição de manter participações acionárias, direta ou indiretamente, em instituições do sistema financeiro reguladas pelo BACEN, coibição que se estenderia aos cônjuges e parentes de até segundo grau, que foram vetados pelo Presidente da República e os respectivos vetos mantidos pela Câmara.

²⁵ 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. §1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...) II - disponham sobre: (...) c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI (...).

²⁶ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição (...) XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei.

Com a análise dos dispositivos, fica claro que a Constituição Federal estabelece iniciativa privativa ao Presidente da República quando se trata do regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de servidores públicos da União, bem como o provimento e extinção de cargos públicos federais. Ora, desse modo, não é possível um Projeto de Lei de iniciativa de Senador da República, como foi o PLP que deu origem a Lei de Autonomia do BACEN, conter normas sobre esses temas, quando define mandatos fixos e novas regras para as possibilidades de exoneração do Presidente e dos Diretores do BACEN.

O mesmo problema acontece quando observamos a exclusividade de iniciativa em relação à organização administrativa com a criação ou extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública, impondo assim uma série de restrições aos parlamentares no que tange a iniciativa de leis a respeito da organização da administração pública²⁷. Uma vez que a Lei 179/2021 modifica sensivelmente a organização administrativa do Estado, ao definir o Banco Central do Brasil na forma de autarquia especial, o desvincula de qualquer Ministério ou órgão da administração.

As competências privativas são indelegáveis, salvo o disposto no parágrafo único do art. 84, em que é permitida a delegação de alguns incisos a Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República, ou ao Advogado-Geral da União, situação que não ocorreu no caso aqui discutido, já que a lei aprovada foi de iniciativa parlamentar.

Quando se fala sobre a iniciativa, se está falando do ato que dá a início a uma tramitação de determinado Projeto de Lei²⁸. A iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo está ligada ao interesse da Administração Pública, pois o Presidente, os Governadores e Prefeitos, além de Chefes do Executivo, são Chefes da Administração Pública e, por isso, a CF/88 considerou que são eles os capazes de conhecer os interesses da Administração Pública e a melhor maneira de resguardá-los, de modo que lhes conferiu, cada um em sua competência, a iniciativa reservada²⁹.

São muitos os casos no Direito Constitucional contemporâneo em que as iniciativas são reservadas ou vinculadas. Iniciativa vinculada ocorre quando a Constituição obriga

²⁷ LOIS, Cecília. Separação de poderes e vício de iniciativa: bases para a fixação do regime de cooperação legislativa entre os poderes Executivo e Legislativo. *Revista Jurídica*, Brasília, v. 11, n. 94, p. 1 – 50, jun/set 2009; p. 20.

²⁸ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Processo Legislativo Constitucional*. São Paulo: Editora JusPodvim, 2017; p. 50.

²⁹ SILVA, José Afonso da. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. São Paulo: Editora Malheiros, 2006; p. 179.

determinado órgão a apresentar projeto de lei sobre alguma matéria³⁰. Já a reserva não obriga a apresentação de projeto, mas resguarda essa apresentação exclusivamente àquele órgão³¹. Nem sempre reserva e vinculação coincidem, é o caso da proposta de autonomia do BACEN, apenas o chefe do Executivo poderia propor as alterações realizadas pela lei, embora não tenha a obrigação de realizar essa proposição.

Nesse sentido, assevera José Afonso da Silva a respeito da necessidade de observação das regras constitucionais a respeito das iniciativas das leis:

Como visto antes, a Constituição contém regras rígidas sobre a iniciativa das leis, regras que têm que ser observadas no processo de formação das leis, sob pena de estas padecerem do vício de inconstitucionalidade por defeito de iniciativa. Esse defeito especialmente condenado quando haja desrespeito às regras de iniciativa exclusiva, que tem sido a causa mais comum de inconstitucionalidade formal, porque se dá, no caso, uma usurpação de competência constitucionalmente estabelecida. E o mais comum é o desrespeito da competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Foi aliás, por causa dessa prática, nos Estados especialmente, que surgiu, no sistema brasileiro, a verificação da inconstitucionalidade abstrata por via de ação direta de inconstitucionalidade perante o STF³².

Desse tema se desdobra a discussão a respeito da possibilidade ou não da sanção do Executivo ter o efeito de suprir o vício de iniciativa legislativa nos casos de iniciativa reservada. Já foi entendimento sumulado do Supremo Tribunal Federal que uma eventual sanção do Chefe do Executivo seria capaz de sanar o vício. No entanto, o próprio STF revisou a Súmula n.º 5, que tratava da convalidação via sanção, e mudou sua jurisprudência no sentido de que a sanção não é capaz de suprir o vício de iniciativa³³.

2.2 A Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.696/DF

Diante da aprovação do PLP 19/2019, e sanção pelo Presidente da República que o transformou na Lei 179/2021, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e o Partido dos Trabalhadores (PT) ajuizaram ação direta de inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar contra o conteúdo da Lei Complementar 179/2021.

Dentre as alegações dos requerentes destacam-se: (i) a ocorrência de **inconstitucionalidade formal** devido ao vício de iniciativa, uma vez que o projeto aprovado pelo Congresso foi de iniciativa parlamentar (Senador Plínio Valério); (ii) **inconstitucionalidade material** pois a Lei Complementar afrontaria os artigos 170, 174 e 192 da CF/88 por haver abdicação do Poder Executivo de exercer uma competência para a

³⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. São Paulo: Editora Saraiva, 2009; p. 146.

³¹ *Ibidem*, p. 147.

³² SILVA, op. cit., p. 346.

³³ *Ibidem*, p. 349.

qual fora eleito, ao sair de suas mãos o controle do Banco Central e, conseqüentemente, das políticas social e econômica, devido a descoordenação entre política monetária e fiscal. Além de significar um aprisionamento do BACEN pelos seus regulados (instituições financeiras), uma vez que o Presidente e os Diretores tendem a ser oriundos do sistema financeiro, para onde voltam após seu tempo no cargo no Banco Central.

A manifestação da Advocacia Geral da União (AGU) foi pelo não conhecimento da ação, devido a inépcia da inicial, e pela improcedência do pedido. Já o Procurador Geral da República (PGR) pediu intimação dos autores para sanar vício da inicial, e uma vez sanado, entendeu pelo conhecimento parcial da ação – em relação à parte que tratava do vício de iniciativa – e pela procedência do pedido.

O STF se ateu à discussão do vício de iniciativa da Lei, uma vez que, entendeu o Relator seguido pelos demais Ministros, a alegação de inconstitucionalidade material não deveria ser conhecida, pois os autores não impugnaram os dispositivos específicos da Lei 179/2021, alegando uma inconstitucionalidade material da Lei como um todo.

O voto do Ministro Relator Ricardo Lewandowski, que foi vencido, seguiu a linha do defendido pelo PGR e entendeu pela inconstitucionalidade formal da Lei 179/2021. O referido Ministro considerou que, por dispor sobre questões como objetivos e autonomia do Banco Central e em relação a nomeação e exoneração do Presidente e Diretores da autarquia, a Constituição Federal estaria violada. Uma vez que em seu art. 61, §1.º, inciso II, alíneas “c” e “e” estabelecem competência privada ao Presidente da República para tais assuntos³⁴.

Desse modo, concluiu o Ministro que, apesar de em dado momento ter ocorrido o apensamento do PLP 112/2019 (de iniciativa do chefe do Poder Executivo) ao PLP transformado em Lei, não consubstanciaria a iniciativa “por empréstimo”. Até porque o PL 112/2019 foi posteriormente desapensado do PLP 19/2019 e arquivado. Em resumo, sob esse aspecto, concluiu o Relator:

Não há dúvida, portanto, quanto ao Projeto de Lei que foi, de fato, discutido e aprovado pelo Congresso Nacional e, posteriormente, sancionado pelo Presidente da República. Esclareça-se, porém, que não foi aquele originalmente enviado pelo Chefe do Poder Executivo Federal, mas um outro distinto, integralmente gestado no Parlamento, dispondo sobre matéria de iniciativa privativa daquele, em perigoso precedente quanto ao controle presidencial sobre a gestão da Administração Pública Federal, constitucionalmente assegurado³⁵.

³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direita de Inconstitucionalidade 6696/DF. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Redator do Acórdão: Ministro Roberto Barroso. Julgado em 26/08/2021. Publicado em 13/12/2021; pp. 30-48.

³⁵ Ibidem, p. 34.

Continua sua argumentação abordando a gravidade do vício de iniciativa, e reforça que a sanção presidencial não é capaz de saná-lo. Também se dedicou a demonstrar que o argumento da AGU de que a matéria da Lei da Autonomia seja simples disposição sobre o sistema financeiro nacional (art. 192 CF/88) não prospera, uma vez que já existe precedente do STF (ADIs 3.289/DF e 3.290/DF) em que ficou assentado que deliberação a respeito da alteração do regime jurídico do Presidente do BACEN não é simples disposição sobre o Sistema Financeiro Nacional, mas envolve matéria administrativa e, portanto, cabe ao Poder Executivo a iniciativa³⁶.

Ainda, o Ministro Relator explicita bem que o projeto inicial, proposto pelo Senador Plínio Valério, tratava unicamente da nomeação e demissão do Presidente e dos Diretores do BACEN, de modo que o PLP apresentado pelo Presidente da República tinha conteúdo diferente e ampliado ao apresentado pelo Senador, que se estendeu apenas com o substitutivo apresentado pelo Senador Telmário Mota. Sem contar com o fato de que o PLP de iniciativa do Chefe do Executivo foi desapensado do aprovado, e então arquivado. Logo:

O PLP 112/2019 apresentado pelo Presidente da República não tinha o mesmo objeto e nem guardou afinidade lógica ou relação de pertinência com o PLP 19/2019, ao qual foi apensado na Câmara dos Deputados, de modo que não se consubstancia a iniciativa “por empréstimo” no presente caso³⁷.

Seguiu a linha do voto do Relator a Ministra Rosa Weber.

Passando para as discordâncias, o Ministro Roberto Barroso, designado como Redator do acórdão, abriu a divergência. Em relação à constitucionalidade formal, o voto do Ministro se apoiou nos seguintes fundamentos: (i) não existiria reserva de iniciativa no caso da Lei 179/2021, uma vez que é caso de disciplina do Sistema Financeiro Nacional; (ii) o envio de mensagem presidencial durante a tramitação da matéria, com projeto de lei “substancialmente idêntico” ao aprovado, seria suficiente para cumprir a exigência constitucional da iniciativa privativa; e (iii) teria sido observado o Regimento interno da Câmara dos Deputados (art. 142 e 143) em relação à matéria, devido ao apensamento dos projetos e a atribuição de precedência à proposição do Senado sobre a da Câmara³⁸.

O primeiro argumento se baseou na ideia de que as reestruturações feitas pela Lei da Autonomia do BACEN transcenderiam disposição sobre servidores públicos e criação de órgão da administração pública, sendo caso de incidência da regra do art. 48, XIII da

³⁶ Ibidem, p. 47-50.

³⁷ Ibidem, p. 32.

³⁸ Ibidem, p. 51-54.

Constituição, em que atribuiu ao Congresso Nacional legislar sobre matéria financeira, cambial e monetária³⁹. Nas palavras do Ministro:

Na realidade, a LC nº 179/2021 transcende o propósito de dispor sobre servidores públicos ou criar órgão público. Ela dá configuração a uma instituição de Estado – não de governo -, que tem relevante papel como árbitro neutro, cuja atuação não deve estar sujeita a controle político unipessoal⁴⁰.

Em relação ao segundo argumento – da existência da iniciativa presidencial –, o Ministro entendeu que, pelo fato de o PL de autoria do Senador ter incorporado questões que estavam presentes do PL de iniciativa do Chefe do Executivo durante sua tramitação no Senado, o eventual vício de iniciativa estaria sanado⁴¹. Isto, aliado ao envio de mensagem presidencial durante a tramitação do PL 112/2019, fez com que o Ministro concluísse no seguinte sentido:

A sanção do Presidente da República não convalida o vício de iniciativa, na linha da jurisprudência do STF. Porém, o envio de mensagem presidencial, durante a tramitação da matéria, com projeto de lei substancialmente idêntico ao que se encontrava em curso no Congresso Nacional, configura situação diversa. Isso porque revela inequívoca vontade política do chefe do Executivo em deflagrar o processo legislativo, ficando atendida a exigência constitucional da iniciativa⁴².

Por fim, para corroborar sua tese de que não haveria vício de iniciativa, sustentou que foi atendido o art. 142⁴³ e 143⁴⁴ do Regimento Interno da Câmara dos Deputados quando o Presidente da Câmara dos Deputados determinou o apensamento dos projetos, respeitando a precedência regimental do projeto de lei do Senado sobre o da Câmara⁴⁵.

³⁹ Ibidem, p. 58.

⁴⁰ Ibidem, p. 57.

⁴¹ Ibidem, p. 59-60.

⁴² Ibidem, p. 63.

⁴³ 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.

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.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direita de Inconstitucionalidade 6696/DF. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Redator do Acórdão: Ministro Roberto Barroso. Julgado em 26/08/2021. Publicado em 13/12/2021; pp. 63–65.

Já em relação à inconstitucionalidade material, assim como o Relator, o Ministro não conheceu da ação, pelas mesmas razões. No entanto, se manifestou pela constitucionalidade material, entendendo que não seria matéria própria de interpretação constitucional, devendo prevalecer a liberdade de conformação do Poder Legislativo⁴⁶. Ainda, citou recomendações da OCDE e do Banco Mundial para a formalização da independência do Banco Central do Brasil e asseverou que a busca pela responsabilidade fiscal não teria ideologia, sendo um pressuposto das economias saudáveis⁴⁷.

Por fim propôs a fixação da tese de julgamento nos seguintes termos:

É constitucional a Lei Complementar nº 179/2021, que define os objetivos do Banco Central e dispõe sobre sua autonomia e sobre a nomeação e a exoneração de seu presidente e de seus diretores.

Em relação ao referido julgamento, é importante entender que as razões para se considerar não ter havido vício de iniciativa não foram as mesmas entre todos os Ministros. Isto porque houve quem considerou a iniciativa como não privativa, sendo válida a lei de iniciativa do Senador, pois seria caso de incidência do art. 48, XIII (entendimento do Ministros Roberto Barroso, Dias Toffoli, Kassio Nunes Marques, Gilmar Mendes e Luiz Fux), assim como os que consideraram que a competência é, de fato, privativa, mas estaria sanada, pelos argumentos acima expostos (Ministros Alexandre de Moraes, Edson Fachin e Ministra Carmen Lúcia), além da posição pela inconstitucionalidade da Lei defendida pelo Ministro Ricardo Lewandowski e pela Ministra Rosa Weber.

2.3 Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

Neste tópico será apresentada a jurisprudência do STF em casos de vício de iniciativa de lei em que a reserva era do Poder Executivo. O objetivo é, portanto, demonstrar que a decisão a respeito do BACEN foi, em certo nível, uma inovação do Supremo, uma vez que existe reiterada jurisprudência do STF no sentido de que:

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência político-administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por ato legislativo, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação “ultra vires” do Poder

⁴⁶ Ibidem, pp. 68-69.

⁴⁷ Ibidem, pp. 67-68.

Legislativo, que não pode, em sua condição político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais⁴⁸.

Muitos outros julgamentos do Supremo são semelhantes a este. Para ilustrar a reiteração dos julgamentos a respeito da impossibilidade de iniciativa legislativa em matéria que trata da organização da administração pública e do regime dos servidores públicos, abaixo estão as ementas de alguns julgamentos sobre o tema:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 134, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, INCLUÍDO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 74/2013. EXTENSÃO, ÀS DEFENSORIAS PÚBLICAS DA UNIÃO E DO DISTRITO FEDERAL, DA AUTONOMIA FUNCIONAL E ADMINISTRATIVA E DA INICIATIVA DE SUA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA, JÁ ASSEGURADAS ÀS DEFENSORIAS PÚBLICAS DOS ESTADOS PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45/2004. EMENDA CONSTITUCIONAL RESULTANTE DE PROPOSTA DE INICIATIVA PARLAMENTAR. ALEGADA OFENSA AO ART. 61, § 1º, II, “c”, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. USURPAÇÃO DA RESERVA DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. INOCORRÊNCIA. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 2º E 60, § 4º, III, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. SEPARAÇÃO DE PODERES. INOCORRÊNCIA. PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA. 1. No plano federal, o poder constituente derivado submete-se aos limites formais e materiais fixados no art. 60 da Constituição da República, a ele não extensível a cláusula de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista de modo expresse no art. 61, § 1º, apenas para o poder legislativo complementar e ordinário – poderes constituídos. 2. Impertinente a aplicação, às propostas de emenda à Constituição da República, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à inconstitucionalidade de emendas às constituições estaduais sem observância da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, fundada na sujeição do poder constituinte estadual, enquanto poder constituído de fato, aos limites do ordenamento constitucional federal. 3. O conteúdo da Emenda Constitucional nº 74/2013 não se mostra assimilável às matérias do art. 61, § 1º, II, “c”, da Constituição da República, considerado o seu objeto: a posição institucional da Defensoria Pública da União, e não o regime jurídico dos respectivos integrantes. 4. O art. 60, § 4º, da Carta Política não veda ao poder constituinte derivado o aprimoramento do desenho institucional de entes com sede na Constituição. A concessão de autonomia às Defensorias Públicas da União, dos Estados e do Distrito Federal encontra respaldo nas melhores práticas recomendadas pela comunidade jurídica internacional e não se mostra incompatível, em si, com a ordem constitucional. Ampara-se em sua própria teleologia, enquanto tendente ao aperfeiçoamento do sistema democrático e à concretização dos direitos fundamentais do amplo acesso à Justiça (art. 5º, XXXV) e da prestação de assistência jurídica aos hipossuficientes (art. 5º, LXXIV). 5. Ao reconhecimento da legitimidade, à luz da separação dos Poderes (art. 60, § 4º, III, da Lei Maior), de emenda constitucional assegurando autonomia funcional e administrativa à Defensoria Pública da União não se desconsidera a natureza das suas atribuições, que não guardam vinculação direta à essência da atividade executiva. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade 5296, Relatora: Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 04/11/2020, publicado em 26/11/2020.)

⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2364/AL. Relator Ministro Celso de Mello STF. Julgado em 17/10/2018. Publicado em 07/03/2019.

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – PRECEITO NORMATIVO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE, ALÉM DE IMPLICAR AUMENTO DA DESPESA PÚBLICA, TAMBÉM INTERVÉM NO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS VINCULADOS AO PODER EXECUTIVO – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – PROVIMENTO DERIVADO – ASCENSÃO E “ENQUADRAMENTO” – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL – OFENSA AO ARTIGO 37, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO – CONTEÚDO MATERIAL DA NORMA LEGAL IMPUGNADA (ART. 70 DA LEI Nº 6.161/2000) QUE, AO TORNAR SEM EFEITO ATOS ADMINISTRATIVOS EDITADOS PELO GOVERNADOR DO ESTADO, FEZ INSTAURAR SITUAÇÃO FUNCIONAL INCOMPATÍVEL COM O PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO – IMPOSSIBILIDADE – OFENSA AOS POSTULADOS CONSTITUCIONAIS DO CONCURSO PÚBLICO, DA SEPARAÇÃO DE PODERES E DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO – MEDIDA CAUTELAR ANTERIORMENTE DEFERIDA PELO PLENÁRIO DESTA SUPREMA CORTE – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE DO DISPOSITIVO LEGAL QUESTIONADO – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS – O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado. Situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) – A locução constitucional “regime jurídico dos servidores públicos” corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. O CONCURSO PÚBLICO REPRESENTA GARANTIA CONCRETIZADORA DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE – O respeito efetivo à exigência de prévia aprovação em concurso público qualifica-se, constitucionalmente, como paradigma de legitimação ético-jurídica da investidura de qualquer cidadão em cargos, funções ou empregos públicos, ressalvadas as hipóteses de nomeação para cargos em comissão (CF, art. 37, II). A razão subjacente ao postulado do concurso público traduz-se na necessidade essencial de o Estado conferir efetividade ao princípio constitucional de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, vedando-se, desse modo, a prática inaceitável de o Poder Público conceder privilégios a alguns ou de dispensar tratamento discriminatório e arbitrário a outros. Precedentes. Doutrina. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE

PODERES – O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência político-administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por ato legislativo, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação “ultra vires” do Poder Legislativo, que não pode, em sua condição político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.

(BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade 2364, Relator: Celso de Mello, julgado em 17/10/2018, publicado em 07/03/2019.)

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 10.894/2001 EDITADA PELO ESTADO DE SÃO PAULO – DIPLOMA LEGISLATIVO QUE, EMBORA VEICULADOR DE MATÉRIAS SUBMETIDAS, EM TEMA DE PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS, AO EXCLUSIVO PODER DE INSTAURAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO, RESULTOU, NÃO OBSTANTE, DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – LEI ESTADUAL QUE “DISPÕE SOBRE O PREENCHIMENTO DOS CARGOS DE DIREÇÃO EXECUTIVA NAS AGÊNCIAS REGULADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS E OUTROS ÓRGÃOS OU ENTIDADES ASSEMELHADOS, RESPONSÁVEIS PELA REGULAMENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DO ESTADO” – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS – O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado. Situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e organização da Administração Pública. A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) – A locução constitucional “regime jurídico dos servidores públicos” corresponde

ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – O Advogado-Geral da União – que, em princípio, atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, v.g.) – não está obrigado a defender o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional. Precedentes.

(BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade 3156, Relator: Ministro Celso de Mello, julgado em 01/08/2018, publicado em 04/09/2018.)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL QUE DISCIPLINA MATÉRIA A SER PUBLICADA NA IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO. DIPLOMA LEGAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL. EXISTÊNCIA TAMBÉM DE VÍCIO MATERIAL, POR VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. I – Lei que verse sobre a criação e estruturação de órgãos da administração pública é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal). Princípio da simetria. II – Afronta também ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF). III – Reconhecida a inconstitucionalidade de dispositivo de lei, de iniciativa parlamentar, que restringe matérias a serem publicadas no Diário Oficial do Estado por vício de natureza formal e material. IV – Ação julgada procedente.

(BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade 2294, Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, julgado em 27/08/2014, publicado em 11/09/2014.)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 10.238/94 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA ESTADUAL DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA, DESTINADO AOS MUNICÍPIOS. CRIAÇÃO DE UM CONSELHO PARA ADMINISTRAR O PROGRAMA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA "E", DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Vício de iniciativa, vez que o projeto de lei foi apresentado por um parlamentar, embora trate de matéria típica de Administração. 2. O texto normativo criou novo órgão na Administração Pública estadual, o Conselho de Administração, composto, entre outros, por dois Secretários de Estado, além de acarretar ônus para o Estado-membro. Afronta ao disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "e" da Constituição do Brasil. 3. O texto normativo, ao cercear a iniciativa para a elaboração da lei orçamentária, colide com o disposto no artigo 165, inciso III, da Constituição de 1988. 4. A declaração de inconstitucionalidade dos artigos 2º e 3º da lei atacada implica seu esvaziamento. A declaração de inconstitucionalidade dos seus demais preceitos dá-se por arrastamento. 5. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 10.238/94 do Estado do Rio Grande do Sul.

(BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade 1144, Relator: Ministro Eros Grau, julgado em 16/08/2006, publicado em 08/09/2006)

Cabe mencionar ainda que, nas ADIs 3289⁴⁹/DF e 3290/DF que questionavam a constitucionalidade da equiparação do cargo de Presidente do Banco Central ao de Ministro de Estado, o Supremo Tribunal Federal concluiu que matéria concernente à deliberação de alteração do regime do cargo de Presidente do BACEN não configura matéria de ordenação do sistema financeiro nacional. Mas, na verdade, diz respeito à organização administrativa do Estado. Levando isso em consideração, este trabalho entende que, seguindo o entendimento anterior do Supremo, a desvinculação do BACEN de Ministério representa também alteração na organização da Administração Pública, estando configurada a inconstitucionalidade formal.

3. Autonomia do Banco Central

3.1 Função da moeda e dos bancos centrais

Para adentrar a discussão sobre a tese da independência do Banco Central, se faz necessária uma explicação preliminar a respeito de quais são as funções da moeda e do próprio Banco Central. Isto porque, a depender da visão que se tem sobre a moeda, altera-se o entendimento sobre o impacto que a política monetária pode ter na economia real e, em consequência, sobre o nível de atuação que o Banco Central pode vir a ter nos rumos da política econômica.

3.1.1 Funções da moeda

Ao entender a moeda como objeto regulado juridicamente, é fundamental ter em mente que ela é um bem público e, portanto, inteiramente ligada ao poder e às instituições, uma vez que a criação da moeda viabiliza os mercados, e não o contrário⁵⁰. Em termos jurídicos, é possível entender a moeda, na visão de José Tadeu De Chiara, como produto da linguagem jurídica, no sentido de que as funções exercidas pela moeda só existem em decorrência de mecanismos propostos pelo ordenamento⁵¹.

⁴⁹ “O tema tratado pela MP não está abrangido pelo art. 192. Como já assinalai, o ato impugnado dispõe sobre matéria relativa à organização administrativa” BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade 32895/DF. Julgado em 05/04/2005; p. 23.

⁵⁰ RESENDE, André Lara. **Consenso e Contrassenso**: por uma economia não dogmática. São Paulo: Portfolio–Penguin, 2020; pp. 55-56.

⁵¹ DE CHIARA, José Tadeu. **Moeda e Ordem jurídica**. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, 1986, p. 57.

É a partir disso que este trabalho passa a tratar agora a respeito das três funções clássicas da moeda⁵². Primeiro, a função básica da moeda, entendida como meio de troca, visto que por meio dela é possível realizar compras e vendas, permitindo superar a necessidade da “dupla coincidência de vontades⁵³” na troca. Segundo, a sua função como unidade de conta, essencial para o funcionamento da sociedade de mercado, pois é a partir de sua existência que se organizam as diversas transações do processo econômico, uma vez que permite a mensuração de todas as mercadorias na mesma unidade. Por último, sua função de reserva de valor, que está ligada à capacidade da moeda de realizar trocas não apenas num momento presente, mas também no futuro, uma vez que aquela moeda se convencionou como o meio de pagamento que é “a chave de acesso a todas as mercadorias, ela é o meio entre a necessidade e o objeto, entre a vida e o meio de vida do homem. Daí deriva sua função reserva de valor⁵⁴”.

Outro componente importante a se considerar quando se fala de moeda é que, por determinação constitucional, o Banco Central é o único capaz de emitir papel-moeda, mas os bancos também expandem a base monetária via crédito. Em outras palavras, o BACEN não tem monopólio sobre a oferta de moeda. Uma vez que ela é endógena, criada a partir dos bancos e agentes da economia, o controle pleno que o Banco Central possui é das “reservas compulsórias⁵⁵”⁵⁶. Sobre a ampliação da base monetária por meio dos bancos, José Tadeu De Chiara explica esse processo por meio do conceito de moeda escritural:

Os bancos concediam crédito emitindo notas em volumes superiores aos depósitos de metal em seus cofres. A experiência bancária permitiu que com base na relação encaixe/depósitos fossem emitidas notas que instrumentavam pagamentos nos mercados, sem haver prévio depósito de quantidades de metal precioso pelo

⁵² Explicação extraída de: CARVALHO, Fernando J. Cardim de; PAULA, Luiz Fernando Rodrigues; SICSÚ, João; SOUZA, Francisco Eduardo Pires de; STUDART, Rogério. **Economia Monetária e Financeira: Teoria e Política**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

⁵³ Esse tema foi tratado de maneira inaugural por MENGER, Karl. **On the Origin of Money**. The Economic Journal, vol. 2, n. 6, jun./ 1892, pp. 239-255.

⁵⁴ BELUZZO, Luiz Gonzaga; GALÍPOLO, Gabriel. **Dinheiro: o poder da abstração real**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021; pp. 88-89.

⁵⁵ Segundo definição do próprio Banco Central do Brasil: “O recolhimento compulsório é mais um dos mecanismos que o Banco Central (BC) tem à disposição na sua caixa de ferramentas na manutenção da estabilidade financeira e de combate à inflação. Trata-se de parcela do dinheiro dos correntistas que os bancos são obrigados a manter depositada no BC.

Embora tenham sido criados, originalmente, para influenciar a quantidade de moeda na economia, os recolhimentos compulsórios assumem também o papel de “colchões de liquidez”, isto é, reservas de emergência que podem ser utilizadas pelas instituições financeiras, a critério do BC, em situações de crise como a que ocorreu em 2008. Além disso, na medida em que parte dos recursos captados pelos bancos fica recolhido no Banco Central, estes emprestam menos do que poderiam, reduzindo, assim, a sua exposição ao risco de crédito (risco de “calote”). BANCO CENTRAL DO BRASIL. “Recolhimentos compulsórios.” Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/recolhimentoscompulsorios>. Acesso em: 19/04/2022.

⁵⁶ DORNELAS, Larissa Neves de Deus; TERRA, Fábio Henrique Bittes. **SELIC: o mercado brasileiro de dívida pública**. São Paulo: Alínea editora, 2021, p. 11.

beneficiário das notas emitidas (...) O mecanismo da criação da moeda nos registros contábeis dos bancos se processa em termos de quantias registradas em depósitos, inclusive com base na concessão de crédito pelas diferentes modalidades de operações bancárias. Esses depósitos que instrumentam pagamentos, por sua vez, geram novos créditos em contas de depósitos que atuam da mesma forma sobre a relação encaixe/depósito. Apenas uma parte do total dos depósitos é conservado como encaixe para atender saques, e, o remanescente, instrumenta a concessão de créditos. A partir de uma quantidade determinada de moeda recebida em depósito, opera-se o efeito multiplicador nos registros contábeis dos bancos. Ao lado do poder emissor do Estado, verifica-se que o sistema bancário pela peculiaridade de seu funcionamento opera a criação contábil de disponibilidades monetárias identificadas como moeda bancária ou moeda escritural⁵⁷.

Antes de seguir o curso deste trabalho, é necessário fazer uma breve apresentação sobre a visão convencional a respeito dos efeitos da expansão da base monetária na inflação, considerando ser este um dos principais argumentos para se defender o BACEN autônomo. Como será melhor explicado adiante, os defensores dessa ideia entendem que um banco central com ingerência do Poder Executivo carregaria um viés inflacionário inescapável, pois os governantes tenderiam a expandir a base monetária e diminuir a taxa de juros, para assim aumentar investimentos e garantir o pleno emprego perto dos períodos eleitorais, o que, nesta visão, inevitavelmente geraria a inflação.

Esse pensamento é expresso na Teoria Quantitativa da Moeda⁵⁸ (TQM) que, ao dar foco à função da moeda como meio de troca, defende a sua neutralidade. Por consequência, o volume da moeda deve ter uma relação estável com o nível de produto em determinado tempo, considerando sua velocidade de circulação invariável⁵⁹. Isto gera, por consequência, um argumento para a restrição do poder de emissão de moeda do Estado⁶⁰, já que existiria uma proporcionalidade entre aumento de base monetária e o nível de preços. Em outras palavras, pode-se resumir o funcionamento da TQM ao seguinte:

A teoria quantitativa da moeda (TQM) estabelece que os preços variam diretamente com a quantidade de moeda em circulação, considerando que a velocidade de circulação da moeda e o volume de transações em bens e serviços não se alteram. Outra forma de expressar a TQM é dizer que uma mudança no estoque de moeda, num certo período de tempo, não tem efeito sobre as variáveis reais, mas resulta em mudança proporcional nos preços de bens e serviços. Ou seja, o valor da moeda ou poder de compra varia inversamente com o nível de preços, pois quanto mais baixos (ou altos) forem os preços dos bens e serviços,

⁵⁷ DE CHIARA, op. cit., 1986; p. 82-83.

⁵⁸ “Em realidade, tal teoria já havia sido formulada por vários autores no decorrer dos séculos XVIII e XIX, e esteve por detrás de vários debates ocorridos na Inglaterra (...) Contudo, foi na elaboração do economista americano Irving Fisher, em 1911, através das equações de troca, que a teoria quantitativa ficou conhecida e popularizada”. CARVALHO *et al.*, op. cit., 2007, p. 26.

⁵⁹ SAWAYA, Rubens R. “Ortodoxia e desenvolvimento: inflação e mito”. In: LACERDA, A. C. (org.) **Desenvolvimento Brasileiro em Debate**. São Paulo: Blucher, PUC-SP, 2017; pp. 60–61.

⁶⁰ RESENDE, op. cit., p. 49.

maiores (menores) as quantidades que podem ser compradas por uma dada quantia de moeda e, portanto, mais alto (baixo) o poder de compra da moeda⁶¹.

A formulação da TQM é eventualmente resgatada e reforçada, principalmente por Milton Friedman, ao analisar a demanda por moeda como a demanda por um ativo qualquer⁶². Nesse raciocínio, o autor conclui que a demanda por moeda depende da taxa de retorno de outros ativos que, no entanto, não são sensíveis à política monetária, de modo que a única variável ajustada com o aumento da moeda é o nível geral de preços, que aumentaria com a oferta de moeda⁶³. Portanto, o economista considera a inflação um fenômeno essencialmente monetário, sendo a taxa de inflação proporcional à variação do aumento do estoque de moeda⁶⁴.

Apesar de o presente trabalho não pretender explicar as diversas causas possíveis para um processo inflacionário, parte do pressuposto de que inflação é um fenômeno complexo e que, portanto, na maioria das vezes, não pode ter sua causa explicada pelo simples excesso de demanda causada pelo gasto do governo ou dos consumidores devido a uma expansão de base monetária⁶⁵.

3.1.2 Funções do Banco Central

Os bancos centrais, por sua vez, exercem as seguintes funções⁶⁶: regulador do sistema financeiro; banco do governo; banco dos bancos; emissor de moeda; e controlador de liquidez, além de possuir o papel de executor da política monetária e cambial.

No caso brasileiro, o Banco Central, além de deter o monopólio da emissão de papel-moeda, é capaz de controlar a expansão da base monetária feita pelos bancos comerciais, por meio da regulação das reservas compulsórias, gerindo assim a liquidez da economia como um todo. Além disso, ele é o regulador do sistema financeiro, considerando que o BACEN regula as operações realizadas pelos bancos comerciais e demais instituições financeiras, atuando em prol de garantir a solvência dos bancos e evitar eventuais crises sistêmicas; ainda, ele é o depositário das reservas internacionais e o banqueiro dos bancos, já que a instituição aqui em questão é responsável por uma série de atividades de apoio ao sistema bancário, como manter as reservas dos bancos, por exemplo.

⁶¹ CARVALHO *et al.*, op. cit., p. 31

⁶² *Ibidem*, p. 80.

⁶³ SAYAD, João. **Dinheiro, Dinheiro**: Inflação, Desemprego, Crise, Finanças e Bancos. São Paulo: Portfolio Penguin, 2015, pp. 52-53.

⁶⁴ CARVALHO *et al.*, op. cit., p. 119.

⁶⁵ SAWAYA, op. cit., p. 50.

⁶⁶ Explicação extraída de: CARVALHO *et al.*, op. cit., pp. 13-16.

Importante considerar que da função “banqueiro dos bancos” se deriva a de prestamista de última instância. Tal conclusão se deriva do fato de que, compreendendo-se a economia capitalista como dotada de uma instabilidade endógena⁶⁷, os bancos centrais desempenham um papel de extrema importância, que é justamente frear esse comportamento inerente aos mercados, controlando especulações excessivas, inflações e deflações, ao supervisionar as operações bancárias e ser o prestador de última instância no sistema bancário⁶⁸.

Ainda, o BACEN representa a mediação entre os bancos privados e a soberania monetária do Estado, uma vez que ele regula a relação entre as duas naturezas da moeda: como bem público e como objeto de enriquecimento privado⁶⁹. Desse modo, sobre a faceta “bem público” do dinheiro, cabe ressaltar:

Enquanto “bem público”, referência para os atos de produção e intercâmbio de mercadorias, bem como para a avaliação da riqueza, o dinheiro deve estar sujeito a normas de emissão, circulação e destruição que garantem a reafirmação de sua universalidade como padrão de preços, meio de circulação e reserva de valor. Para reafirmar continuamente a sua universalidade e a unidade das três funções o dinheiro não pode ser produzido privadamente, nem qualquer decisão privada pode substituí-lo por outro ativo⁷⁰.

Outro ponto relevante sobre as funções do Banco Central é o destacado por Maria Cristina Penido de Freitas ao expor a contradição entre a função de prestamista de última instância e a de controlador da moeda e do crédito. Isso porque existe uma tensão entre o Banco Central e os bancos comerciais, tendo em vista que o objetivo do primeiro é zelar pela estabilidade do sistema, enquanto a pretensão dos últimos é a de buscar maneiras de maximizar os lucros⁷¹, escapando dos limites fixados pelas autoridades responsáveis pela regulação⁷².

⁶⁷ A tese da instabilidade endógena da economia capitalista é trabalhada de maneira proeminente por Hyman Minsky. Mais sobre o tema pode ser encontrado em: MINSKY, Hyman P., *Integração financeira e política monetária*. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, dezembro 1994.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 24.

⁶⁹ BELUZZO, Luiz Gonzaga; GALÍPOLO, Gabriel. *Op. cit.*, p. 39.

⁷⁰ BELUZZO, “Dinheiro e as transfigurações da riqueza”. In: FIORI, José Luís.; TAVARES, Maria da Conceição (org.). **Poder e Dinheiro: Uma economia política da globalização**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1997, pp. 154-155.

⁷¹ FREITAS, Maria Cristina Penido de. *A Evolução dos Bancos Centrais e seus desafios no contexto de globalização financeira*. São Paulo: **Estudos Econômicos**, V. 30, n. 3, julho/setembro 2000; p. 415.

⁷² “Em resumo, pode-se afirmar que a atividade bancária é um negócio lucrativo e dinâmico, no qual os bancos administram seus ativos e passivos de modo a obter vantagens competitivas. Todavia, o espaço da concorrência bancária é limitado pela regulamentação, que pretende assegurar que a busca de lucros pelos bancos individuais seja feita nas condições mais seguras possíveis, sem ameaçar a estabilidade do sistema de pagamento e de crédito. Os bancos, impulsionados pela lógica de valorização, procuram escapar dos controles e ampliar os espaços de ação através da inovação. Existe, assim, uma tensão dinâmica entre o processo competitivo inovador dos bancos (e de outras instituições financeiras) e a necessidade de aperfeiçoamento contínuo da regulamentação, dado que o comportamento dos bancos pode contribuir para o aumento da instabilidade financeira da economia”. FREITAS, Maria Cristina Penido de. *A natureza particular da concorrência bancária e seus efeitos sobre a estabilidade financeira*. **Economia e Sociedade**. Campinas, jun. 1997, p. 75.

3.2 A teoria da independência do Banco Central

Apesar do objeto central deste trabalho não ser a revisão das diferentes teorias econômicas a respeito da tese da independência do Banco Central, uma breve incursão sobre o tema se faz necessária para o desenvolvimento da discussão aqui proposta. É disso que se trata o presente item.

Em resumo, ao se falar a respeito das teorias da independência do Banco Central, existem duas correntes do pensamento econômico contemporâneo com ideias divergentes sobre o tema: a de matriz mais ortodoxa, que defende a independência; e a pós-keynesiana, de matriz heterodoxa, que se posiciona de maneira contrária.

Antes de adentrar o tema, cabe breve elucidação a respeito dos termos “autonomia” e “independência”. Em termos gerais, a diferença entre eles está ligada ao grau de liberdade de que goza a autoridade monetária. Num banco central independente, os objetivos e meios para execução da política monetária são determinados pelos dirigentes do banco central; num banco central autônomo, por sua vez, as diretrizes da política monetária são determinadas pelo governo e a escolha dos instrumentos fica a cargo do banco central⁷³. No entanto, existem diversos métodos desenvolvidos pela literatura especializada para medir os graus de autonomia, mas que esse trabalho não abordará a fundo.

3.2.1 Pensamento ortodoxo

O pensamento ortodoxo, no qual está inserida a Escola Neoclássica, entende a moeda como fator neutro na economia. A partir dessa tese, derivam-se duas proposições: a política monetária deve ter como objetivo principal buscar a estabilidade da moeda; o Banco Central deve ser independente do Executivo ao executar e traçar a política monetária, para que, assim, sejam evitadas desconfiças em relação à política monetária⁷⁴, com o ganho de credibilidade⁷⁵.

⁷³ BORGES, Yasmin. **Independência do Banco Central: teoria e prática**. Dissertação (Mestrado em Economia Política), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2016, pp. 73-75.

⁷⁴ FREITAS, Maria Cristina Penido de. Banco Central Independente e coordenação das políticas macroeconômicas: lições para o Brasil. **Revista Economia e Sociedade**. Campinas, v.15, n. 2, ago. 2006, pp. 271-272.

⁷⁵ “Segundo a teoria econômica convencional, credibilidade é sinônimo de inflexibilidade para ações de um governo, isto é, um governo ganha credibilidade se não pode decidir e reagir no dia a dia, se não pode intervir na economia, se segue regras cegas, independentemente das mudanças conjunturais. A credibilidade é um fluxo que deve ser observado a cada minuto, em cada declaração dos governantes, em cada entrelinha” SICSÚ, João. “Rumos e definições da política econômica brasileira: do Plano A de FHC para o Plano A+ de Lula”. In: PAULA, João Antonio de (org.). **A economia política da mudança: os desafios e os equívocos do início do governo Lula**. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2003, pp. 88-89.

A literatura que defende a tese da independência dos bancos centrais é extensa, mas os principais expoentes são Charles Goodhart e Alex Cukierman. Este último elaborou critérios para se medir o grau de independência dos bancos centrais, sendo eles: (i) tempo de permanência dos dirigentes; (ii) regras que estabelecem os objetivos do Banco Central e os limites na relação com o executivo; e (iii) questionário sobre os objetivos do Banco Central e sua relação com o governo respondido por especialistas de determinado país⁷⁶.

Para essa perspectiva, a política monetária afeta apenas as variáveis reais do sistema em ocasiões inusitadas, gerando um efeito surpresa nos agentes econômicos, mas que teria impacto apenas a curto-prazo⁷⁷, já que os agentes aprenderiam com as mudanças:

Segundo a escola, os agentes conseguem neutralizar qualquer política econômica previsível utilizando o conceito de expectativas racionais. No entanto, as políticas imprevistas produziram efeitos de forma provisória, tendo no máximo flutuações das expectativas no curto prazo, de forma que as crises deixam de ser uma categoria econômica e as políticas econômicas perdem sua relevância. Uma política monetária expansionista, por exemplo, visando a elevação do emprego, só poderia ter efeito de curto prazo se fosse imprevista. Caso contrário, os agentes antecipariam os movimentos da economia e a política somente elevaria o nível de inflação.⁷⁸

Além disso, a defesa da autonomia do BACEN está intimamente ligada ao modelo de metas para inflação, já que a independência do Banco Central, para além de significar a realização da política monetária sem a interferência do Executivo, também visa à existência de uma autonomia para privilegiar a estabilidade dos preços, em detrimento de outros objetivos de política econômica que possam ser considerados mais importantes por determinado governo⁷⁹. Considerando que essa visão entende que a política monetária não afetaria a economia real, o BACEN fica limitado à manutenção do poder de compra da moeda, uma vez que se considera a inflação um fenômeno puramente monetário, em que a quantidade de moeda disponível na economia determina o nível geral de preços.

É justamente por isso que, posteriormente, é adicionado aos modelos teóricos pró-independência do Banco Central o regime de metas de inflação, em um esforço de reforçar essa independência. Isso porque o regime de metas reduziria ainda mais a influência de fatores subjetivos na condução da política monetária, por ter de atender à meta de inflação anunciada previamente, subordinando mais ainda a política econômica como um todo ao

⁷⁶ CARVALHO *et al.*, op. cit., 2006, p. 131.

⁷⁷ CARVALHO, Carlos Eduardo; MONTEIRO, Marcelo Balloti; OLIVEIRA, Giuliano Contento. **O Banco Central do Brasil: Institucionalidade, Relações com o Estado e com a Sociedade Civil, Autonomia e Controle Democrático**. IPEA, Texto para Discussão, Rio de Janeiro, 2010, p. 285.

⁷⁸ BORGES, op. cit., p. 31.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 32.

objetivo de estabilidade do valor de compra da moeda⁸⁰. Em outras palavras, ao entender que existe um viés inflacionário intrínseco na política, os economistas pró-independência defendem a criação de compromissos institucionais que fortaleçam a “credibilidade” das autoridades monetárias, o que passa por garantir que a estabilidade de preços seja o objetivo principal da atuação do Banco Central, mesmo que sacrificando outros⁸¹.

Desse modo, a ortodoxia defende que a política monetária não deve ser usada de maneira discricionária pelos governos, pois ocasionaria perturbação nas expectativas dos agentes econômicos, provocando distorções de curto-prazo, como a inflação. Nesse sentido:

De acordo com a literatura que discute a IBC diversos efeitos sobre a economia podem ser percebidos após sua implementação. O mais propalado resultado de um BCI refere-se ao fato de que a implementação de uma autoridade monetária independente seria capaz de garantir uma taxa de inflação menor e mais estável para o país que adotasse essa estrutura. Apesar deste resultado ser a evidência empírica mais referida pelos defensores de um BCI, deve-se ressaltar que tais evidências não indicam que este resultado seja válido para o caso dos países emergentes⁸².

Ou seja, o pressuposto dos agentes racionais faz com que exista a hipótese da inconsistência da política econômica como um todo, e sobretudo da monetária, operada pelos governos, já que esses estariam unicamente preocupados com a reeleição e, portanto, carregariam intrinsecamente um viés inflacionário, pois fariam uso indiscriminado da política monetária para criar mais empregos, às custas da inflação⁸³. Como forma de evitar este mau uso, os economistas de viés ortodoxo tendem a defender a criação de regras monetárias (e orçamentárias) e a independência do Banco Central, que deve funcionar a partir do trinômio credibilidade-reputação-delegação⁸⁴.

⁸⁰ FREITAS, Op. cit., 2006, p. 277.

⁸¹ PAULA, Luiz Fernando Rodrigues de. A questão da autonomia do Banco Central: uma visão alternativa. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 32, n. 1, pp. 253 – 264, maio/2004; p. 255.

⁸² MENDONÇA, Helder Ferreira de. Independência do Banco Central e coordenação de políticas: vantagens e desvantagens de duas estruturas para estabilização. **Revista de Economia Política**, vol. 23, nº 1, pp. 112-123, janeiro/março 2003, p. 115.

⁸³ FREITAS, op. cit., 2006, p. 274.

⁸⁴ Sobre o trinômio: “A tese da IBC tem se desenvolvido em torno do trinômio credibilidade-reputação-delegação estabelecido por alguns teóricos novo-clássicos. Afirmam os proponentes da IBC que existe um *viés inflacionário* presente na economia que se expressa através da implementação de políticas monetárias que são dinamicamente inconsistentes com a posição de equilíbrio correspondente à *taxa natural de desemprego*. Os gestores da política econômica podem, circunstancialmente, avaliar que resultados imediatos e passageiros sobre o nível de produto são mais valiosos do que a *credibilidade* nas regras de política monetária. Motivados, por exemplo, por interesses eleitorais, podem flexibilizar a política monetária com ações discricionárias expansionistas. Neste caso, os gestores implementam uma política monetária dinamicamente inconsistente e, conseqüentemente, perdem *reputação* perante os agentes privados. O termo *reputação* deve ser entendido como a quantidade de graus de confiança dos agentes nos *dirigentes do Banco Central*, a qual deve ser medida em relação ao seu comportamento pregresso. A tese da IBC objetiva *delegar* a política monetária a um agente que mantenha sua reputação, a credibilidade nas regras monetária e, conseqüentemente, mantenha a inflação em patamar aceitável e reduza a variabilidade do produto.” CARVALHO *et al.*, op. cit., 2007, p. 133.

3.2.2 Pensamento pós-keynesiano

Já no pensamento pós-keynesiano, a moeda é entendida como não-neutra, tanto no curto quanto no longo prazo⁸⁵. Isso porque a moeda é desejada por ser a expressão máxima da liquidez, além de ser o meio de troca das relações capitalistas, o que faz com que a decisão dos agentes em relação à alocação e busca pela valorização da riqueza tenha efeitos sobre o desemprego, por exemplo, já que uma demanda maior por liquidez⁸⁶ reduz demanda por bens e serviços⁸⁷. É justamente por isso que o pensamento pós-keynesiano atribui importância à política monetária para estimular o aumento da produção e a redução do desemprego.

Ao considerar que os bancos centrais têm à sua disposição a prerrogativa de determinar a taxa de juros, a fixação das reservas bancárias compulsórias e a operação de compra e venda de títulos públicos, essa linha teórica defende a capacidade da política monetária de afetar o lado real da economia. Isso porque suas decisões possuem o condão de influenciar a capacidade dos bancos comerciais de conceder crédito e as decisões empresariais de investimento⁸⁸. É justamente por isso que a política monetária sugerida pelos pós-keynesianos, que busca ativamente o aumento do produto e a redução do desemprego, tem por objetivo induzir a passagem da moeda de circulação financeira para a circulação industrial⁸⁹.

Ainda, para a perspectiva pós-keynesiana, os bancos centrais não são considerados instituições apolíticas que têm por objetivo único a manutenção da estabilidade de preços⁹⁰. Tal concepção deixa clara a importância de se entender o Banco Central a partir da perspectiva histórica e que, portanto, a instituição evoluiu influenciada pelas diversas teorias econômicas e foi graças a escolhas políticas que chegou à configuração que pode, por exemplo, ser encontrada na Lei de Autonomia do BACEN discutida neste trabalho. Em resumo, sobre a visão pós-keynesiana frente à ortodoxa:

⁸⁵ CARVALHO *et al.*, op. cit., 2010, p. 391.

⁸⁶ “A análise da existência de incerteza sobre o comportamento dos agentes econômicos é um dos principais pontos resgatados pelos pós-keynesianos da teoria de Keynes. A moeda é o ativo com maior liquidez existente numa economia. A partir de então, os agentes tendem a trocar seus ativos menos líquidos pelos mais líquidos em especial, moeda, numa situação de incerteza. É por esse motivo que a moeda não pode ser considerada neutra nem no curto prazo, nem no longo prazo. No sistema financeiro, se os bancos anteciparem aumento no risco dos empréstimos, a medida natural é restringir as condições de financiamento”. BORGES, op. cit., p. 34.

⁸⁷ FREITAS, op. cit., 2006, p. 278.

⁸⁸ CARVALHO *et al.*, op. cit., 2010, p. 91-92

⁸⁹ “Em outras palavras, deve-se estimular a composição dos portfólios que contenham itens. Comercializados na circulação industrial, que não são líquidos, mas que podem render lucros compensadores em relação aos juros oferecidos pelos ativos líquidos na circulação financeira” CARVALHO *et al.*, op. cit., 2010, pp. 92-93.

⁹⁰ FREITAS, op. cit., 2006, p. 281.

A política monetária, ao induzir um processo de redistribuição de carteiras entre diferentes ativos, mostra-se capaz de influenciar as decisões de gasto do sistema. Nessa perspectiva, de corte pós-keynesiano, esse instrumento pode constituir elemento essencial para viabilizar o alcance de metas diversas de política econômica. A pressuposição de que uma política monetária expansionista provoca tão somente inflação, conforme admitido pelas diferentes correntes de pensamento de vertente ortodoxa, parte da assunção de um conjunto de premissas questionáveis, especialmente em determinados contextos históricos e institucionais⁹¹.

Desse modo, uma vez que a perspectiva pós-keynesiana discorda da neutralidade da moeda tanto no curto quanto no longo prazo e, portanto, entende que a política monetária tem efeito sobre a economia real, essa corrente tende a ser contra a tese da independência do Banco Central, já que a execução da política monetária é um instrumento para buscar melhores condições de produção e emprego. Nesse sentido:

Outro importante argumento contra a tese da independência do banco central refere-se à relevância da política monetária. Como já assinalado, para a corrente pós-keynesiana, a moeda não é neutra e a política monetária tem efeitos duradouros sob o lado real da economia, ou seja, repercute não apenas sobre a inflação, mas também sobre a produção e o emprego. Assim, não faz sentido reduzir a política monetária ao objetivo exclusivo da estabilidade de preços em detrimento do crescimento. Isso não significa, contudo, que o governo e o banco central devam adotar uma postura leniente em relação à inflação, pois se a inflação é injusta, a recessão é inconveniente⁹².

Com efeito, segundo essa perspectiva, não existe um ponto de equilíbrio na economia capaz de neutralizar qualquer política monetária adotada, uma vez identificada pelos agentes econômicos, além de entender que não existe um viés inflacionário inerente à condução da política monetária; de modo que não se coloca um dilema de curto termo entre inflação e desemprego⁹³.

3.3 Breve histórico do Banco Central do Brasil

Apesar de não ser o objeto deste trabalho, faz-se necessária uma breve explicação sobre as mudanças na institucionalidade do Banco Central do Brasil ao longo dos anos, que o levaram à configuração atual. Para isso, o presente trabalho elege alguns marcos que considera mais relevantes para a discussão aqui proposta.

A história da criação do BACEN é permeada por uma série de conflitos com o Banco do Brasil (BB), pois esse desempenhava algumas funções típicas de banco central. A própria criação da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), em 1945, foi encarada com

⁹¹ CARVALHO *et al.*, op. cit., 2010, p. 392.

⁹² FREITAS, op. cit., 2006, p.282.

⁹³ MENDONÇA, Helder Ferreira de. A Teoria da Independência do Banco Central: Uma Interpretação Crítica. *Est. Econ.*, São Paulo, V.30, N.1, janeiro-março 2000, pp. 101-127, p.115.

resistência, já que representava um preparo para a organização da centralização da autoridade monetária num Banco Central⁹⁴. Essa criação deslocou algumas atribuições até então exercidas pelo BB, que as realizava juntamente com suas atividades comerciais, como, por exemplo, a fiscalização dos bancos, o controle da taxa de juros e a exclusividade do recebimento dos depósitos dos bancos, bem como a requisição da emissão de papel-moeda pelo Tesouro Nacional⁹⁵.

O Banco Central do Brasil foi criado por meio da Lei nº 4.595, de dezembro de 1964, a partir da extinção da SUMOC, em um contexto de reforma do Sistema Financeiro Nacional, em que se buscava incrementar as possibilidades de financiamento capazes de sustentar um crescimento econômico⁹⁶.

No entanto, durante o processo de discussão da lei, a resistência em relação ao BACEN, oriunda de funcionários do BB, seguiu e, desse modo, foi incorporado um capítulo especial na lei que preservou o Banco do Brasil enquanto fomentador da atividade econômica⁹⁷. Com a aprovação da lei, foi proposta a criação da Conta Movimento⁹⁸. Sobre a conta movimento:

A lei foi aprovada, no final de 1964, sem que houvesse proposta concreta de separação do BB e do BCB, que deveria ser criado em abril de 1965. Às vésperas da data-limite, o impasse continuava. A solução proposta foi a criação da “conta de movimento”, que deveria ser provisória. De início, o BB seria credor do BCB. No entanto, a situação temporária, rapidamente se transformou em permanente. O Banco do Brasil expandia o crédito por determinação do governo e mantinha conta de movimento aberta na contabilidade do Banco Central. O volume de empréstimos era determinado não pela capacidade de captação do banco, mas pela demanda. Ele emprestava e o Banco Central captava, lançando títulos da dívida pública. O BB pagava ao BCB 1% ao ano e cobrava dos agricultores e exportadores taxas de juros muito mais elevadas, mesmo sendo subsidiadas, isto é, abaixo da taxa média do mercado. Com isso, ele parecia ser o banco mais rentável⁹⁹.

A Conta Movimento durou até 1986, ano em que foi congelada no contexto do Plano Cruzado, devido a alterações realizadas entre o relacionamento do BACEN, BB e Tesouro Nacional¹⁰⁰.

Já quanto à organização administrativa do BACEN, cabe destacar que ele foi criado com o sistema de mandatos fixos dos dirigentes, e a própria lei de sua criação o definia como um

⁹⁴ CORAZZA, Gentil. O Banco Central do Brasil: evolução histórica e institucional. **Revista Perspectiva Econômica**, v. 2, n. 1, janeiro/junho 2006, p. 4.

⁹⁵ DA COSTA, Fernando Nogueira. **Brasil dos Bancos**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014, p. 53.

⁹⁶ HERMANN, Jennifer. “Reforma, Endividamento Externo e o ‘milagre’ Econômico” (1964-73). In: CASTRO, Lavinia Barros de; GIAMBIAGI, Fábio; HERMANN, Jennifer; VILLELA, André. **Economia Brasileira Contemporânea [1945-2010]**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 56.

⁹⁷ DA COSTA, op. cit., p. 58.

⁹⁸ Ibidem, pp. 58-59.

⁹⁹ Ibidem, p. 59.

¹⁰⁰ Ibidem, p. 61.

banco central independente, principalmente devido aos mandatos fixos¹⁰¹. Com a imposição do AI-5 pela Ditadura Militar, os dirigentes do Banco Central deixaram de atuar sob a lógica dos mandatos fixos. Assim, o então Ministro da Fazenda Mário Enrique Simonsen transplantou esta lógica para a lei que regulamentava o BACEN¹⁰².

Com efeito, a Lei 6.045 de 15 de maio de 1974 estabeleceu em seu art. 5º que:

O Banco Central do Brasil será administrado por um Presidente e seis Diretores, nomeados pelo Presidente da República, escolhidos entre brasileiros de ilibada reputação e notória capacidade em assuntos econômico-financeiros, sendo demissíveis ad nutum¹⁰³.

Buscando superar o contexto de confusão entre BACEN, BB, e Tesouro Nacional, a Constituição de 1988 lançou as bases para a configuração do Banco Central como a autoridade monetária de fato do país. Em seu artigo 164, estabelece o monopólio do Banco Central sobre a emissão de moeda; além de proibir empréstimos ao Tesouro Nacional e a instituições não-financeiras e permitir a compra e venda de títulos de emissão do Tesouro com o objetivo de regular a oferta de moeda e a taxa de juros¹⁰⁴.

Outro momento marcante na evolução do Banco Central do Brasil foram as medidas liberalizantes ocorridas na década de 90, momento em que, amparado no Consenso de Washington, é implementado o binômio desestatização-estabilização, por meio da adoção do entendimento de que as políticas estatais e reformas deveriam estar orientadas pelo mercado¹⁰⁵. Em resumo, a respeito do Consenso de Washington e suas principais diretrizes, cabe a explicação de Luiz Filgueiras:

Adicionalmente, seria imprescindível a liberalização comercial e financeira, com a abertura unilateral e rápida dos mercados nacionais, que, segundo o “Consenso”, atrairia capitais externos e possibilitaria a inserção competitiva dos países da América Latina na economia mundial. Coerente com essa concepção, considerou os subsídios às exportações e o protecionismo como práticas ineficientes para a alocação de recursos, que iam contra os interesses do “consumidor” nacional.

(...)

As privatizações e desregulamentações das atividades econômicas, possibilitando a maior participação de capitais estrangeiros, foram defendidas para dar maior

¹⁰¹ CORAZZA, op. cit., p. 12.

¹⁰² NOVELLI, José Marcos Nayme. **Instituições, política e ideias: o caso do Banco Central do Brasil (1965-1998)**, São Paulo, SP: Editora Annablume, FAPESP, 2001, p. 83.

¹⁰³ Art. 5.º da Lei 6.045 de 15 de maio de 1979 que alterou a constituição e competência do Conselho Monetário Nacional e deu outras providências.

¹⁰⁴ Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.

§1.º É vedado ao banco central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira.

§2.º 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.

§3.º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

¹⁰⁵ NOVELLI, op. cit., p. 184-185

eficiência às empresas e maior competitividade ao setor privado dos países, além de ter a função fiscal, de curto prazo, de abater a dívida dos governos¹⁰⁶.

É necessário contextualizar que em um momento de hegemonia intelectual liberal-conservadora, os principais países da América Latina tiveram na renegociação de suas dívidas externas o momento de aceite às reformas liberalizantes que propunham a abertura de seus mercados de capitais e de suas economias, além de condições para os novos planos de estabilização¹⁰⁷. Desse modo:

A convergência entre as novas condições e interesses financeiros internacionais da década de 1990, somada à bem-sucedida renegociação da dívida externa brasileira, nos termos do Consenso de Washington, e a existência dessa aliança de poder liderada pelo novo bloco intelectual, criaram uma condição única de aproveitamento de mais um ciclo de liquidez internacional, só que agora, ao contrário do que ocorrera desde 1930, para implementar a transnacionalização radical da economia, em vez de uma tradicional “fuga para frente” desenvolvimentista¹⁰⁸.

Cabe ressaltar a tese de Leda Paulani a respeito do sentimento difuso da existência de um estado de emergência econômico que se dá a partir do Plano Real, de modo que foi justificada uma série de medidas, para a autora injustificável sob qualquer outro ponto de vista, em prol da salvação do país do retorno da inflação, da baixa na credibilidade, ou até mesmo “da perda do bonde da história”¹⁰⁹.

Nesse contexto, foi criado, por meio da Circular nº 2.698 em 20 de junho de 1996, o Comitê da Política Monetária, composto apenas por membros do BACEN, que tinha por objetivo traçar as diretrizes da política monetária e fixar a taxa de juros, conferindo autonomia de fato para o Banco Central¹¹⁰. Aqui vale destacar que uma simples circular definiu os responsáveis pela definição da taxa de juros¹¹¹. Sobre o COPOM é importante ressaltar que:

Com efeito, o Regulamento do COPOM foi instituído por meio de uma Circular do Banco Central, norma hierarquicamente inferior à Lei 4595/64 a qual atribuiu

¹⁰⁶ FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real**. São Paulo: Editora Boitempo, 2003; p. 96.

¹⁰⁷ FIORI, José Luís. **Brasil no espaço**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2001; p. 125.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 59.

¹⁰⁹ PAULANI, Leda. “Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil”. In: BRAGA, Ruy; OLIVEIRA, Francisco; RIZEK, Cibele (org.). **Hegemonia às Avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010; pp. 122-123.

¹¹⁰ BORGES, Florinda Figueiredo. **Intervenção Estatal na Economia: O Banco Central e Execução das Políticas Monetária e Creditícia**. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, USP, 2010; p. 182.

¹¹¹ “E eis que surge o fundamento de validade jurídica da função monetária do BC: uma circular! Não a Constituição; tampouco a lei; menos ainda o Decreto; mera circular de uma autarquia. Este ato juridicamente subalterno atribuiu ao COPOM, estrutura administrativa interna do BC, a prerrogativa de fixar a taxa Selic, índice que determina, entre outras variáveis macroeconômicas, o “preço” pago pelo Tesouro Nacional como retorno à compra de títulos da dívida pública federal alienados no mercado financeiro”. CASALINO, Vinícius; PAULANI, Leda. Constituição e Independência do Banco Central. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, vol. 9, n. 2, 2018, p. 866.

ao Conselho Monetário Nacional, e não ao Banco Central, a formulação da política monetária brasileira. E a Lei 4595/64, por sua vez, como visto no tópico anterior também coexiste em evidente conflito com norma hierarquicamente superior: a Carta Magna (art. 48).

Nesse sentido, a Constituição Federal e a Lei 4596/64 jamais conferiram ao Banco Central a possibilidade de instituir um “processo decisório” de política monetária do qual somente o seu presidente e diretores participem em completo isolamento. Está muito claro que cabe ao Banco Central, exclusivamente, a execução da política monetária formulada e definida pelo Congresso Nacional, nos termos da Constituição, ou, que seja, pelo Conselho Monetário Nacional, nos termos da Lei 4596/64¹¹².

Dando seguimento ao objetivo deste tópico, outro momento relevante foi a adoção do Regime de Metas para a Inflação¹¹³ pelo BACEN¹¹⁴, por meio da edição do Decreto nº 3.088 de 21 de junho de 1999 pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso, de modo que o objetivo da política monetária se cristalizou como a estabilidade da moeda, às custas de altas taxas de juros. A defesa de um banco central com independência conferida por lei está intimamente ligada com a implementação do modelo neoliberal no Brasil e a busca pela dita “credibilidade”, ao ser instituído o regime de metas para a inflação. Um dos argumentos pelos quais isso não bastaria para conseguir a dita credibilidade era o fato de que o BACEN ainda não possuía a autonomia formal¹¹⁵.

Ao escrever sobre o assunto, Bresser-Pereira destaca que o regime de metas foi adotado de modo que o governo não tivesse estratégias para reduzir as altas taxas de juros praticadas naquele momento, muito pelo contrário, já que via as taxas de juros não como problema, mas como instrumento da política de metas¹¹⁶. Cabe ressaltar que:

Na verdade, o Brasil também acabou prisioneiro da vitória liberal-conservadora do final da década de setenta, e subscreveu a estratégia dos países centrais, que transformaram a estabilidade monetária no objetivo prioritário dos seus governos e fizeram do monetarismo e do liberalismo a religião oficial da sua política econômica. Desde os anos 90, essas políticas monetárias restritivas, ancoradas no

¹¹² BORGES, op. cit., p. 182-183.

¹¹³ Mais sobre o debate a respeito da implementação do Regime de Metas para a Inflação no Brasil pode ser encontrado em: SICSÚ, João. Teoria e Evidências do Regime de Metas Inflacionárias. **Revista de Economia Política**, vol. 22, nº 1, janeiro/março de 2002; pp. 24-35.

¹¹⁴ Como definido pelo próprio Banco Central: “O regime de metas para a inflação é um regime monetário no qual o banco central se compromete a atuar de forma a garantir que a inflação efetiva esteja em linha com uma meta pré-estabelecida, anunciada publicamente. O regime de metas para a inflação caracteriza-se geralmente por quatro elementos básicos: conhecimento público de metas numéricas de médio prazo para a inflação; comprometimento institucional com a estabilidade de preços como objetivo primordial da política monetária; estratégia de atuação pautada pela transparência para comunicar claramente o público sobre os planos, objetivos e razões que justificam as decisões de política monetária; e mecanismos para tornar as autoridades monetárias responsáveis pelo cumprimento das metas para a inflação.” BANCO CENTRAL DO BRASIL. Sistema de Metas para a Inflação. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/Documents/publicacoes/serie_pmf/FAQ%2010-Regime%20de%20Metas%20para%20a%20Inflação%20no%20Brasil.pdf.

¹¹⁵ FILHO, Eduardo Maldonado. “Autonomia do Banco Central, desenvolvimento e democracia”. In: PAULA, José Antonio de. **A economia política da mudança: os desafios e os equívocos do início do governo Lula**. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2003, p. 115.

¹¹⁶ BRESSER-PEREIRA. **Macroeconomia da estagnação**. São Paulo: Editora 34, 2007, p. 218.

câmbio sobrevalorizado, tiveram relativo sucesso no combate à inflação, mas desencadearam ao mesmo tempo uma alta das taxas de juros que se transformou em peça essencial da acumulação rentista da riqueza privada e obstáculo intransponível ao seu crescimento¹¹⁷.

Outro marco relevante no caminho para um Banco Central autônomo foi a Medida Provisória nº 207 de 2007, convertida na Lei 11.036 de dezembro de 2004, que transformou o cargo de Natureza Especial de Presidente do Banco Central em cargo de Ministro de Estado¹¹⁸.

A presente seção buscou elencar algumas das mudanças mais relevantes na organização do Banco Central do Brasil, de modo a contextualizar a presente discussão e demonstrar que a autarquia já gozava de uma autonomia de fato. Dito isso, desse momento em diante, a política monetária brasileira teve por foco o controle da inflação, essa política teve continuidade nos primeiros anos do governo Lula¹¹⁹, que chegou a fazer campanha em prol de um Banco Central autônomo¹²⁰.

3.4 Problemas na autonomia do Banco Central do Brasil

Como se buscou demonstrar, não existe um consenso entre os economistas a respeito dos efeitos da política monetária e da necessidade de um banco central independente, portanto, os argumentos utilizados para justificar a aprovação da Lei de Autonomia do Banco Central que se apoiam no fato de ser uma decisão puramente técnica e “neutra” não são legítimos. Isso porque a ideia de independência do Banco Central pressupõe a neutralidade de moeda e a incapacidade de a política monetária afetar o lado real da economia, o que não é consenso.

Desse modo, na presente seção, serão tratados alguns dos problemas que podem ser causados pela autonomia do BACEN, com destaque para a inadequação da autonomia do

¹¹⁷ FIORI, op. cit., p. 155.

¹¹⁸ Para Leda Paulani: “Episódio revelador desse estado de coisas foi a designação, por Medida Provisória (MP), em agosto de 2004, do status de ministro ao presidente do Banco Central. As denúncias que lhe foram feitas pelo Ministério Público de falsidade ideológica e sonegação fiscal, assim como os processos na justiça comum que por consequência sofreria, obrigariam o presidente da República a demiti-lo. Mas a “necessidade” de mantê-lo no cargo, sob a pena de desestabilizar o mercado financeiro, foi, mais uma vez, a fonte da “lei” que permitiu sustentá-lo. A MP que salvou a pele do presidente do Banco Central foi um claro sinal de que o suposto estado de emergência é, na realidade, o estado permanente, em que o rompimento das regras não é a exceção, mas a norma.” PAULANI, op. cit., 2010, p. 125.

¹¹⁹ Cabe ressaltar que o presidente do Banco Central nos anos Lula foi Henrique Meirelles, que ficou na presidência do BACEN de 2003 até 2011. Henrique Meirelles que em diversas oportunidades afirmou que o Presidente Lula tinha compromisso em relação a manutenção da autonomia de fato do Banco: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2007/02/27/meirelles-garante-que-banco-central-mantera-sua-autonomia>

¹²⁰ SICSÚ, op. cit., 2003, p. 91.

Banco Central com o disposto constitucionalmente e a falta de coordenação entre a política fiscal e a política monetária.

3.4.1 Constituição e Lei da Autonomia do Banco Central

No esforço de apresentar problemas relacionados à autonomia do BACEN, faz-se necessário realizar uma análise do que ela significa perante a Constituição da República de 1988. Para tanto, num primeiro momento, será feita uma breve explicação a respeito do programa proposto pela constituição brasileira, para em seguida adentrar mais especificamente no que significa um Banco Central independente levando em conta o que está proposto constitucionalmente.

Um conceito caro a essa discussão é o de Constituição Econômica, uma vez que, por meio dele, é possível entender a expressão do econômico no plano jurídico e político. Com efeito, este conceito contribui para a compreensão das relações entre ordem econômica e ordenamento jurídico, por entender a constituição não como um sistema isento de tensões, mas, na verdade, como um local em que se traduzem os conflitos da sociedade, proporcionando assim a interpretação global e sistemática das disposições constitucionais¹²¹.

Primeiramente, é importante considerar que, com o advento do constitucionalismo social, a constituição deixa de aceitar a realidade social e busca alterá-la a partir de uma série de direitos econômicos, sociais e culturais inseridos no texto constitucional, o que significa que o povo soberano deseja vê-los de fato concretizados¹²².

Sendo assim, a Constituição Federal de 1988 é “dirigente”, trazendo uma série de tarefas a serem cumpridas, de modo que não simplesmente recepciona a estrutura econômica existente, mas passa a explicitar a intenção de que o Estado atue sistematicamente para alterá-la¹²³. Nesse sentido, Bercovici trabalha o conceito de cláusulas transformadoras:

Essa dimensão emancipatória ressaltada por todas as versões de constituição dirigente. No caso da Constituição brasileira de 1988, ela determina um programa vasto de políticas públicas inclusivas e distributivas, por meio de suas “cláusulas transformadoras”. A “cláusula transformadora”, como o Artigo 3º Constituição de 1988, explicita o contraste entre a realidade social injusta e a necessidade de eliminá-la. Deste modo, impede que a Constituição considerasse realizado o que

¹²¹ MOREIRA, Vital. Economia e Constituição: para o conceito de Constituição Econômica. **Boletim de ciências econômicas**. XIX, Coimbra, 1976, pp. 37-38.

¹²² NUNES, Avelãs. “O ‘fascismo de mercado’ ataca: é urgente ‘derrubar definitivamente o estado-providência’ (Milton Friedman)”. **Estudos do Século XX**, n. 13, 2013, p. 17.

¹²³ “A diferença essencial, que surge a partir do ‘constitucionalismo social’ do século XX e vai marcar o debate sobre a Constituição Econômica, é o fato de que as Constituições não pretendem mais receber a estrutura econômica existente, mas querem alterá-la. Elas positivam tarefas e políticas a serem realizadas no domínio econômico e social para atingir certos objetivos. A ordem econômica destas Constituições é ‘programática’ - hoje diríamos ‘dirigente’”. BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 33.

ainda está por se realizar, implicando a obrigação do Estado em promover a transformação da estrutura econômico-social. Sua concretização não significa a imediata exigência de prestação estatal concreta, mas uma atitude positiva, constante e diligente do Estado¹²⁴.

Ou seja, o modelo de desenvolvimento buscado pela Constituição de 1988 requer uma atitude ativa do Estado, fazendo com que o legislador esteja vinculado às diretrizes do texto constitucional¹²⁵.

Como dito, as cláusulas transformadoras reconhecem a existência de uma realidade a ser alterada e objetivos a serem buscados. Nessa perspectiva, é fundamental entender a dupla instrumentalidade do direito econômico, pois ao mesmo tempo em que ele oferece meios para organizar o processo econômico, pode ser utilizado como instrumento de transformação do próprio sistema econômico, levando em conta objetivos sociais e coletivos. Isto é, ele não só institucionaliza as relações econômicas, como também busca alterá-las, por isso seu caráter contra-fático¹²⁶.

A Constituição de 1988 e o que ela determina como objetivos da ordem econômica e da própria República devem ser levados em consideração quando se fala sobre a regulação da autoridade monetária do país, pois têm poder direto sobre a economia como um todo. A respeito da necessidade de encontrar soluções para os problemas nas estruturas sociais e econômicas presente na CF/88, principalmente no capítulo da ordem econômica, ensina Bercovici:

Esta incorporação do conflito ao texto constitucional, chamado formalmente a atenção sobre estas questões e determinando a necessidade de se encontrar soluções, é particularmente sensível e perceptível no capítulo da ordem econômica. Não é à toa que é no capítulo da ordem econômica em que se travam os grandes embates políticos e ideológicos nas discussões da Assembleia Nacional Constituinte. Também não por outro motivo que este capítulo foi o mais desfigurado pelo intenso processo de reformas constitucionais neoliberais levados à cabo desde o Governo de Fernando Henrique Cardoso¹²⁷.

Assim, para enfrentar a discussão aqui proposta, deve-se considerar o caráter emancipatório presente na CF/88 e a potencialidade que ela carrega ao se colocar como instrumento que traz objetivos para o futuro, visando à superação do subdesenvolvimento, e consequente orientação do Estado para tal. Nesse sentido:

¹²⁴ BERCOVICI, Gilberto. “Os Princípios estruturantes e o Papel do Estado”. In: CARDOSO JR., José Celso (org.). **A Constituição Brasileira de 1988 Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social**. Brasília: Ipea, 2009, p. 273.

¹²⁵ BERCOVICI, op. cit., 2005, p. 35.

¹²⁶ BERCOVICI, Gilberto; OCTAVIANNI, Alessandro. “Direito e Subdesenvolvimento”. In: OCTAVIANI, Alessandro. **Estudos, Pareceres e Votos em Direito Econômico**. São Paulo: 2014; p. 70.

¹²⁷ BERCOVICI, Gilberto. “Constituição Econômica e Constituição Dirigente”. In: BEDÊ, Fayga Silveira; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BONAVIDES, Paulo (org.) **Constituição e Democracia: Estudos em homenagem ao Prof. J. J. Canotilho**, Editora Malheiros, São Paulo, 2006; pp. 245-246.

A Constituição de 1988, assim, tem um nítido projeto emancipatório, que inclui expressamente no texto constitucional as tarefas que o povo brasileiro entende como absolutamente necessárias para a superação do subdesenvolvimento e conclusão da construção da Nação, e que não foram, ainda, concluídas. O sentido da Constituição brasileira de 1988 está vinculado, portanto, à concepção da constituição como um projeto de construção nacional¹²⁸.

Considerando que o artigo 170 da Constituição Federal estabelece os princípios da ordem econômica¹²⁹, a discussão que se propõe no presente tópico é: um Banco Central autônomo cabe numa Constituição Federal que tem por princípios da ordem econômica a busca pelo pleno emprego, a redução das desigualdades e a soberania nacional?

Para responder a essa pergunta, deve-se ter em mente que a Constituição, compreendida a partir do referencial teórico trazido acima, vincula a organização da política econômica como um todo, e da monetária em particular, às suas diretrizes. Nesse sentido, cabe destacar que a função regulatória do BACEN, ou seja, a própria definição da taxa SELIC, deveria estar antecipadamente vinculada aos objetivos constitucionais, inclusive o pleno emprego¹³⁰. A necessidade de orientar o Banco Central para agir de modo que se chegue o mais próximo possível do pleno emprego fica ainda mais palpável se considerarmos que uma teoria econômica útil deve ter a “capacidade de identificar instituições e intervenções identificar instituições e intervenções que possam induzir a sustentação de posições próximas do pleno emprego¹³¹”.

Desse modo, é importante considerar o papel estratégico do BACEN na geração de empregos no país, uma vez que a taxa básica de juros da economia por ele definida é um dos principais motores do investimento produtivo e, assim, da criação de empregos¹³². Em relação ao conflito entre a necessidade da busca pelo pleno emprego, valorização do trabalho humano e as altas taxas de juros praticadas pela autoridade monetária, fica a salutar colocação de Leda Paulani e Vinícius Casalino:

No que toca ao estabelecimento da taxa básica de juros, sua fixação em patamares elevados ou diminutos deve (sentido jurídico) obediência ao comando constitucional segundo o qual a ordem econômica está fundada na valorização do trabalho humano e na busca do pleno emprego (CF, art. 170, caput e inciso VIII). Ora, um e outro, tanto o fundamento quanto o vetor constitucional, apontam para a proteção do momento produtivo do capitalismo e ao “incentivo” ao capitalista

¹²⁸ BERCOVICI; OCTAVIANI, op. cit., 2014, p. 77.

¹²⁹ Sendo eles: (i) soberania nacional; propriedade privada, função social da propriedade; (ii) livre concorrência; (iii) defesa do consumidor, (iv) defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (v) redução das desigualdades regionais e sociais; (vi) busca do pleno emprego; (vii) tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

¹³⁰ CASALINO, PAULANI, op. cit., p. 858.

¹³¹ MINSKY, op. cit., p. 23.

¹³² CASALINO; PAULANI, op. cit., pp. 882-883.

funcionante, ou, nos termos de Keynes, à manutenção de um preço de demanda elevado para o capital produtivo, o que depende crucialmente de uma taxa de juros reduzida. A política monetária, portanto, deve ser orientada no sentido de viabilizar uma economia “real” saudável e a geração de postos de trabalho na maior intensidade possível. A taxa de juros deve seguir esta determinação constitucional. Neste caso, isto é, uma vez que se almeje a criação de empregos, a taxa de juros precisa ser fixada em patamares diminutos, substancialmente menores do que a taxa de lucros vigente. Em outras palavras, não há opção à autoridade monetária, senão manter a taxa básica em patamares sempre inferiores àqueles vigentes para a taxa de retorno da economia real.¹³³

Ainda, os mesmos autores destacam, a respeito da impossibilidade de um Banco Central independente sob a égide da Constituição de 1988, que a independência é um atributo por ela conferido apenas aos órgãos supremos e aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, de modo que uma simples autarquia federal não poderia exercer uma independência completa em relação ao governo. Isso porque, ainda que goze de certa autonomia, deve se submeter ao controle ministerial a fim de garantir a harmonia com a política e a programação do governo¹³⁴.

Outro aspecto a ser considerado na discussão aqui proposta é a necessidade da atividade do planejamento prevista no art. 174¹³⁵ da Constituição, que o estabelece como determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

O planejamento está inserido na ordem constitucional, pois é fundamental na promoção do desenvolvimento, previsto como objetivo da República no art. 3º, inciso II, de modo que as atividades desempenhadas pelo Estado, para chegar no desenvolvimento econômico e social, devem ser coordenadas pelo planejamento, ao determinar não apenas diretrizes e metas, mas também os meios pelos quais se dará a realização desses objetivos¹³⁶. Cabe ressaltar que a necessidade do planejamento é ainda mais latente nos países subdesenvolvidos, como é o caso do Brasil, onde apenas com uma política nacional de desenvolvimento coordenada, de longo prazo, e abrangendo todos os setores, é que se pode pensar na superação desse subdesenvolvimento¹³⁷.

Em relação à atividade de planejamento, deve-se ter em mente que ela vai além de uma intervenção casuística mediante previsão de comportamentos futuros. Ela é, na verdade,

¹³³ CASALINO; PAULANI, op. cit., p. 881.

¹³⁴ Ibidem, p. 864.

¹³⁵ Art. 174: Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

¹³⁶ BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003; p. 191.

¹³⁷ Ibidem.

responsável pela escolha de meios e objetivos para alcançá-los¹³⁸. De modo que, por mais que exija domínio da técnica, possui um conteúdo político intrínseco, visto que, ao estabelecer prioridades e meios de ação, obriga a realizar decisões fundamentais de cunho político¹³⁹.

Tendo isso em vista, é importante considerar os impactos que um Banco Central completamente descolado da atividade governamental tem sobre a atividade planejadora do Estado, já que a política monetária ficará a mercê da coordenação de Presidentes e Diretores, geralmente saídos do mercado financeiro, e nomeados pelo governo anterior, devido à sistemática dos mandatos não coincidentes instaurada pela Lei Complementar 179/2021. No tópico seguinte, será discutida mais especificamente a descoordenação entre política monetária e política fiscal.

3.4.2 Descoordenação entre política monetária e política fiscal

Nesta seção, serão discutidas as implicações da condução da política monetária pelo BACEN em outros setores da política econômica, mais especificamente na política fiscal, em sua face orçamentária. Além disso, também será analisado o modo pelo qual a autonomia do Banco Central facilita a descoordenação entre política monetária e fiscal, dois eixos centrais da política econômica do país. No intuito de se esclarecer por que este trabalho considera essa descoordenação prejudicial, será feita uma breve introdução a respeito do que se entende por objetivos da política fiscal.

Ao falar em política fiscal, este trabalho parte do pressuposto de que ela está pautada, também, pelos objetivos dispostos constitucionalmente no seu art. 3.º da CF/88, além dos objetivos fundamentais da Ordem Econômica. Desse modo, ao tratar de política fiscal e, por consequência, de Constituição Financeira, deve-se considerar que esta guarda relação direta com a Constituição Econômica. Nesse sentido:

A Constituição Financeira reforça sua capacidade nomológica e teleológica não apenas pela unidade que adquire como também pela interconstitucionalidade, mormente com a Constituição Econômica, para qual contribui com as ações do Estado com as medidas interventivas ou da Constituição Dirigente.¹⁴⁰

Ou seja, a política fiscal e o orçamento não podem estar dissociados dos objetivos constitucionais; eles também devem estar de acordo com o programa traçado a nível

¹³⁸ VIDIGAL, Lea. **BNDES: um estudo de Direito Econômico**. São Paulo: LiberArs, 2019, p.56.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 57.

¹⁴⁰ TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014; p. 179.

constitucional¹⁴¹. É nesse sentido que se deve compreender as normas de direito financeiro como meio de alcançar melhorias na sociedade por meio do desenvolvimento, e não como um conjunto de normas frias e rígidas, sem um objetivo¹⁴².

Num primeiro momento, cabe uma breve explicação acerca de determinados aspectos da atuação do BACEN com fins de entender a ligação entre política monetária e fiscal. O Banco Central opera no mercado monetário com objetivo de regular a liquidez da economia e a própria taxa de juros, de modo que para isso realiza operações de mercado aberto por meio da compra e venda de títulos públicos emitidos pelo Tesouro, já que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) o impediu de emitir títulos próprios¹⁴³.

Em outras palavras, não basta o COPOM simplesmente definir qual será a taxa SELIC, o Banco Central precisa equilibrar oferta e demanda de moeda no mercado de reservas bancárias, para evitar variações altas na taxa de juros, fazendo com que ela fique o mais próximo possível da SELIC¹⁴⁴. O principal mecanismo utilizado para realizar esse ajuste na taxa de juros são as operações compromissadas, que funcionam com o BACEN tomando dinheiro do sistema financeiro, isto é, liquidez, por meio da venda de um título da dívida pública com o compromisso da recompra deste mesmo título¹⁴⁵. Esta organização permite observar que

(...) a administração monetária não se dá de maneira totalmente independente da administração da dívida pública. Ao definir metas para a taxa SELIC e operar no *open market*, o Banco Central deve levar em consideração o impacto de suas ações sobre o estoque de títulos públicos, da mesma forma que o perfil e o nível da dívida pública influenciam sua política¹⁴⁶.

Com isso em mente, é relevante considerar que grande parte dos títulos da dívida pública tem sua remuneração ligada à SELIC, de forma que boa parcela do volume da dívida brasileira está atrelada à taxa SELIC, fazendo com que as alterações realizadas na taxa de juros reverberem diretamente sobre o montante da dívida pública¹⁴⁷. Ou seja, ao utilizar títulos públicos para realizar sua política monetária, o BACEN impacta diretamente o montante de dívida pública, o que tem reflexos na política fiscal, além dos impactos da própria definição da taxa SELIC.

¹⁴¹SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual**: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 233.

¹⁴²SCAFF, Fernando Facury. Equilíbrio orçamentário, sustentabilidade financeira e justiça integracional. **Boletim de ciências econômicas**, v. LVII, Coimbra, 2014; p. 3180.

¹⁴³DORNELAS; TERRA, op. cit., p. 17.

¹⁴⁴Ibidem, p. 19

¹⁴⁵BELUZZO; GALÍPOLO, op. cit., pp. 92-93.

¹⁴⁶DORNELAS; TERRA, op. cit., p. 24.

¹⁴⁷Ibidem, pp. 111-113.

Essas considerações permitem compreender o ciclo vicioso intrínseco à associação da busca por déficit nominal zero e as práticas de altas taxas de juros, ambas defendidas pelo receituário neoliberal, uma vez que a inibição dos gastos correntes buscando a redução do déficit acaba com a possibilidade de realizar políticas distributivas, previstas constitucionalmente, enquanto a política de altos juros trava o crescimento econômico¹⁴⁸.

Na abordagem da influência das altas taxas de juros sobre a política fiscal, Sicsú e Vidotto demonstram que, mesmo sob uma lógica segundo a qual o objetivo da administração fiscal seja uma estabilização entre o estoque da dívida e o nível do produto (dívida/PIB), uma política monetária de altas taxas de juros ao elevar consideravelmente a dívida pública brasileira cria um ciclo vicioso, às custas das políticas sociais:

As condições monetárias de elevadas taxas de juros, sob as quais a economia brasileira tem operado nos últimos anos, elevam consideravelmente o serviço da dívida pública brasileira. Assim, essa gestão fiscal tem realimentado no plano das expectativas a desconfiança quanto à solvabilidade da dívida pública. Isso ocorreu porque o ajuste das contas do governo passou a depender exclusivamente da geração de um superávit primário crescente e sempre insuficiente, que é constituído a partir de uma combinação de aumento da arrecadação e contenção dos gastos públicos que compromete a manutenção e a expansão da infraestrutura, além de limitar o alcance de programas sociais.¹⁴⁹

Para melhor compreensão desta temática, é importante ter-se em mente a mudança no papel do orçamento público explicitada por Bercovici e Massonetto¹⁵⁰, ao demonstrarem como, a partir dos anos 1980, o discurso neoliberal é acompanhado pelo aumento do déficit público, não do pleno emprego, mas das despesas geradas pelas altas taxas de juros, de modo que o orçamento público se volta para a garantia primária do capital privado, garantindo o processo sistêmico de acumulação do capital financeiro.

É nesse cenário que se insere a discussão entre a descoordenação da política fiscal e monetária, que se agrava com a Lei da Autonomia do Banco Central.

Diante desta contextualização sobre a política fiscal, levando em conta as alterações na sistemática de atuação do BACEN ao longo dos anos, e a recente Lei de Autonomia, fica claro o cenário de descolamento da política monetária em relação não só à própria Constituição Federal, como também à política governamental, que ficará à mercê do Presidente e dos Diretores nomeados pela gestão anterior.

¹⁴⁸ DELGADO, Guilherme Costa. **Terra, trabalho e dinheiro**: regulação e desregulação em três décadas da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Fundação Perseu Abramo: Edições Loyola, 2018, p. 66.

¹⁴⁹ SICSÚ, João; VIDOTTO, Carlos. “A administração fiscal no Brasil e a taxa de juros”. In: SICSÚ, João (org.). **Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)**. São Paulo: Boitempo, 2007; pp. 111-113.

¹⁵⁰ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agoniada Constituição Econômica. **Boletim de ciências econômicas**, XLIX, Coimbra, 2006; p. 69.

O presente trabalho entende que, para tratar do tema, deve-se considerar que a política monetária pode ter efeitos duradouros sobre a economia real. E, portanto, não são de curto-prazo, como os defensores do Banco Central independente concluem a partir da ideia da neutralidade da moeda. Sendo assim, a coordenação entre políticas econômicas é um meio importante de se alcançar os objetivos colocados na própria Constituição Federal, com a maximização do bem-estar da sociedade, a fim de que os objetivos da política econômica não estejam subordinados apenas à inflação baixa¹⁵¹. Nesse sentido:

Aceitar que a política monetária possa afetar permanentemente o nível de atividade econômica implica também em aceitar que é necessária uma coordenação entre essa e a política fiscal. Essa não coordenação pode determinar o surgimento de duas situações altamente prejudiciais ao desempenho da economia. Em primeiro lugar poderia surgir uma situação de conflito entre a política monetária e a fiscal. (...) Torna-se fundamental, nesse caso, uma coordenação de políticas em que não haja dominância fiscal (a política monetária sendo determinada pela política fiscal) ou dominância monetária (o inverso), sendo as duas utilizadas, articuladamente, para a obtenção de estabilidade e crescimento¹⁵².

É importante considerar o papel do discurso envolvido na defesa da política econômica liberal, comumente encontrado na grande mídia. Percebe-se que a argumentação pró-independência do BACEN vem acompanhada da ideia de que se trata de uma defesa do cuidado no trato da instituição do Estado, da busca por transparência e de uma gestão responsável, deixando a entender que qualquer política que não esteja inserida na lógica liberal seria, por consequência, irresponsável; confundindo assim responsabilidade com uma política econômica liberal¹⁵³. Essa confusão é funcional para a captura do debate acerca da política monetária, pois é seguindo essa mesma lógica que, geralmente, se associa a política econômica liberal à estabilidade do poder de compra da moeda; enquanto se sustenta que políticas mais heterodoxas levariam, inevitavelmente, à hiperinflação¹⁵⁴.

O papel da política fiscal, diante deste arranjo monetário de busca pela estabilidade de preços com as metas para inflação, acaba assumindo uma passividade dentro da política macroeconômica, no sentido de reforçar a realização de um esforço fiscal para buscar orçamento superavitário e assim agir como redutora do chamado risco-país, sendo mais um

¹⁵¹ DE MENDONÇA, op. cit., 2003, pp. 122-123.

¹⁵² CROCCO, Marco; JAYME JR., Frederico G. “Independência e autonomia do Banco Central: mais sobre o debate”. In: PAULA, João Antonio de. **A economia política da mudança: os desafios e os equívocos do início do governo Lula**. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2003; pp. 130-131.

¹⁵³ PAULANI, Leda. **Brasil Delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico**. São Paulo: Boitempo, 2008; pp. 28-29.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

dos meios para se chegar à “credibilidade”¹⁵⁵. A situação se agrava quando consideramos que o Banco Central do Brasil opera pela lógica do Regime de Metas de Inflação que reforça a estabilidade da moeda como objetivo central do BACEN, dificultando a coordenação entre as políticas econômicas:

A adoção da estabilidade dos preços como objetivo único do banco central, como previsto no regime de metas de inflação, engessa toda a política econômica, impede a coordenação de políticas e retira do Executivo o poder de formular a política monetária. Nesse tipo de regime, todas as demais políticas tornam-se subordinadas à política monetária, potencializando os constrangimentos decorrentes da posição internacional periférica¹⁵⁶.

Deve-se ter em mente que a política monetária é parte estruturante dentro de uma política econômica governamental e que, portanto, deve ser utilizada de maneira coordenada com outras frentes de atuação para se chegar a níveis socialmente aceitáveis e sustentáveis de emprego e inflação¹⁵⁷. Dentro da acepção ortodoxa, é impossível falar em coordenação de política monetária e fiscal visando a atingir os objetivos da república e da ordem econômica de busca do pleno emprego e desenvolvimento nacional. Isso porque, para os teóricos defensores da independência do BACEN, a coordenação das políticas monetária e fiscal deve se restringir à manutenção de um orçamento equilibrado e de uma política monetária com objetivo de estabilidade da moeda¹⁵⁸.

Em texto de 2003, ao falar do aprofundamento da implementação do modelo neoliberal no Brasil com o Plano Real, Eduardo Maldonado Filho¹⁵⁹ diagnostica que, após a adoção do Regime de Metas, as medidas que faltariam para a consolidação da “credibilidade” seriam, no plano da política fiscal, um ajuste fiscal definitivo, e, em relação à política monetária, a consolidação da autonomia operacional do BACEN com a aprovação de uma lei que preveja a autonomia formal e mandatos fixos para os seus dirigentes, bem como a centralização da sua atuação na estabilidade dos preços.

Não por acaso, a aprovação da autonomia do BACEN veio precedida da aprovação do Teto de Gastos por meio da Emenda Constitucional n.95, que, ao instituir o Novo Regime

¹⁵⁵ PINTO, Eduardo Costa; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, v. 21, Número Especial, dez. 2012, p. 923.

¹⁵⁶ FREITAS, op. cit., 2006, p. 286

¹⁵⁷ SICSÚ, op. cit., 2002, pp. 28-29.

¹⁵⁸ “Em nenhum modelo relevante sobre a tese do IBC existem sugestões de outras possibilidades de regras de coordenação. Isto não ocorre por falta de criatividade por parte dos proponentes da tese da IBC, mas sim por impossibilidade teórica. A crença na estabilidade e na existência do equilíbrio à taxa natural de desemprego - e simultaneamente na neutralidade da moeda - impede os proponentes da tese da IBC de sugerir outra regra de coordenação diferente daquela apresentada por Goodhart.” SICSÚ, João. Uma crítica à tese da independência do Banco Central. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, nov. 1996, p. 139.

¹⁵⁹ FILHO, op. cit., p. 116.

Fiscal, determinou a limitação do gasto primário do governo federal a um teto definido pelo que foi gasto no exercício anterior corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)¹⁶⁰. Esta configuração significa, basicamente, o congelamento dos gastos reais, ao tornar a austeridade política permanente, de modo que a regra não permite que os gastos públicos acompanhem o crescimento de renda e da população¹⁶¹. Ou seja, pode-se afirmar que, nos últimos anos, ocorreu uma positividade de regras que imobilizam tanto política monetária quanto política fiscal.

Esse cenário se agrava ao se pensar que, considerando os países democráticos, a eleição de um Presidente da República representa também a eleição de um programa de governo, que engloba a condução da economia. Uma vez entendido o povo como sujeito de soberania, para fortalecer o Estado em seus objetivos, é fundamental que seja reforçado o regime republicano e democrático de soberania popular¹⁶². O que, na visão deste trabalho, não ocorre na decisão por um Banco Central independente.

Já que, diante de um cenário de Banco Central independente, sob o regime de metas de inflação, a probabilidade de um presidente recém-eleito se encontrar impossibilitado de exercer seu programa econômico é alta, ainda mais considerando que os mandatos do Presidente e dos Diretores do BACEN, além de fixos, são não coincidentes com o mandato do Chefe do Executivo¹⁶³. Ao se falar sobre as implicações da autonomia do BACEN para o regime democrático, cabe destacar:

(...) do ponto de vista do neoliberalismo, não existe qualquer contradição em retirar do controle das instâncias democráticas a condução da política monetária. Contrariamente, sob a sua ótica, essa é uma condição necessária para que a economia funcione de forma adequada. Do ponto de vista dos trabalhadores, porém, as bases para a construção de um novo modelo de desenvolvimento requerem, justamente, a ampliação dos espaços democráticos, inclusiva na questão da condução das políticas fiscal e monetária¹⁶⁴.

Juntamente, e por conta, da desconexão do Banco Central do Brasil das instâncias democráticas, a Lei da Autonomia amplia as possibilidades de captura do BACEN pelas

¹⁶⁰ Acrescenta o seguinte dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

Art. 107 Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

§1.º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá:

II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

¹⁶¹ ARANTES, Flávio; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de; ROSSI, Pedro. Austeridade e impactos fiscais no Brasil: Ajuste fiscal, teto de gastos e o financiamento da educação pública. **Friedrich Ebert Stiftung Brasil: Análise**, nº 33, setembro/2017, p. 10

¹⁶² BERCOVICI, op. cit., 2005, p. 43.

¹⁶³ FREITAS, op. cit., 2006, p. 289.

¹⁶⁴ FILHO, op. cit., p. 118.

instituições reguladas, considerando que os diretores e presidentes geralmente saem do sistema financeiro, e para lá voltam ao fim de seus mandatos, de modo que a definição e o manejo da taxa de câmbio e de juros ficarão na mão dos rentistas¹⁶⁵, já que são dirigentes sem qualquer compromisso com os rumos da política governamental¹⁶⁶. Nesse sentido, é importante considerar que esta configuração do BACEN significa:

(...) a pressuposição da incapacidade de uma sociedade gerir a moeda e o crédito. Não menos importante, significa circunscrever a política monetária ao plano estrito do controle da inflação, o que pressupõe a condição de neutralidade da moeda e, por extensão, a ideia de que apenas fatores institucionais e tecnológicos, bem como as preferências individuais entre trabalho e lazer, determinam a taxa de desemprego de uma economia¹⁶⁷.

Apesar da premissa, da qual partem os defensores do Banco Central independente, de que esta é a única maneira dotada da tecnicidade necessária à gestão da política monetária, o que ocorre não deixa de ser uma disputa em torno da possibilidade de os bancos centrais atuarem para além dos limites que lhes são estabelecidos pelo próprio mercado financeiro¹⁶⁸.

Assim, fica claro o desafio posto no debate a respeito da política monetária e do BACEN, principalmente ao considerarmos a interdição do debate econômico ao grande público, por meio de um discurso que se reveste do pretexto da tecnicidade e rejeição a tudo que é público, além de dificultar a realização de políticas que poderiam contribuir para o desenvolvimento¹⁶⁹. Dessa maneira, se faz necessário politizar o debate e trazê-lo, cada vez mais, para a esfera pública, de modo que a opinião e a pressão popular tenham lugar dentro da disputa pela política monetária, hoje à mercê do sistema financeiro, situação esta consolidada pela Lei 179/2021.

Diante deste cenário, é importante reforçar que o atual desenho da atuação do Banco Central (e do próprio Teto de Gastos) não representa a vitória da “técnica neutra” consagrada como a maneira científica de se organizar um banco central, sobre políticas populistas causadoras de hiperinflação. Isso porque as visões sobre a política monetária são múltiplas como, em linhas gerais, foi destacado na seção 3.2 deste capítulo. Nesse sentido, as políticas de ajuste estrutural ortodoxas são expressões da capacidade de determinação que a política tem sobre a economia, de modo que a adoção dessas medidas não significa a racionalização

¹⁶⁵ CARNEIRO, Ricardo. A agenda econômica anacrônica do governo Bolsonaro. **Brazilian Keynesian Review**, 5, 1.º semestre/2019, p. 161.

¹⁶⁶ DELGADO, op. cit., p. 62.

¹⁶⁷ CARVALHO *et al.*, op. cit., 2010; p. 391

¹⁶⁸ BELUZZO; GALÍPOLO, op. cit., p. 99.

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 98.

da política econômica nem a adoção de fundamentos rigorosamente científicos e neutros, mas uma decisão de natureza político-ideológica¹⁷⁰.

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou trazer a discussão a respeito da autonomia conferida ao Banco Central do Brasil em diversas frentes e chegou às seguintes conclusões. Em primeiro lugar, partindo da análise de tramitação legislativa do PLP 19/2019 e do PLP 112/2019, juntamente com a análise da ADI 6.696/DF, procurou demonstrar que o projeto aprovado e transformado em Lei foi de iniciativa parlamentar, de modo que os projetos não tinham conteúdo inicial idêntico e o PLP 112/2019 não chegou a ser discutido no Senado, tendo sido apensado ao PLP 19/2019 apenas no âmbito da Câmara dos Deputados, e posteriormente desapensado e arquivado. Ou seja, já existiria inicialmente um vício de iniciativa da Lei, considerando que o art. 61, §1º, inciso II, alíneas “c” e “e”, da Constituição Federal determina como iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo projetos de lei que versem sobre a organização da administração pública e sobre regime jurídico e provimento de cargos de servidores públicos da União.

Recapitulando, a Lei da Autonomia do BACEN, fundamentalmente, determina a mudança na lógica dos cargos dos dirigentes da autarquia, ao definir mandatos fixos e não coincidentes com o mandato do Presidente da República, além de significar uma alteração na estrutura da administração pública ao desvincular o Banco Central do Brasil de Ministério, ou qualquer outro órgão da administração pública. Tendo isso em vista, como dito, este trabalho conclui que estas matérias seriam reservadas à iniciativa presidencial pelo art. 61, §1º, inciso II, alíneas “c” e “e”, da Constituição Federal, e, portanto, a lei estaria maculada pelo vício formal, considerando que o PLP 112/2019, de iniciativa do Chefe do Executivo, foi declarado prejudicado e arquivado ainda no âmbito da Câmara dos Deputados.

Para adentrar a discussão sobre o conteúdo material da Lei, o presente trabalho buscou apresentar um breve histórico das mudanças institucionais na estrutura do Banco do Central do Brasil, e demonstrar que um Banco Central independente, ao contrário do que costuma ser sustentado pelos defensores da proposta, não representa a única maneira técnica de se administrar um banco central. Pelo contrário, esta visão é oriunda do pensamento de matriz ortodoxa que entende pela neutralidade da moeda e considera a inflação um fenômeno

¹⁷⁰ BERCOVICI; OCTAVIANNI, op. cit., 2014, p. 70.

monetário passível de controle por meio de uma atuação do Banco Central apenas no sentido de preservar o poder de compra da moeda. Com isso em mente, buscou-se demonstrar que a solução manifestada na Lei 179/2021 não é a única, ao fazer uma breve análise da perspectiva pós-keynesiana a respeito do papel da política monetária.

Desse modo, este trabalho procurou mostrar que o Banco Central do Brasil deve executar sua política monetária de modo a corroborar com os objetivos do Estado, que se encontram positivados na Constituição Federal, tais como o pleno emprego, a redução das desigualdades e a soberania nacional. No entanto, a busca de tais objetivos vai de encontro com a definição do objetivo fundamental do BACEN pela Lei da Autonomia como sendo a estabilidade dos preços, preterindo a esta a busca do pleno emprego. Ainda, o trabalho buscou destacar que é fundamental que exista um planejamento por meio da coordenação da política monetária com a política fiscal e a política econômica como um todo, o que também fica prejudicado com as mudanças positivadas na Lei 179/2021. Isso porque o Chefe do Poder Executivo deverá conviver com uma direção escolhida por seu antecessor pela maior parte de seu mandato, além de não possuir a prerrogativa de exonerar os Diretores e Presidente do BACEN.

Com efeito, o presente trabalho conclui que a atual configuração do BACEN representa um certo isolamento deste órgão em relação ao controle democrático, pois o projeto eleito nas urnas para o governo do país ficará sem a possibilidade de exercer o controle sobre um aspecto essencial da política econômica, que é a política monetária. Para além disso, essa mesma independência entre governo e Banco Central não é encontrada quando falamos da separação entre a autarquia e as instituições financeiras, uma vez que a lei define que o tempo de quarentena a ser cumprido pelos dirigentes do BACEN entre a saída de seu cargo no Banco e a volta para posições dentro do mercado financeiro, de onde geralmente eles saem, é de apenas seis meses.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Flávio; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de; ROSSI, Pedro. Austeridade e impactos fiscais no Brasil: Ajuste fiscal, teto de gastos e o financiamento da educação pública. **Friedrich Ebert Stiftung Brasil: Análise**, nº 33, setembro/2017.

BELUZZO, Luiz Gonzaga; GALÍPOLO, Gabriel. **Dinheiro: o poder da abstração real**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021.

BELUZZO, Luiz Gonzaga. “Dinheiro e as transfigurações da riqueza”. In: FIORI, José Luís.; TAVARES, Maria da Conceição (org.) **Poder e Dinheiro: Uma economia política da globalização**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1997.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

_____. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agoniada Constituição Econômica. **Boletim de ciências econômicas**, XLIX, Coimbra, 2006.

_____. “Constituição Econômica e Constituição Dirigente”. In: BEDÊ, Fayga Silveira; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BONAVIDES, Paulo (org.) **Constituição e Democracia: Estudos em homenagem ao Prof. J. J. Canotilho**, Editora Malheiros, São Paulo, 2006.

_____. “Os Princípios estruturantes e o Papel do Estado”. In: CARDOSO JR., José Celso (org.). **A Constituição Brasileira de 1988 Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social**. Brasília: Ipea, 2009.

_____. OCTAVIANNI, Alessandro. “Direito e Subdesenvolvimento”. In: OCTAVIANI, Alessandro. Estudos, **Pareceres e Votos em Direito Econômico**. São Paulo: 2014.

BORGES, Florinda Figueiredo. **Intervenção Estatal na Economia: O Banco Central e Execução das Políticas Monetária e Creditícia**. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, USP, 2010.

BORGES, Yasmin. **Independência do Banco Central: teoria e prática**. Dissertação (Mestrado em Economia Política), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2016.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

_____. **Lei Complementar nº 179 de 24 de fevereiro de 2021**. 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.

_____. **Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. **Lei nº 12.813 de 16 de maio de 2013**. 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 revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nºs 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001.

_____. **Lei nº 4.595 de 31 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências.

_____. **Circular nº 2.698 em 20 de junho de 1996.** Que cria a Taxa Básica do Banco Central (TBC) e o Comitê de Política Monetária (COPOM).

_____. **Constituição Federal (1988).** Constituição da República Federativa.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regime Interno da Câmara dos Deputados do Brasil.**

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6696/DF.** Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Redator do Acórdão: Ministro Roberto Barroso. Julgado em 26/08/2021. Publicado em 13/12/2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5296,** Relatora: Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 04/11/2020, publicado em 26/11/2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2364.** Relator: Celso de Mello, julgado em 17/10/2018, publicado em 07/03/2019.

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3156.** Relator: Ministro Celso de Mello, julgado em 01/08/2018, publicado em 04/09/2018.

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2294.** Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, julgado em 27/08/2014, publicado em 11/09/2014.

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1144.** Relator: Ministro Eros Grau, julgado em 16/08/2006, publicado em 08/09/2006.

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2364**. Relator Ministro Celso de Mello STF. Julgado em 17/10/2018. Publicado em 07/03/2019.

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 32895**. Julgado em 05/04/2005.

BRESSER-PEREIRA. **Macroeconomia da estagnação**. São Paulo: Editora 34, 2007.

CARNEIRO, Ricardo. **A agenda econômica anacrônica do governo Bolsonaro**. *Brazilian Keynesian Review*, 5, 1.º semestre/2019.

CARVALHO, Carlos Eduardo; MONTEIRO, Marcelo Balloti; OLIVEIRA, Giuliano Contento. **O Banco Central do Brasil: Institucionalidade, Relações com o Estado e com a Sociedade Civil, Autonomia e Controle Democrático**. IPEA, Texto para Discussão, Rio de Janeiro, 2010.

CARVALHO, Fernando J. Cardim de; PAULA, Luiz Fernando Rodrigues; SICSÚ, João; SOUZA, Francisco Eduardo Pires de; STUDART, Rogério. **Economia Monetária e Financeira: Teoria e Política**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

CASALINO, Vinícius; PAULANI, Leda. “Constituição e Independência do Banco Central”. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, vol. 9, n. 2, 2018.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. São Paulo: Editora JusPodvim, 2017; p. 50.

COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável direito econômico. In: **Ensaio e parecer de direito empresarial**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

CORAZZA, Gentil. O Banco Central do Brasil: evolução histórica e institucional. **Revista Perspectiva Econômica**, v. 2, n. 1, janeiro/junho 2006.

CROCCO, Marco; JAYME JR., Frederico G. “Independência e autonomia do Banco Central: mais sobre o debate”. In: PAULA, João Antonio de. **A economia política da mudança: os desafios e os equívocos do início do governo Lula**. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2003.

DA COSTA, Fernando Nogueira. **Brasil dos Bancos**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

DE CHIARA, José Tadeu. **Moeda e Ordem jurídica**. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, 1986.

DELGADO, Guilherme Costa. **Terra, trabalho e dinheiro: regulação e desregulação em três décadas da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo: Edições Loyola, 2018.

DORNELAS, Larissa Neves de Deus; TERRA, Fábio Henrique Bittes. **SELIC: o mercado brasileiro de dívida pública**. São Paulo: Alínea editora, 2021.

FERREIRA FILHO, Manoel. **Do Processo Legislativo**. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real**. São Paulo: Editora Boitempo, 2003.

FILHO, Eduardo Maldonado. “Autonomia do Banco Central, desenvolvimento e democracia”. In: PAULA, José Antonio de. **A economia política da mudança: os desafios e os equívocos do início do governo Lula**. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2003.

FIORI, José Luís. **Brasil no espaço**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2001.

FREITAS, Maria Cristina Penido de. A natureza particular da concorrência bancária e seus efeitos sobre a estabilidade financeira. **Economia e Sociedade**. Campinas, pp. 51-83, jun. 1997.

_____. A Evolução dos Bancos Centrais e seus desafios no contexto de globalização financeira. São Paulo: **Estudos Econômicos**, V. 30, n. 3, pp. 397-417, julho/setembro, 2000.

_____. Banco Central Independente e coordenação das políticas macroeconômicas: lições para o Brasil. **Revista Economia e Sociedade**. Campinas, v.15, n. 2, ago. 2006.

HERMANN, Jennifer. “Reforma, Endividamento Externo e o ‘Milagre’ Econômico (1964-73)”. In: CASTRO, Lavinia Barros de; GIAMBIAGI, Fábio; HERMANN, Jennifer; VILLELA, André. **Economia Brasileira Contemporânea [1945-2010]**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LOIS, Cecilia. Separação de poderes e vício de iniciativa: bases para a fixação do regime de cooperação legislativa entre os poderes Executivo e Legislativo. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 11, n. 94, p. 1 – 50, jun/set 2009

MENDONÇA, Helder Ferreira de. A Teoria da Independência do Banco Central: Uma Interpretação Crítica. **Est. Econ.**, São Paulo, V.30, N.1, janeiro-março 2000, pp.101-127.

MENDONÇA, Helder Ferreira de. Independência do Banco Central e coordenação de políticas: vantagens e desvantagens de duas estruturas para estabilização. **Revista de Economia Política**, vol. 23, nº 1, janeiro/março 2003, pp. 112-123.

MENGER, Karl. On the Origin of Money. **The Economic Journal**, vol. 2, n. 6, jun./ 1892, pp. 239-255.

MINSKY, Hyman P., Integração financeira e política monetária. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, dezembro 1994.

MOREIRA, Vital. Economia e Constituição: para o conceito de Constituição Econômica. **Boletim de ciências econômicas**. XIX, Coimbra, 1976.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

NOVELLI, José Marcos Nayme. **Instituições, política e ideias: o caso do banco central do Brasil (1965-1998)**, São Paulo, SP: Editora Annablume, FAPESP, 2001.

NUNES, Avelãs. “O ‘fascismo de mercado’ ataca: é urgente ‘derrubar definitivamente o estado-providência’ (Milton Friedman)”. **Estudos do Século XX**, n. 13, 2013.

PAULA, Luiz Fernando Rodrigues de. A questão da autonomia do Banco Central: uma visão alternativa. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 32, n. 1, pp. 253-264, maio/2004.

PAULANI, Leda. **Brasil Delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico**. São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. “Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil”. In: BRAGA, Ruy; OLIVEIRA, Francisco; RIZEK, Cibele (org.). **Hegemonia às Avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010.

PINTO, Eduardo Costa; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, v. 21, Número Especial, dez. 2012, pp. 909–941.

RESENDE, André Lara. **Consenso e Contrassenso: por uma economia não dogmática**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2020.

SAYAD, João. Dinheiro, **Dinheiro: Inflação, Desemprego, Crise, Finanças e Bancos**. São Paulo: Portfolio Penguin, 2015.

SAWAYA, Rubens R. “Ortodoxia e desenvolvimento: inflação e mito”. In: LACERDA, A. C. (org.) **Desenvolvimento Brasileiro em Debate**. São Paulo: Blucher, PUC-SP, 2017.

SCAFF, Fernando Facury. Equilíbrio orçamentário, sustentabilidade financeira e justiça integracional. **Boletim de ciências econômicas**, v. LVII, Coimbra, 2014.

_____. **Orçamento republicano e liberdade igual: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SECRETARIA LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL (SLCN). Estudo do Veto nº. 6/2021. Elaborado pelo Serviço de Vetos em 26.02.2021. Disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8934418&ts=1630423198080&disposition=inline>. Acesso em 21/12/2021.

SENADO FEDERAL. Emenda nº 12 ao PLP 19/2019, p. 1. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8904067&ts=1630423008728>. Acesso em 21/12/2021.

_____. Emenda nº 5 ao PLP 19/2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8047568&ts=1630423006955>. Acesso em 20/12/2021.

_____. Emenda nº 4 ao PLP 19/2019, p. 1. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8043787&ts=1630423007024>. Acesso em 20/12/2021.

_____. Relatório Legislativo. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035897&ts=1630423006523>. Acesso em 20/12/2021.

_____. Parecer nº 157. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8904501&ts=1630423008142>. Acesso em 21/12/2021.

SICSÚ, João. Uma crítica à tese da independência do Banco Central. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, nov. 1996.

_____. “Teoria e Evidências do Regime de Metas Inflacionárias”. **Revista de Economia Política**, vol. 22, nº 1, janeiro/março de 2002.

_____. “Rumos e definições da política econômica brasileira: do Plano A de FHC para o Plano A+ de Lula”. In: PAULA, João Antonio de (org.) **A economia política da mudança: os desafios e os equívocos do início do governo Lula**. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2003.

_____. VIDOTTO, Carlos. “A administração fiscal no Brasil e a taxa de juros”. In: SICSÚ, João (org.). **Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)**. São Paulo: Boitempo, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

VIDIGAL, Lea. **BNDES: um estudo de Direito Econômico**. São Paulo: LiberArs, 2019.

TERMO DE AUTENTICIDADE DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Eu, Maria Clara de Mello Ivo

discente regularmente matriculado(a) na disciplina TCC II, da 10ª etapa do curso de Direito, matrícula nº 31758215, período 10, turma E, tendo realizado o TCC com o título: Inconstitucionalidade da Lei 179/2021 e o debate sobre a autonomia do Banco Central do Brasil sob a orientação do(a) Professor(a) Rodrigo Salgado declaro para os devidos fins que tenho pleno conhecimento das regras metodológicas para confecção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), informando que o realizei sem plágio de obras literárias ou a utilização de qualquer meio irregular.

Declaro ainda que, estou ciente que caso sejam detectadas irregularidades referentes às citações das fontes e/ou desrespeito às normas técnicas próprias relativas aos direitos autorais de obras utilizadas na confecção do trabalho, serão aplicáveis as sanções legais de natureza civil, penal e administrativa, além da reprovação automática, impedindo a conclusão do curso.

São Paulo, 19 de maio de 2022



Assinatura do discente