

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.696 DISTRITO FEDERAL

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO:

*Ementa:* DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AUTONOMIA DO BANCO CENTRAL DO BRASIL.

1. Ação direta contra a Lei Complementar nº 179/2021, que define os objetivos do Banco Central do Brasil e dispõe acerca de sua autonomia, bem como sobre nomeação e exoneração de seu Presidente e diretores. Arguição de inconstitucionalidade formal e material.

I. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

2. Processo legislativo no qual tramitaram, simultaneamente, projeto de lei de iniciativa parlamentar e projeto de lei de iniciativa presidencial. Constitucionalidade formal da lei aprovada, por mais de um fundamento, como se expõe a seguir.

3. Primeiro: **não se exige reserva de iniciativa na matéria.** A disciplina do Sistema Financeiro Nacional deve se dar mediante lei *complementar* (CF, art. 192), mas não se exige iniciativa privativa do Presidente da República. Justamente ao contrário, o art. 48, XIII, da Constituição prevê, expressamente, a competência do Congresso Nacional para dispor sobre

matéria financeira, cambial e monetária, que compõem o cerne da atuação do Banco Central. 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 unipessoal. Precedentes.

4. Segundo: **houve iniciativa presidencial.**

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 iniciativa.

5. Terceiro: **foi observado o Regimento Interno da Câmara dos Deputados.**

A Câmara dos Deputados cumpriu os preceitos regimentais que regulamentam a matéria ao apensar os dois projetos de conteúdo praticamente idêntico e ao atribuir precedência à proposição do Senado sobre a da Câmara (arts. 142 e 143 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados). Tal decisão somente seria

passível de censura se visasse a contornar ou frustrar eventual reserva de iniciativa presidencial, o que não é o caso. É pacífica a jurisprudência do STF no sentido de não interferir em questões *interna corporis* das casas legislativas (MS 34.099-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 05.10.2018).

6. Em suma: a) não era exigível, na hipótese, a iniciativa presidencial, por se tratar da estruturação de um árbitro neutro do Sistema Financeiro Nacional; b) ainda quando tal iniciativa fosse exigível, teria sido satisfatoriamente atendida; c) inexistiu violação ao devido processo legislativo. Note-se que a reserva de iniciativa é uma exceção ao princípio da separação de Poderes, já que a competência geral para legislar é do Congresso Nacional. Porque assim é, as normas que a instituem devem ser interpretadas com o devido temperamento. Se houve indiscutível manifestação de vontade política pelo Presidente da República para deflagração do processo legislativo e se o produto final corresponde substancialmente à sua proposta, não há razão para a declaração de inconstitucionalidade formal da lei.

## II. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

7. Caso o Tribunal venha a conhecer da arguição de inconstitucionalidade material, é fato indubitado que a questão da autonomia do Banco Central divide opiniões. Há visões como a dos autores da

ação, segundo a qual ela retira de governos eleitos o controle sobre a política econômica e monetária. E há visões opostas, professadas por economistas e atores institucionais, como a OCDE e o Banco Mundial, de que a política monetária deve ser preservada das interferências políticas, muitas vezes motivadas por interesses eleitorais de curto prazo e que cobram um preço alto no futuro.

8. Como se percebe, trata-se de questão essencialmente política, que não se situa no âmbito da interpretação constitucional, mas sim no plano da liberdade de conformação legislativa do Congresso Nacional. Como consequência, deve o Supremo Tribunal Federal ser deferente para com as escolhas políticas do Poder Legislativo.

9. Improcedência do pedido, com fixação da seguinte tese de julgamento: *“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”*.

#### RELATÓRIO

1. Adoto o relatório lançado pelo eminente Ministro Relator, Ricardo Lewandowski.

2. Como consignou S. Exa, trata-se de ADI proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL e pelo Partido dos Trabalhadores

## ADI 6696 / DF

– PT, por meio da qual requerem a declaração de inconstitucionalidade formal e material da Lei Complementar nº 179/2021, que define os objetivos do Banco Central do Brasil – BC e dispõe sobre sua autonomia e sobre a nomeação e a exoneração de seu Presidente e de seus diretores.

3. Os requerentes sustentam vício de iniciativa no processo legislativo que resultou na LC nº 179/2021, em razão de o projeto de lei ser de origem parlamentar. Afirmam que a proposição legislativa deveria necessariamente ter sido deflagrada pelo Presidente da República, de acordo com o disposto no art. 61, § 1º, II, *c* e *e*, da CF/1989[1]. Sob o aspecto material, alegam afronta aos arts. 170, 174 e 192 da Constituição, pois a independência do Banco Central retiraria competências constitucionais do Chefe do Poder Executivo na condução da política econômica e feriria, por consequência, o princípio democrático. Nesse sentido, aduzem que a autonomia do BC impede a coordenação das políticas monetária e fiscal e que “não se pode pensar em um Banco Central com objetivos distintos das políticas do governo federal, quando mais em um país em desenvolvimento e repleto de demandas sociais, políticas e econômicas prementes”.

4. O Ministro Ricardo Lewandowski, relator da presente ADI, acolheu a preliminar de inépcia da inicial quanto ao pedido de declaração de inconstitucionalidade material e julgou procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 179/2021, por vício de iniciativa. No entender do Ministro Relator, “o Projeto de Lei aprovado no Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República foi aquele iniciado no Senado Federal e de autoria parlamentar, não se afigurando possível, portanto, deixar de reconhecer o apontado vício de iniciativa da Lei impugnada”, visto que o projeto dispõe sobre regime jurídico de servidores públicos da autoridade monetária e criação e extinção de órgãos da Administração Pública federal.

## ADI 6696 / DF

5. Pedi vista para melhor exame da questão. Pedindo todas as vênias ao eminente Ministro Relator, apresento a seguir meu voto divergente.

### VOTO

#### I. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

##### I.1. Inexigibilidade de iniciativa legislativa presidencial na matéria

6. Registro, de plano, importante premissa teórica: nos sistemas presidencialistas, a competência plena para legislar recai, como regra geral, sobre o Poder Legislativo. A reserva de iniciativa legislativa para o chefe do Executivo constitui uma previsão excepcional que, inclusive, não encontra paralelo nos Estados Unidos, matriz do modelo presidencialista. Porque assim é, essa restrição ao exercício da competência do Congresso Nacional deve ser interpretada com parcimônia e temperamento, como se passa com as situações de exceção em geral. É nesse sentido a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, materializada, exemplificativamente, na transcrição abaixo:

“[A] iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (ADI 724 MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 07.05.1992).

7. É justamente nessa linha que se delinea minha divergência em relação à posição seguida pelo relator. Em seu voto, o Ministro Ricardo Lewandowski enquadrou a Lei Complementar nº 179/2021 em duas alíneas do art. 61, § 1º, II, da Constituição: (c) “servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria”; e (e) “criação e

## ADI 6696 / DF

extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI”.

8. Parece-me, no entanto, que essa linha de entendimento acabou por adotar interpretação extensiva da norma constitucional. A LC nº 179/2021 não dispôs sobre o regime jurídico dos servidores públicos do Banco Central do Brasil, que continua a ser disciplinado pela Lei nº 8.112/1990, aplicável a todos os servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, e pela Lei nº 9.650/1998, que trata do plano de carreira dos servidores do Banco Central. Não houve qualquer alteração normativa nessas leis. A lei complementar tampouco criou ou extinguiu ministérios ou órgãos da Administração Pública. O Banco Central do Brasil continua a existir, com natureza jurídica de autarquia especial federal. 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[2], cuja atuação não deve estar sujeita a controle político unipessoal.

9. Esse entendimento é confirmado por diversos precedentes de leis de iniciativa parlamentar que disciplinaram a criação, a estruturação e as atribuições de agências reguladoras e estão em vigor até hoje. Em relação a elas, aliás, jamais sequer se questionou sua constitucionalidade formal. É o caso da Lei nº 9.472/1997, que versa sobre a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL. E, mais recentemente, da Lei nº 13.848/2019, também de iniciativa parlamentar, que dispôs sobre o mandato dos membros das diretorias de várias agências reguladoras federais, como da própria ANATEL, além da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, Agência Nacional do Petróleo – ANP e da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, entre outras[3]. Não obstante integrem a Administração Pública federal, essas entidades desfrutam de um regime especial, com autonomia reforçada – de ordem administrativa, financeira e funcional –, que é

## ADI 6696 / DF

propiciada, entre outros elementos, pelo mandato fixo de seus dirigentes. Portanto, essas autarquias possuem, sob esse aspecto, uma evidente proximidade com o Banco Central.

10. De fato, a exemplo das leis referidas acima, a LC nº 179/2021, em sua parte mais inovadora, institui a autonomia do Banco Central, conferindo aos seus dirigentes um mandato a prazo certo, não podendo ser exonerados *ad nutum* pelo Presidente da República. Tal como se passa com as agências reguladoras, tal garantia é imprescindível para o cumprimento das missões institucionais do BC, sem interferências políticas indevidas em questões eminentemente técnicas. A LC nº 179/2021 dispõe sobre os papéis a serem desempenhados pelo Banco Central e pelo Conselho Monetário Nacional – CMN, duas instituições nucleares do Sistema Financeiro Nacional. Em relação ao BC, o diploma prevê seus objetivos fundamentais, a saber: assegurar a estabilidade de preços, zelar pela estabilidade e pela eficiência do sistema financeiro, suavizar as flutuações da atividade econômica e fomentar o pleno emprego (art. 1º e par. ún.). E, quanto o CMN, estabelece sua competência para a fixação de metas de política monetária (art. 2º).

11. Em conclusão desse tópico, entendo que o art. 192 da Constituição exige lei complementar para tratar da estrutura do Sistema Financeiro Nacional, da qual o Banco Central é peça-chave. Mas não prevê a exigência de iniciativa presidencial privativa nessa temática. Quanto a esse ponto, aplica-se a regra geral de competência do Congresso Nacional, reforçada, na hipótese, pela norma específica do art. 48, XIII, da Constituição, que a ele atribui legislar sobre matéria financeira, cambial e monetária, áreas de atuação precípua do Banco Central. Por fim, é perfeitamente cabível aplicar ao Banco Central o entendimento que se adotou em relação às agências reguladoras, que tiveram sua autonomia reconhecida por leis de iniciativa parlamentar. Num caso como noutro, trata-se dos chamados “árbitros neutros”, que devem existir nas democracias, atuando como instituições de Estado, e não de governo.



12. Sendo assim, afastado a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, em ofensa ao art. 61, § 1º, II, *c e e*, da CF/1988.

**I.2. Apesar de não exigível, houve iniciativa presidencial na matéria**

13. Ainda que a iniciativa fosse privativa da Presidência da República, a LC nº 179/2021 também seria formalmente constitucional. O PL nº 19/2019, de autoria do Senador Plínio Valério, iniciou sua tramitação no Senado Federal em 12.02.2019, contendo seis artigos. O PL nº 112/2019, de autoria da Presidência da República, foi enviado à Câmara dos Deputados em 17.04.2019, com quinze dispositivos. No curso da tramitação no Senado Federal, o PL nº 19/2019 foi substancialmente alterado por substitutivo apresentado pelo Senador Telmário Motta, em Relatório Legislativo de 03.11.2020, e incorporou a maior parte das normas dispostas no PL de iniciativa presidencial, tendo sido aprovado na mesma data.

14. O escopo dos projetos de lei era exatamente o mesmo: dispor sobre os objetivos do BC, a autonomia da instituição e o mandato do presidente e de seus diretores. O PL aprovado é substancialmente semelhante ao que foi enviado pelo Presidente da República e tinha a mesma finalidade. Transcrevo abaixo trechos do Relatório Legislativo do Senador Telmário Motta no PL nº 19/2019 e da Mensagem enviada pela Presidência da República à Câmara dos Deputados no PL nº 112/2019, que atestam a identidade de propósitos entre os projetos legislativos:

“Relatório Legislativo do Senador Telmário Motta, de 03.11.2020, no PL nº 19/2019:

O PLP é meritório e não há nada nele que impeça a sua aprovação integral. Trata-se de uma questão importante, particularmente em anos eleitorais e quando

há, no poder, governos com viés populista, seja ele de direita ou de esquerda. A simples disposição legal de que há autonomia formal, com a não coincidência de mandatos com o Presidente da República, evita até mesmo interpretações muitas vezes equivocadas de que o Banco Central do Brasil deixou de aumentar a taxa básica de juros para conter a inflação por causa de pressões político-partidárias ou eleitorais.

Há pelo menos um século, a função primordial de qualquer banco central é garantir estabilidade monetária. A confiança dos agentes da economia e, sobretudo, da população de que a moeda soberana manterá seu poder de compra ao longo do tempo é fundamental para o desenvolvimento econômico e social do país. Nesse sentido, é não apenas desejável, mas necessária a reafirmação de que o combate à inflação por meio da busca pela estabilidade de preços é parte essencial do mandato legal do BC, compreensão que norteou a elaboração do substitutivo já aprovado pela Comissão de Assuntos Econômicos. É no poder-dever de assegurar a estabilidade de preços que o BC encontra sua missão institucional por excelência.

Além disso, a Crise Financeira Global veio deixar claro que a garantia da estabilidade monetária depende igualmente de outros fatores socioeconômicos relevantes, demandando que os bancos centrais ampliem o seu foco de atuação. Primeiro, não há como se atingir estabilidade de preços sem um sistema financeiro estável e eficiente, que possibilite a tempestiva transmissão da política monetária e a adequada alocação de crédito. Segundo, é sabido que flutuações exacerbadas do nível de atividade econômica afetam diretamente o nível de preços e a curva inflacionária, exigindo atenção da autoridade monetária”.

“Mensagem do Presidente da República no PL nº 112/2019

(...)

3. A experiência nacional, da mesma maneira, evidencia como são elevados os custos de uma política não comprometida com a estabilidade monetária. Ao se revelar impotente para combater efetivamente a elevação dos preços, a política econômica adotada até o início da década de 1990 possibilitou o surgimento de círculo vicioso monetário e fiscal, em que a mera existência da inflação distorcia profundamente os resultados fiscais e ampliava os gastos públicos. Nesse contexto, o pretense ajuste do setor público consistia, na realidade, em mera postergação de despesas e exigia, para subsistir, a manutenção e mesmo a ampliação das taxas inflacionárias anteriormente vigentes.

4. Por outro lado, o sucesso do processo de estabilização econômica, iniciado em 1994, demonstra os benefícios decorrentes da estabilidade monetária, que se tornou patrimônio de toda a sociedade. A atuação responsável da autoridade monetária contribui para o crescimento da economia, ao gerar estabilidade monetária e financeira, o que leva a riscos e juros estruturais menores, assentando as bases para o aumento da produtividade, da eficiência na economia e, em última instância, do crescimento sustentável, objetivo da sociedade como um todo.

5. Apesar desse significativo avanço histórico, o Brasil ainda se encontra em descompasso com a enorme maioria das jurisdições democráticas e liberais em todo o mundo, pois falta-lhe base estatutária consistente para a condução das políticas voltadas à estabilidade monetária e financeira. Para assegurar que o Banco Central continue desempenhando esse papel de maneira robusta e com segurança jurídica, mostra-se necessário consagrar em lei a situação de facto hoje existente, na qual a autoridade

monetária goza de autonomia operacional e técnica para cumprir as metas de inflação definidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

(...)

9. Outro aspecto relevante do arcabouço legal orientado à autonomia do Banco Central refere-se ao estabelecimento de mandatos fixos e escalonados e à definição clara das hipóteses de designação e exoneração de seus dirigentes. Com tais medidas, busca-se dissociar a política monetária do ciclo político eleitoral, eliminando interferências que poderiam ser deletérias para a manutenção da estabilidade monetária e financeira e, conseqüentemente, para a sustentabilidade em longo prazo da economia brasileira.

10. Ademais, mostra-se imprescindível a introdução de arranjos administrativos que salvaguardem a gestão necessária para dar suporte à autonomia operacional do Banco Central, conferindo-se à autoridade monetária a condição de autarquia de natureza especial, caracterizada pela ausência de vinculação a Ministério, de tutela ou de subordinação hierárquica, bem como pela autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira. Consequência desse arranjo institucional é que se preveja o Banco Central como órgão setorial integrante dos sistemas da administração pública federal, de modo a conciliar os procedimentos administrativos específicos da autoridade monetária com as diretrizes governamentais gerais de gestão orçamentária, financeira e funcional, respeitando, no entanto, as especificidades da autoridade monetária para garantir o adequado registro, acompanhamento e controle dos atos e fatos ligados à sua gestão”.

15. Como se vê, as duas proposições legislativas possuíam um núcleo material comum, no sentido de conferir autonomia reforçada ao

## **ADI 6696 / DF**

Banco Central do Brasil e resguardar a política monetária de indevidas influências políticas. Ambas situavam a concessão de maior independência ao BC como uma mudança relevante para garantir a estabilidade do poder de compra da moeda, zelar por um sistema financeiro sólido, eficiente e competitivo, e fomentar o bem-estar da sociedade, com vistas à sustentabilidade em longo prazo da economia brasileira.

16. A sanção do Presidente da República não convalida o vício de iniciativa, na linha da jurisprudência do STF[4]. 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 iniciativa.

### **II. 3. Observância do Regimento Interno da Câmara dos Deputados**

17. Ao constatar a comunhão de propósitos dos projetos de lei, o Presidente da Câmara dos Deputados determinou, em 09.02.2021, o seu pensamento, nos termos dos arts. 142 e 143 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD. Esse diploma normativo prevê expressamente a tramitação conjunta de proposições que regulem matéria idêntica ou correlata (art. 142, RICD) e, em tais casos, estabelece a precedência regimental do projeto de lei do Senado sobre o da Câmara (art. 143, II, *a*, RICD). Confirmam-se os preceitos regimentais:

Art. 142. Estando em curso duas ou mais proposições da mesma espécie, que regulem matéria idêntica ou correlata, é lícito promover sua tramitação conjunta, mediante requerimento de qualquer Comissão ou Deputado ao Presidente da Câmara, observando-se que:

I - do despacho do Presidente caberá recurso para o Plenário, no prazo de cinco sessões contado de sua publicação;

II - considera-se um só o parecer da Comissão sobre as proposições apensadas. (Primitivo inciso III renumerado pela Resolução nº 10, de 1991)

Parágrafo único. A tramitação conjunta só será deferida se solicitada antes de a matéria entrar na Ordem do Dia ou, na hipótese do art. 24, II, antes do pronunciamento da única ou da primeira Comissão incumbida de examinar o mérito da proposição.

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.

18. A Câmara dos Deputados cumpriu os preceitos regimentais que disciplinam a matéria ao apensar dois projetos de conteúdo praticamente idêntico e ao atribuir precedência à proposição do Senado sobre a da Câmara. As regras do procedimento legislativo foram cumpridas. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de não interferir em questões *interna corporis* das casas legislativas, sob pena de o Poder Judiciário transformar-se em instância de revisão de decisões adotadas no procedimento legislativo (v. MS 34.099-AgR, Rel. Min. Celso

## ADI 6696 / DF

de Mello, j. em 05.10.2018).

19. O Congresso Nacional optou por uma via procedimental que deu maior celeridade e eficiência à aprovação da proposta presidencial. Seria um formalismo exacerbado, com vênias devidas, impor o reenvio do projeto de lei ao Senado Federal para que essa casa legislativa aprovasse proposição de conteúdo idêntico, tendo em vista a ausência de emendas na Câmara dos Deputados. Não há dúvida de que o projeto contou com aprovação integral nas duas casas, em procedimento hígido e condizente com as regras do jogo democrático.

20. Em suma: a) não era exigível, na hipótese, a iniciativa presidencial, por se tratar da estruturação de um árbitro neutro do Sistema Financeiro Nacional; b) ainda quando tal iniciativa fosse exigível, teria sido satisfatoriamente atendida; c) inexistiu violação ao devido processo legislativo. Como observado ao início, a reserva de iniciativa é uma exceção ao princípio da separação de Poderes, já que a competência geral para legislar é do Congresso Nacional. Diante disso, as normas que a instituem devem ser interpretadas com o devido temperamento. Se houve indiscutível manifestação de vontade política pelo Presidente da República para deflagração do processo legislativo e se o produto final corresponde substancialmente à sua proposta, não há razão para a declaração de inconstitucionalidade formal da lei.

## II. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

21. No tocante à alegação de inconstitucionalidade material, o eminente Relator não conheceu da ação. Considerou que os autores não impugnaram especificadamente os preceitos contidos na LC nº 179/2021. Tal entendimento havia sido suscitado pelo Advogado-Geral da União e pelo Procurador-Geral da República em suas manifestações. Com razão o Relator.

22. Nada obstante, para a hipótese de a maioria do Tribunal entender pelo conhecimento do pedido, nessa parte, já adiantado, igualmente, meu ponto de vista, que é no sentido da inexistência de inconstitucionalidade material.

23. Em sua petição inicial, os partidos autores da ação apresentam substanciosos argumentos contrários à autonomia do Banco Central. Alegam, entre outras razões, o que se transcreve abaixo:

“A autonomia retira a autoridade do governo eleito sobre um instrumento central de definição da política econômica, inclusive interferindo na coordenação dos instrumentos disponíveis para implantação dessa política e reduzindo sua eficácia, ao diluir a responsabilidade sobre os seus resultados. O Poder Executivo, deste modo, abre mão de uma competência constitucional para a qual foi eleito. Capitula e abdica, sem que possa, das obrigações constitucionais conferidas diretamente ao Presidente e emanadas do art. 170, art. 174 e 192. Agindo como ultra vires societatis, pratica ato (a autonomia do Banco Central nos moldes definida) de desistência de competência e que é nulo sob o prisma constitucional de um ato lesa pátria.

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



funcionamento e controle dos órgãos estatais, colocando a salvo e ileso de controle social o Banco Central e a própria condição das políticas econômicas e monetárias do país”.

24. De fato, existe toda uma linhagem de pensamento econômico contrário à autonomia do Banco Central. É inegável, por outro lado, que um grupo relevante de economistas e de atores institucionais professam entendimento oposto. Entendem que a autonomia do Banco Central resguarda a política monetária nacional – assunto de índole eminentemente técnica, ao que acreditam – de interferências políticas, em especial quanto ao controle da inflação[5]. Sustentam, ainda, que tal característica aproxima o Brasil de algumas das nações mais desenvolvidas sob o ponto de vista econômico, como Estados Unidos da América, Reino Unido, Japão e os países da zona do euro[6], estando alinhada às recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Banco Mundial.

25. De fato, em 2018 a OCDE elaborou relevante relatório econômico sobre o Brasil, no qual sugeriu medidas de aperfeiçoamento das políticas macroeconômicas e de governança econômica e recomendou a formalização da independência do Banco Central, nos seguintes termos:

“(…) [E]mbora o Banco Central tenha atuado de forma independente recentemente, a eficácia da política monetária poderia melhorar ainda mais se essa independência fosse formalizada, protegendo-a de possíveis interferências políticas futuras. A definição da indicação com termo fixo do presidente do Banco Central e dos membros do comitê de política monetária, durante o qual eles não possam ser demitidos, estaria em linha com a prática corrente na maioria dos

países que adotam a meta de inflação (Hammond, 2012). Além disso, proteger a independência financeira do Banco Central, inclusive por meio de um orçamento adequado e adequados níveis de capital, é essencial para manter alta a credibilidade”.[7]

26. Na mesma linha, o Banco do Mundial enfatiza a importância da autonomia do Banco Central para a estabilidade dos preços e do mercado financeiro e para uma regulamentação sólida dos bancos e outras instituições. Afirma que tal modelo é essencial para a formulação de uma boa política macroeconômica e, portanto, para o desenvolvimento econômico de longo prazo dos países em geral[8].

27. Responsabilidade fiscal não tem ideologia. Responsabilidade fiscal não é nem de esquerda e nem de direita, não é nem monetarista e nem estruturalista. É apenas um pressuposto das economias saudáveis. O descontrole fiscal traz recessão, desemprego, inflação, desinvestimento e juros altos. Os mais penalizados por esse tipo de conjuntura são os mais pobres, de modo que, no fundo, responsabilidade fiscal é a tese progressista, é a tese que, na ponta final, protege quem mais precisa de uma economia hígida para que tenha emprego, para que não haja inflação e para que não haja juros altos.

28. Não é difícil intuir que se trata de uma questão política de alta voltagem, que comporta visões bastante diversas. Nesse cenário, a opção por um modelo ou outro insere-se na liberdade de conformação do Poder Legislativo, não constituindo matéria própria para interpretação constitucional. Em matérias que envolvem desacordos morais razoáveis, e não estando em jogo direitos fundamentais, cabe ao Poder Judiciário ser deferente para com as escolhas feitas pelo Parlamento.

**III. CONCLUSÃO**

29. Pelo exposto, conheço em parte da ação e, na parte conhecida, julgo improcedente o pedido, por considerar inexistente vício de inconstitucionalidade formal. Se a maioria do Tribunal entender de conhecer o pedido, no tocante à arguição de inconstitucionalidade material, julgo-o igualmente improcedente, entendendo inexistir incompatibilidade da Lei Complementar nº 179/2021 com o texto constitucional. Proponho a fixação da seguinte tese de julgamento: “*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*”.

30. É como voto.

[1] CF, art. 61: “§ 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”.

[2] Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, *Como as democracias morrem*, 2018, p. 81.

[3] Art. 37. A Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 24. O mandato dos membros do Conselho Diretor será de 5 (cinco) anos, vedada a recondução, nos termos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000”.

Art. 38. O art. 11 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 11. A ANP será dirigida por Diretoria Colegiada composta de 1 (um) Diretor-Geral e 4 (quatro) Diretores. (...)”

§ 3º. Os membros da Diretoria Colegiada cumprirão mandatos de 5

## ADI 6696 / DF

(cinco) anos, não coincidentes, vedada a recondução, observado o disposto no art. 75 desta Lei e na Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000.”

Art. 39. A Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 10. A gerência e a administração da Agência serão exercidas por Diretoria Colegiada composta de 5 (cinco) membros, sendo um deles o seu Diretor-Presidente, vedada a recondução, nos termos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000.

Parágrafo único. Os membros da Diretoria Colegiada serão brasileiros, indicados pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação prévia pelo Senado Federal, nos termos da alínea “f” do inciso III do art. 52 da Constituição Federal, para cumprimento de mandato de 5 (cinco) anos, observado o disposto na Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000.”

“Art. 11. O Diretor-Presidente da Agência será nomeado pelo Presidente da República e investido na função por 5 (cinco) anos, vedada a recondução, observado o disposto na Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000.”

Art. 40. A Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 6º A gestão da ANS será exercida por Diretoria Colegiada composta de 5 (cinco) Diretores, sendo um deles o seu Diretor-Presidente.

Parágrafo único. Os membros da Diretoria Colegiada serão brasileiros, indicados pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação prévia pelo Senado Federal, nos termos da alínea “f” do inciso III do art. 52 da Constituição Federal, para cumprimento de mandato de 5 (cinco) anos, vedada a recondução, nos termos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000.”

“Art. 7º O Diretor-Presidente da ANS será nomeado pelo Presidente da República e investido na função pelo prazo de 5 (cinco) anos, vedada a recondução, observado o disposto na Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000.”

[4] Por todos, cf. ADI 2.867, Rel. Min. Celso de Mello, j. em

## ADI 6696 / DF

03.12.2003.

[5] Nota técnica disponível em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17315/nota>.

[6] O Brasil se junta a 26 países ou blocos que já têm bancos centrais autônomos ou independentes. São eles: Estados Unidos, União Europeia, Nova Zelândia, África do Sul, Japão, Reino Unido, Israel, Coreia do Sul, Albânia, Colômbia, Filipinas, Indonésia, México, Peru, Polônia, Rússia, Suécia, Armênia, Gana, Geórgia, Islândia, República Tcheca, Romênia, Suíça, Tailândia e Turquia. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/2021/02/11/bcs-de-varios-paises->. Acesso em 19.06.2021.

[7] Relatório disponível em <https://www.oecd.org/economy/surveys/Brazil-2018-OECD-economic-survey-overview-Portuguese.pdf>, p. 20.

[8] A posição do Banco foi externada por meio de seu Diretor de Macroeconomia, Comércio e Investimento, Marcello Estevão, em entrevista ao jornal Estado de São Paulo, em fevereiro deste ano. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,para-banco-mundial-independencia-do-bc-e-pedra-angular-para-desenvolvimento-economico,70003612582>.