

V O T O

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): Inicialmente, analiso as questões preliminares levantadas pelo Advogado-Geral da União e pelo Procurador-Geral da República, nos documentos eletrônicos 40 e 46, respectivamente.

Desse modo, rejeito a preliminar de inépcia da petição inicial pela ausência de formulação do pedido definitivo na inicial, seja porque foi formulado oportunamente pelos requerentes - por meio da Petição STF 44.787/2021 -, para que “haja a confirmação da decisão concessiva da medida cautelar e, ao final, seja declarada a constitucionalidade da integralidade da Lei Complementar nº179, de 24 de fevereiro de 2021” (pág. 2 do documento eletrônico 48), seja porque da leitura integral da manifestação é possível inferir o pedido, sobretudo tomando por base o requerimento cautelar no sentido de “[...] suspender os efeitos da Lei Complementar nº179/2021 até final julgamento da ação” (pág. 35 da inicial).

Registro, por oportuno, que não há óbice para o aditamento da inicial. Tal procedimento já foi placitado por esta Suprema Corte nos autos da ADI 3.434-MC/PI, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, inclusive após a inclusão do feito em pauta, em situação em que ocorreram alterações no texto normativo questionado.

O STF também já rejeitou preliminar de inépcia da petição inicial da ADI 2.682/AP, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, por entender que “a mera indicação de forma errônea de um dos artigos impugnados não obsta o prosseguimento da ação, se o requerente tecer coerentemente sua fundamentação e transcrever o dispositivo constitucional impugnado”.

Ainda no julgamento da ADI 4.261/RO, de relatoria do Ministro Ayres Britto, decidiu-se pelo conhecimento integral da ação direta de constitucionalidade “[...] se, da leitura do inteiro teor da petição inicial, se infere que o pedido contém manifesto erro material quanto à indicação da norma impugnada.”

Não obstante, entendo que procedem as alegações do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República quanto à ausência de

indicação, pelos requerentes, dos dispositivos legais violadores da Constituição Federal. Isto porque, a teor do art. 3º, I, da Lei 9.868/1999, a petição inicial indicará “o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações.”

Por isso, ao inquinarem como maculado o ato normativo por inteiro, os requerentes não se desincumbiram do ônus de indicar os dispositivos ou os blocos de artigos conexos do texto normativo atacado em conflito com o texto constitucional, deixando de fundamentar, como lhes competia, a ocorrência desse suposto vício. Nesse tema, não se admite a apresentação de simples alegações genéricas como ocorreu na espécie, pois estas não têm o condão de afastar a presunção de constitucionalidade de que gozam as leis e os atos normativos em geral.

É entendimento assente nesta Suprema Corte que

“[n]ão se conhece da ação direta, sempre que a impugnação nela veiculada revelar-se destituída de fundamentação jurídica ou desprovida de motivação idônea e adequada. Em sede de fiscalização normativa abstrata, não se admite impugnação meramente genérica de inconstitucionalidade, tanto quanto não se permite que a alegação de contrariedade ao texto constitucional se apóie em argumentos superficiais ou em fundamentação insuficiente. Lei nº 9.868/99, art. 4º, *caput*.“ (decisão monocrática na ADI 514/PI, Rel. Min. Celso de Mello)

Em hipótese análoga a destes autos, o Ministro Eros Grau não conheceu do pedido formulado na ADI 2.561/MG, por inépcia da inicial, sob os seguintes fundamentos:

“[...]

8. Da leitura e análise da petição inicial, observa-se que o requerente não demonstra quais preceitos dos textos normativos estariam em confronto com a Constituição do Brasil nem os analisa de forma correlacionada aos artigos constitucionais supostamente violados.

9. Necessário lembrar que a Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999, preconiza que a peça inaugural das ações

diretas indicará o dispositivo da lei ou do ato normativo atacado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações (art. 3º).

10. Por não observar essa determinação legal, o requerente deixa de obedecer à técnica imprescindível ao conhecimento da ação. A inicial não se reveste das formalidades a ela inerentes. Enseja a declaração da inépcia da peça por faltar-lhe requisitos essenciais.

11. No caso específico, a exordial não foi elaborada segundo as regras e o estilo constantes em lei própria, destinada a disciplinar o processo e julgamento das ações diretas de constitucionalidade. Ao contrário, tem-se pedido genérico e inespecífico.”

Mais recentemente, na Sessão de 25/8/2020, o Plenário do STF conheceu parcialmente de uma ação direta de constitucionalidade por entender que “a ausência de fundamentação específica acerca do modo pelo qual teriam violado o texto constitucional acarreta o não conhecimento da ação quanto aos arts. 109, § 2º, e 142, § 7º, da Lei Complementar 34/1994, do Estado de Minas Gerais.” (ADI 2.534/MG, Redator Min. Alexandre de Moraes). No mesmo sentido, a ADI 6.241/DF, de relatoria da Ministra Cármem Lúcia.

Mesmo quando os requerentes compareceram espontaneamente aos autos, depois de alertados pelas manifestações do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, ainda assim deixaram de apresentar argumentos específicos a evidenciar eventual conflito dos dispositivos da Lei Complementar 179/2021 com a Carta Política, insistindo em que

“[...] o fato de que dos argumentos jurídicos, da causa de pedir e dos pedidos expostos na petição inicial, decorreram das conclusões lógicas da petição e o que permitiu a completa expressão do contraditório, assim tendo os interessados prestado as informações e manifestações pormenorizadas e possibilitado a defesa ampla, tudo exercido à plenitude, com a adesão ou a contraposição às teses jurídicas e aos pedidos da ação, concretizada está a relação processual e possibilitada a continuidade do trâmite, com a apreciação do pedido de medida cautelar.” (documento eletrônico 48)

Tendo em conta esse cenário, na linha do que defendido pelo Procurador-Geral da República, entendo que a presente ação só pode ser conhecida em parte, ou seja, apenas quanto à alegação de constitucionalidade formal da lei questionada, considerando que “é desnecessária a articulação, na inicial, do vício de cada uma das disposições da lei impugnada quando a constitucionalidade suscitada tem por escopo o reconhecimento de vício formal de toda a lei.” (ADI 2.182-MC/DF, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa).

Superadas as questões preliminares, passo ao exame da alegada constitucionalidade formal, transcrevendo o inteiro teor da Lei impugnada para melhor compreensão do debate:

“Art. 1º O Banco Central do Brasil tem por objetivo fundamental assegurar a estabilidade de preços.

Parágrafo único. Sem prejuízo de seu objetivo fundamental, o Banco Central do Brasil também tem por objetivos zelar pela estabilidade e pela eficiência do sistema financeiro, suavizar as flutuações do nível de atividade econômica e fomentar o pleno emprego.

Art. 2º As metas de política monetária serão estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional, competindo privativamente ao Banco Central do Brasil conduzir a política monetária necessária para cumprimento das metas estabelecidas.

Art. 3º A Diretoria Colegiada do Banco Central do Brasil terá 9 (nove) membros, sendo um deles o seu Presidente, todos nomeados pelo Presidente da República entre brasileiros idôneos, de reputação ilibada e de notória capacidade em assuntos econômico-financeiros ou com comprovados conhecimentos que os qualifiquem para a função.

Art. 4º O Presidente e os Diretores do Banco Central do Brasil serão indicados pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação de seus nomes pelo Senado Federal.

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

§ 2º Os mandatos dos Diretores do Banco Central do Brasil terão duração de 4 (quatro) anos, observando-se a seguinte escala:

I - 2 (dois) Diretores terão mandatos com início no dia 1º de março do primeiro ano de mandato do Presidente da

República;

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

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

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

§ 3º O Presidente e os Diretores do Banco Central do Brasil poderão ser reconduzidos 1 (uma) vez, por decisão do Presidente da República, observando-se o disposto no *caput* deste artigo na hipótese de novas indicações para mandatos não consecutivos.

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

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

I - a pedido;

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

III - quando sofrerem condenação, mediante decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, pela prática de ato de improbidade administrativa ou de crime cuja pena acarrete, ainda que temporariamente, a proibição de acesso a cargos públicos;

IV - quando apresentarem comprovado e recorrente desempenho insuficiente para o alcance dos objetivos do Banco Central do Brasil.

§ 1º Na hipótese de que trata o inciso IV do *caput* deste artigo, compete ao Conselho Monetário Nacional submeter ao Presidente da República a proposta de exoneração, cujo aperfeiçoamento ficará condicionado à prévia aprovação, por maioria absoluta, do Senado Federal.

§ 2º Ocorrendo vacância do cargo de Presidente ou de Diretor do Banco Central do Brasil, um substituto será indicado e nomeado para completar o mandato, observados os procedimentos estabelecidos no art. 3º e no *caput* do art. 4º desta Lei Complementar, devendo a posse ocorrer no prazo de 15 (quinze) dias, contado da aprovação do nome pelo Senado

Federal.

§ 3º Na hipótese do § 2º deste artigo, o cargo de Presidente do Banco Central do Brasil será exercido interinamente pelo Diretor com mais tempo no exercício do cargo e, dentre os Diretores com o mesmo tempo de exercício, pelo mais idoso, até a nomeação de novo Presidente.

Art. 6º O Banco Central do Brasil é autarquia de natureza especial caracterizada pela ausência de vinculação a Ministério, de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira, pela investidura a termo de seus dirigentes e pela estabilidade durante seus mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei Complementar ou de leis específicas destinadas à sua implementação.

§ 1º O Banco Central do Brasil corresponderá a órgão setorial nos sistemas da Administração Pública Federal, inclusive nos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal, de Pessoal Civil da Administração Pública Federal, de Controle Interno do Poder Executivo Federal, de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal, de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação, de Gestão de Documentos de Arquivo e de Serviços Gerais.

§ 2º Quando necessário ao registro, ao acompanhamento e ao controle dos fatos ligados à sua gestão e à formalização, à execução e ao registro de seus atos e contratos de qualquer natureza, o Banco Central do Brasil poderá optar pela utilização de sistemas informatizados próprios, compatíveis com sua natureza especial, sem prejuízo da integração com os sistemas estruturantes da Administração Pública Federal.

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

§ 4º Os resultados do Banco Central do Brasil, consideradas todas as suas receitas e despesas, de qualquer natureza, serão apurados pelo regime de competência, devendo sua destinação ou cobertura observar o disposto na Lei nº 13.820, de 2 de maio de 2019.

§ 5º As demonstrações financeiras do Banco Central do Brasil serão elaboradas em conformidade com o padrão contábil aprovado na forma do inciso XXVII do *caput* do art. 4º da Lei nº

4.595, de 31 de dezembro de 1964, aplicando-se, subsidiariamente, as normas previstas na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

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

‘Art.

10.

V - realizar operações de redesconto e empréstimo com instituições financeiras públicas e privadas, consoante remuneração, limites, prazos, garantias, formas de negociação e outras condições estabelecidos em regulamentação por ele editada;

.....

XII - efetuar, como instrumento de política monetária, operações de compra e venda de títulos públicos federais, consoante remuneração, limites, prazos, formas de negociação e outras condições estabelecidos em regulamentação por ele editada, sem prejuízo do disposto no art. 39 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

.....

XIV - aprovar seu regimento interno;

XV - efetuar, como instrumento de política cambial, operações de compra e venda de moeda estrangeira e operações com instrumentos derivativos no mercado interno, consoante remuneração, limites, prazos, formas de negociação e outras condições estabelecidos em regulamentação por ele editada.

.....

§ 3º O Banco Central do Brasil informará previamente ao Conselho Monetário Nacional sobre o deferimento de operações na forma estabelecida no inciso V do *caput* deste artigo, sempre que identificar a possibilidade de impacto fiscal relevante.’ (NR)

Art. 8º Em até 90 (noventa) dias após a entrada em vigor desta Lei Complementar, deverão ser nomeados o Presidente e 8 (oito) Diretores do Banco Central do Brasil, cujos mandatos atenderão à seguinte escala, dispensando-se nova aprovação pelo Senado Federal para os indicados que, na ocasião, já estejam no exercício do cargo:

I - o Presidente e 2 (dois) Diretores terão mandatos até o dia 31 de dezembro de 2024;

II - 2 (dois) Diretores terão mandatos até o dia 31 de dezembro de 2023;

III - 2 (dois) Diretores terão mandatos até o dia 28 de fevereiro de 2023;

IV - 2 (dois) Diretores terão mandatos até o dia 31 de dezembro de 2021.

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

Art. 9º O cargo de Ministro de Estado Presidente do Banco Central do Brasil fica transformado no cargo de Natureza Especial de Presidente do Banco Central do Brasil.

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

I - (VETADO);

II - (VETADO);

III - participar do controle societário ou exercer qualquer atividade profissional direta ou indiretamente, com ou sem vínculo empregatício, junto a instituições do Sistema Financeiro Nacional, após o exercício do mandato, exoneração a pedido ou demissão justificada, por um período de 6 (seis) meses.

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

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

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

Art. 13. Ficam revogados:

I - o inciso VII do *caput* do art. 20 da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019;

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

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

b) os incisos I, II, XIV, XVI, XVII, XIX e XXV do *caput* e o § 3º do art. 4º;

- c) o art. 6º;
- d) o art. 7º;
- e) o inciso IV do *caput* do art. 11;
- f) o art. 14;

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

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

Observo que a própria ementa do referido ato normativo já revela o seu objeto, qual seja, “defin[ir] os objetivos do Banco Central do Brasil e disp[or] sobre sua autonomia e sobre a nomeação e a exoneração de seu Presidente e de seus Diretores; e altera[r] artigo da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.”

Pois bem. O Banco Central do Brasil - BCB, entidade da Administração Pública Federal Indireta, foi criado pela Lei 4.595/1964, inicialmente como “Banco Central da República do Brasil”, na forma de autarquia federal, fruto da transformação da Superintendência da Moeda e do Crédito, conforme art. 8º do diploma legal. O Conselho Monetário Nacional – CMN também foi criado pela referida lei como órgão de cúpula do sistema financeiro, cambial e monetário, responsável pela elaboração da política nacional da moeda e do crédito a ser executada pelo BCB.

Os arts. 9º, 10º e 11 da Lei 4.595/1964 estabeleceram as competências do Banco Central do Brasil, dentre as quais se destacam as seguintes: (i) cumprir e fazer cumprir as disposições que lhe são atribuídas pela legislação em vigor e as normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional - CMN; (ii) emitir moeda-papel e moeda metálica, nas condições e limites autorizados pelo Conselho Monetário Nacional; (iii) executar os serviços do meio-circulante; (iv) determinar o recolhimento de até cem por cento do total dos depósitos à vista e de até sessenta por cento de outros títulos contábeis das instituições financeiras, seja na forma de subscrição de Letras ou Obrigações do Tesouro Nacional ou compra de títulos da Dívida Pública Federal, seja através de recolhimento em espécie, em ambos os casos entregues ao Banco Central do Brasil, a forma e condições por ele determinadas; (v) receber os recolhimentos compulsórios e, ainda, os depósitos voluntários à vista das instituições financeiras; (vi) exercer o controle do crédito sob todas as suas formas;

(vii) efetuar o controle dos capitais estrangeiros, nos termos da lei; (viii) ser depositário das reservas oficiais de ouro e moeda estrangeira e de Direitos Especiais de Saque e fazer com estas últimas todas e quaisquer operações previstas no Convênio Constitutivo do Fundo Monetário Internacional; (ix) exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas; (x) conceder autorização às instituições financeiras, a fim de que possam funcionar no País, instalar ou transferir suas sedes, ou dependências, inclusive no exterior; (xi) estabelecer condições para a posse e para o exercício de quaisquer cargos de administração de instituições financeiras privadas, assim como para o exercício de quaisquer funções em órgãos consultivos, fiscais e semelhantes, segundo normas que forem expedidas pelo Conselho Monetário Nacional; (xii) determinar que as matrizes das instituições financeiras registrem os cadastros das firmas que operam com suas agências há mais de um ano; (xiii) entender-se, em nome do Governo Brasileiro, com as instituições financeiras estrangeiras e internacionais; (xiv) promover, como agente do Governo Federal, a colocação de empréstimos internos ou externos, podendo, também, encarregar-se dos respectivos serviços; (xv) atuar no sentido do funcionamento regular do mercado cambial, da estabilidade relativa das taxas de câmbio e do equilíbrio no balanço de pagamentos, podendo para esse fim comprar e vender ouro e moeda estrangeira, bem como realizar operações de crédito no exterior, inclusive as referentes aos Direitos Especiais de Saque, e separar os mercados de câmbio financeiro e comercial; (xvi) emitir títulos de responsabilidade própria, de acordo com as condições estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional; (xvii) regular a execução dos serviços de compensação de cheques e outros papéis; (xviii) exercer permanente vigilância nos mercados financeiros e de capitais sobre empresas que, direta ou indiretamente, interfiram nesses mercados e em relação às modalidades ou processos operacionais que utilizem; e (xix) prover, sob controle do Conselho Monetário Nacional, os serviços de sua Secretaria.

Apesar dessas vastas atribuições, José Afonso da Silva destaca que “a função primordial do Banco Central consiste no controle de assuntos monetários, controle de crédito e do câmbio, controle de capitais estrangeiros”, de modo que “[...] autoriza o funcionamento das instituições financeiras, fiscalizando-as, autorizando-lhes a prática de operações de câmbio, crédito e venda de títulos da dívida pública federal, estadual e municipal, ações e debêntures, letras hipotecárias e outros

títulos de crédito.”¹

No curso da evolução legislativa, a Lei 5.362/1967 modificou os artigos da Lei 4.595/1964 referentes à composição do CMN, que passou a ser integrado por dez membros, bem como do Banco Central do Brasil, então administrado por um presidente e uma diretoria de cinco membros, suprimindo a relativa autonomia originalmente assegurada à autoridade monetária.

Na sequência, em 1974, a Lei 6.045 introduziu a possibilidade de demissão *ad nutum* do Presidente e dos Diretores do BCB [*prevista no art. 5º*] e definiu o caráter secundário da política monetária comparativamente à política fiscal, restringindo ainda mais a autonomia do Banco.

Foi somente em 1988, com o advento da Constituição Federal, que a concentração dos poderes monetários em torno da figura do Banco Central do Brasil foi retomada. Os arts. 21, VII, e 164 da Carta Magna estabelecem a competência da União relativa a questões de moeda, enquanto o art. 192 disciplina o sistema financeiro nacional e da autoridade monetária.

Na Constituição de 1988, o “banco central”, grafado em letras minúsculas, foi tratado com destaque pelo art. 164, o qual revela que “a competência da União para emitir moeda [*prevista no art. 21, VII*] será exercida exclusivamente pelo banco central”, que não poderá “conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira” (§ 1º), mas estará autorizado a “comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros” (§ 2º).

O atual Texto Constitucional prevê, ainda, que o Presidente e os Diretores do Banco Central serão nomeados pelo Presidente da República após arguição pública e aprovação do Senado Federal, nos termos dos arts. 52, III, d; e 84, XIV, transcritos abaixo:

“Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

1 SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 686-687.

[...]

III - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de:

[...]

d) Presidente e diretores do banco central;

[...]

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei."

Inserida na nova ordem constitucional, a Lei 8.646/1993 previu nova composição do Conselho Monetário Nacional, que passou a ser formado por vinte membros, dentre o Presidente do BCB [*art. 1º, VII*]. Em 1995, a Lei 9.069 implementou o Plano Real e remodelou o CMN, que foi reduzido a três membros, mantendo-se o Presidente do Banco Central do Brasil em sua composição [*nos termos no art. 8º*].

Em 2004, a Lei 11.036 concedeu *status* de ministro de Estado ao Presidente do BCB. Com essa alteração, reforçou-se a independência *de facto* da autarquia monetária, embora os membros da diretoria da autoridade monetária pudessem ser demitidos *ad nutum*. Nesse enquadramento jurídico, os diretores da autoridade monetária e o seu Presidente não tinham mandato fixo, inexistindo, regras taxativas para demissão.

Mais recentemente, nova alteração foi introduzida pela Lei Complementar 179/2021, objeto da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, dispondo sobre a autonomia do BCB e acerca da nomeação e exoneração do Presidente e dos Diretores do Banco, conforme transcrito a seguir:

"Art. 3º A Diretoria Colegiada do Banco Central do Brasil terá 9 (nove) membros, sendo um deles o seu Presidente, todos nomeados pelo Presidente da República entre brasileiros idôneos, de reputação ilibada e de notória capacidade em

assuntos econômico-financeiros ou com comprovados conhecimentos que os qualifiquem para a função.

Art. 4º O Presidente e os Diretores do Banco Central do Brasil serão indicados pelo Presidente da República e por ele nomeados, após aprovação de seus nomes pelo Senado Federal.

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

§ 2º Os mandatos dos Diretores do Banco Central do Brasil terão duração de 4 (quatro) anos, observando-se a seguinte escala:

[...]

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

I - a pedido;

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

III - quando sofrerem condenação, mediante decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, pela prática de ato de improbidade administrativa ou de crime cuja pena acarrete, ainda que temporariamente, a proibição de acesso a cargos públicos;

IV - quando apresentarem comprovado e recorrente desempenho insuficiente para o alcance dos objetivos do Banco Central do Brasil.

[...]."

A aludida Lei acrescentou, ainda, ao rol de competências do art. 10, da Lei 4.595/1964, as seguintes: aprovar o seu regimento interno (inciso XIV); e efetuar, como instrumento de política monetária, operações de compra e venda de títulos públicos federais, consoante remuneração, limites, prazos, formas de negociação e outras condições estabelecidos em regulamentação por ele editada (inciso XV).

Além disso, o referido diploma normativo deu nova redação ao inciso V, do mesmo artigo, que passou a ostentar o seguinte texto: "realizar operações de redesconto e empréstimo com instituições financeiras públicas e privadas, consoante remuneração, limites, prazos, garantias, formas de negociação e outras condições estabelecidos em regulamentação por ele editada".

Deu-se, ainda, nova redação ao inciso XII do art. 10, o qual estabelecia, anteriormente, que era da competência do BCB “efetuar, como instrumento de política monetária, operações de compra e venda de títulos públicos federais”, e agora prevê, como atribuição deste “efetuar, como instrumento de política monetária, operações de compra e venda de títulos públicos federais, consoante remuneração, limites, prazos, formas de negociação e outras condições estabelecidos em regulamentação por ele editada, sem prejuízo do disposto no art. 39 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.”

Visto isso, não posso deixar de concluir, tal como o fez o Procurador-Geral da República, que a Lei Complementar 179/2021, ao dispor sobre os objetivos e a autonomia do Banco Central do Brasil, bem como a nomeação e a exoneração do Presidente e dos diretores de autarquia até então vinculada ao Poder Executivo da União e, portanto, por todos os títulos, integrante da Administração Pública Federal, por ter vindo à lume por iniciativa parlamentar, violou frontalmente a vigente Carta Política.

Com efeito, o art. 61, § 1º, II, **a** e **e**, do Texto Constitucional ostentam a seguinte redação:

“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;”

Na espécie, não é difícil constatar que a Lei Complementar aqui questionada, não se limitou, simplesmente, a especificar ou remodelar atribuições existentes do Banco Central ou, mesmo, aquinhoá-lo com outras novas. Como se vê, dentre outras inovações, estabeleceu mandatos para o Presidente e para os Diretores do BCB, os quais só poderão deixar os cargos em função de motivos completamente alheios à vontade do mandatário do Poder Executivo Federal.

A Lei Complementar 179/2021, ademais, no seu art. 6º, extirpou a natural vinculação do BCB ao Ministério da Economia, já que passou a ser qualificado como “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.”

Ressalto esse aspecto porque a proposição original, convertida na Lei Complementar 179/2021, foi o PLP 19/2019, de autoria do Senador Plínio Valério, que tratava da “nomeação e demissão do Presidente e diretores do Banco Central do Brasil.”²

Ocorre que, posteriormente, por meio do substitutivo apresentado pelo Senador Telmário Mota, houve a significativa ampliação do escopo do projeto original, com a inclusão de temas constantes do PLP 112/2019, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que tramitava na Câmara dos Deputados.

Com a aprovação do PLP 19/2019 no Senado Federal, e o consequente envio do projeto para a análise e deliberação da Câmara dos Deputados em 9/2/2021, houve o apensamento do PLP 112/2019, que dispunha “sobre a autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira do Banco Central do Brasil, define seus objetivos e altera a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.”³

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 caso.

2 Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135147>>. Acesso: mai.2021.

3 Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2198617>>. Acesso: mai.2021.

O STF já se posicionou no julgamento conjunto das ADIs 3.112/DF, 3.137/DF, 3.198/DF, 3.263/DF, 3.518/DF, 3.535/DF, 3.585/DF, 3.600/DF, 3.788/DF, 3.814/DF, de minha relatoria, em que se delineou as hipóteses de admissibilidade da supracitada iniciativa “por empréstimo”. Veja-se:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI
10.826/2003. ESTATUTO DO DESARMAMENTO.
INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL AFASTADA.
INVASÃO DA COMPETÊNCIA RESIDUAL DOS ESTADOS.
INOCORRÊNCIA. DIREITO DE PROPRIEDADE.
INTROMISSÃO DO ESTADO NA ESFERA PRIVADA
DESCARACTERIZADA. PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE
PÚBLICO RECONHECIDA. OBRIGAÇÃO DE RENOVAÇÃO
PERIÓDICA DO REGISTRO DAS ARMAS DE FOGO. DIREITO
DE PROPRIEDADE, ATO JURÍDICO PERFEITO E DIREITO
ADQUIRIDO ALEGADAMENTE VIOLADOS. ASSERTIVA
IMPROCEDENTE. LESÃO AOS PRINCÍPIOS
CONSTITUCIONAIS DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA E DO
DEVIDO PROCESSO LEGAL. AFRONTA TAMBÉM AO
PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. ARGUMENTOS NÃO
ACOLHIDOS. FIXAÇÃO DE IDADE MÍNIMA PARA A
AQUISIÇÃO DE ARMA DE FOGO. POSSIBILIDADE.
REALIZAÇÃO DE REFERENDO. INCOMPETÊNCIA DO
CONGRESSO NACIONAL. PREJUDICIALIDADE. AÇÃO
JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE QUANTO À
PROIBIÇÃO DO ESTABELECIMENTO DE FIANÇA E
LIBERDADE PROVISÓRIA. I - **Dispositivos impugnados que
constituem mera reprodução de normas constantes da Lei
9.437/1997, de iniciativa do Executivo, revogada pela Lei
10.826/2003, ou são consentâneos com o que nela se dispunha,
ou, ainda, consubstanciam preceitos que guardam afinidade
lógica, em uma relação de pertinência, com a Lei 9.437/1997 ou
com o PL 1.073/1999, ambos encaminhados ao Congresso
Nacional pela Presidência da República, razão pela qual não
se caracteriza a alegada inconstitucionalidade formal. [...].”**
(grifei)

Ocorre que o referido PLP 112/2019, proposto pelo Presidente da República perante a Casa do Povo, foi arquivado. É o que se constata da tramitação do referido Projeto de Lei, na qual consta, como último

andamento em 10/2/2021, a “desapensação automática deste do PLP 19/2019, principal, em face da declaração de prejudicialidade deste e do seu consequente arquivamento (Sessão Deliberativa Extraordinária Virtual de 10/2/2021 - 19h35 - 3^a Sessão).”⁴

Como o PLP 19/2019 já tinha tramitado pelo Senado Federal e havia incorporado as principais disposições do PLP 112/2019, o Plenário da Câmara dos Deputados aprovou o PLP 19/2019, de iniciativa parlamentar, e rejeitou o PLP 112/2019, de iniciativa do Presidente da República, por alegada prejudicialidade, de modo que o PLP 112/2019 tramitou apenas na Casa do Povo, sem nunca ter sido analisado pelos parlamentares da Câmara Alta.

Do documento eletrônico 11 consta a Mensagem 1/2021, enviada pelo Presidente da Câmara dos Deputados ao Presidente da República, na qual este comunica o

“[e]nvio a Vossa excelência, para os fins constantes do art. 66 da Constituição Federal, o Projeto de Lei Complementar nº 19, de 2019, do Senado Federal, que ‘Define os objetivos do Banco Central do Brasil e dispõe sobre sua autonomia e sobre a nomeação e a exoneração de seu presidente e de seus Diretores; e altera artigo da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964’.”

Corroborando o constante da Mensagem 45/2021, verifica-se que o Presidente da República decidiu “vetar parcialmente, por contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei Complementar nº 19, de 2019, que ‘Define os objetivos do Banco Central do Brasil e dispõe sobre sua autonomia e sobre a nomeação e a exoneração de seu Presidente e de seus Diretores [...]’.”⁵

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,

⁴ Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2198617>>. Acesso: mai.2021.

⁵ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-45.htm>. Acesso em: mai.2021.

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 assegurado.

Como bem destacado pelo Ministro Celso de Mello, nos autos do MS 22.690/CE, “a disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição – e nele somente -, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis.”

Interessante perceber que o projeto foi iniciado no Senado Federal, em violação direta ao disposto no art. 64 da CF, o qual prevê que “a discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.”

A esse respeito, leciona José Afonso da Silva que

“[...] no bicameralismo - como é o caso brasileiro – se tem que saber perante qual das Câmaras se iniciam a discussão e votação dos projetos de lei. A Câmara dos Deputados, como composta de representantes do povo, por regra tem prioridade em relação ao exercício do poder de iniciativa. No nosso sistema, perante ela se propõem os projetos de lei de iniciativa concorrente dos deputados e das Comissões da Câmara e do presidente da República, assim como os de iniciativa exclusiva deste, do STF, dos Tribunais Superiores, do procurador-geral da República e dos cidadãos, mesmo tendo em vista que estes últimos não estejam mencionados no artigo em comentário. Nesses casos a Câmara dos Deputados é a Câmara iniciadora. Perante o Senado Federal propõem-se os projetos de lei de iniciativa dos senadores ou de comissões do Senado; nesses casos este é Câmara iniciadora. Vale dizer, o Senado funciona como Câmara revisora dos projetos de lei que começam pela Câmara dos Deputados e, vice-versa, esta funciona como Câmara revisora de projetos de lei que se iniciam perante aquele.”⁶

Como se vê, 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. Sim, porque, além de constatar-se afronta direita ao dispositivo constitucional que estabelece como de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo a criação e extinção de órgãos da Administração Pública Federal (art. 61, § 1º, II, e, da CF), verifica-se também lesão ao princípio basilar da separação dos Poderes (art. 2º, da CF).

É escusado dizer que, no regime republicano, há uma partilha do poder, de forma horizontal, entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si, denominada pelo jurista português Gomes Canotilho de “**núcleo essencial** (*Kernbereich*) dos limites de competências, constitucionalmente fixados.”⁷

Não há como deixar de admitir que o Banco Central do Brasil, à toda evidência, integra estrutura da Administração Indireta da União: constituindo autarquia federal que, antes da alteração empreendida pela vergastada Lei Complementar 179/2021, encontrava-se vinculada ao Ministério da Economia, nos termos do artigo único, VII, b, do Anexo do Decreto 9.660/2019, que “dispõe sobre a vinculação das entidades da administração pública federal indireta.”

Quanto ao tema, repto relevante fazer uma pequena digressão, trazendo à colação o art. 87, parágrafo único, I, do Texto Magno, do qual consta que uma das atribuições dos Ministros de Estado é a de “exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência [...].” Este instrumento de controle demonstra que a autarquia era objeto de tutela administrativa exercida pelo Ministro da Pasta ao qual estava vinculado o Banco Central, conhecida no Direito Administrativo brasileiro como supervisão ministerial.

Lucas Rocha Furtado entende que a supervisão ministerial exercida pelos Ministros de Estado, em relação às entidades da Administração

7 CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1998, p. 247, (grifos do autor).

Pública indireta, corresponde ao tradicional “poder de tutela”, aproximando-se, todavia, mais de uma modalidade especial de “controle político”, exercido, principalmente, por meio da possibilidade de designação e afastamento dos dirigentes da entidade.⁸ Segundo o autor:

“[...] a autonomia surgida pelo processo de descentralização, que mantém a entidade administrativa livre dos mecanismos do controle hierarquizado, permite o melhor desempenho de suas atribuições. Nesse sentido, as empresas estatais, à semelhança de todas as demais entidades da Administração indireta, dispõem de autonomia administrativa, financeira, gerencial etc.

Criada uma entidade, o controle decorrente da relação de vinculação administrativa a ser exercido pela entidade política sobre a entidade administrativa se efetiva mediante a possibilidade de designação e de afastamento dos dirigentes da entidade administrativa.

O primeiro controle a ser executado sobre as empresas estatais é, portanto, o controle político exercido diretamente pelas entidades políticas a que se vinculam.”⁹

A supervisão ministerial encontra-se disciplinada no Decreto-Lei 200/1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal,¹⁰

8 FURTADO. Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 1.075-1.076.

9 *Ibidem*, p. 221.

10 “Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:

I - A realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade.

II - A harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade.

III - A eficiência administrativa.

IV - A autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.

Parágrafo único. A supervisão exercer-se-á mediante adoção das seguintes medidas, além de outras estabelecidas em regulamento:

a) indicação ou nomeação pelo Ministro ou, se fôr o caso, eleição dos dirigentes da entidade, conforme sua natureza jurídica;

b) designação, pelo Ministro dos representantes do Governo Federal nas Assembléias Gerais e órgãos de administração ou controle da entidade;

c) recebimento sistemático de relatórios, boletins, balancetes, balanços e informações que permitam ao Ministro acompanhar as atividades da entidade e a execução do orçamento-programa e da programação financeira aprovados pelo Governo;

d) aprovação anual da proposta de orçamento-programa e da programação financeira da entidade, no caso de autarquia;

e) aprovação de contas, relatórios e balanços, diretamente ou através dos representantes ministeriais

visando, dentre outras coisas, a eficiência administrativa, exercida mediante a fixação, em níveis compatíveis com os critérios de operação econômica, das despesas de pessoal e de administração. Fica clara a preocupação do legislador com o controle dos gastos de pessoal e de administração das entidades da administração indireta, a ser exercido pelo Ministro Chefe da Pasta correspondente.

O controle, até então, exercido pelo Ministro de Estado da Economia visava assegurar a economicidade e o princípio da eficiência administrativa. Registre-se, ademais, que a supervisão ministerial é o mecanismo clássico para lograr o alinhamento da atuação da administração indireta às diretrizes governamentais.

Assim, a Lei Complementar aqui questionada, ao conferir ao BCB grau máximo de independência, “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 [...]” (art. 6º), reformula a relação entre aquela autarquia federal e o Ministro da Pasta ao qual está vinculada, retirando do Chefe do Poder Executivo Federal o controle político da atuação desta.

Mas, aqui, não se está debatendo se a autonomia do Banco Central é benfazeja ou deletéria para o destino da economia do País nem se a decisão congressual nesse sentido foi ou não adequada. A questão em debate é saber se, por iniciativa exclusivamente parlamentar, à luz dos ditames constitucionais, seria possível subtrair do Presidente da República o controle de algum órgão integrante da Administração Pública Federal, sem que tal fosse feito por meio de projeto de lei com origem no Poder Executivo.

Nessa linha de entendimento, como bem apontado pelo Ministro Carlos Velloso na ADI 449/DF, que trata do regime jurídico dos servidores públicos da autoridade monetária, “o Banco Central do Brasil é autarquia

nas Assembléias e órgãos de administração ou controle;

f) fixação, em níveis compatíveis com os critérios de operação econômica, das despesas de pessoal e de administração;

g) fixação de critérios para gastos de publicidade, divulgação e relações públicas;

h) realização de auditoria e avaliação periódica de rendimento e produtividade;

i) intervenção, por motivo de interesse público.”

que exerce, substancialmente, atividades públicas, assim prestadora de serviços públicos, pelo que é uma autêntica autarquia de personalidade jurídica de direito público”.

Por isso, mostra-se evidente, a meu ver, que qualquer regra disciplinadora de atuação da entidade em tela ou a maneira de admissão e demissão de seus dirigentes só pode ser formulada ou modificada por iniciativa do Presidente da República, porquanto a Constituição lhe assegura, nessa matéria, competência privativa, sob pena de instalar-se indesejável balbúrdia na gestão da Administração Pública Federal, a qual ficaria sujeita aos humores oscilantes dos membros do Congresso capturados por maioria ocasionais e, eventualmente, cambiantes no curto ou médio prazo.

Por oportuno, reproduzo os seguintes excertos da manifestação da PGR, os quais adoto como fundamento do voto:

“É de se reconhecer que a Lei Complementar 179/2021 cuida, sim, de agentes públicos da União (o presidente e os diretores do Banco Central do Brasil são servidores públicos – sentido *lato* –, ainda que não sejam titulares de cargo efetivo). Trata de requisitos para provimento dos cargos, hipóteses de exoneração, vedações no exercício da função pública, etc.

Quanto à organização administrativa, a Lei Complementar 179/2021 dispõe sobre os objetivos fundamentais da autarquia (ou seja, o propósito de sua existência), remodela seus órgãos diretivos, transforma a natureza do cargo do dirigente máximo, posiciona a autarquia, ao lado dos ministérios, como órgão setorial da administração pública federal.

Tudo isso evidencia que o caso amolda-se às hipóteses das alíneas ‘c’ e ‘e’ do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição Federal. A iniciativa de lei é, portanto, privativa do Presidente da República.

Ainda que não se deva conferir às normas do § 1º do art. 61 da Constituição Federal uma interpretação extensiva, violaria o princípio da separação dos Poderes deixar de aplicar os seus comandos quando caracterizadas as hipóteses previstas no texto constitucional.

É o caso dos autos. Embora editado sob a forma de lei complementar, dada a reserva constitucional dessa espécie legislativa para regular o sistema financeiro nacional (CF, art.

192), o diploma questionado disciplina, pelo que revela seu conteúdo, matérias reservadas à iniciativa privativa do Presidente da República para deflagrar o pertinente processo legislativo.

Sobre o art. 192 da CF, já decidiu o Supremo Tribunal Federal que a exigência de lei complementar nele veiculada ‘abrange exclusivamente a regulamentação da estrutura do sistema financeiro’ (ADI 2.591/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, Red. para acórdão Min. Eros Grau, *DJ* de 29.9.2006). Na ocasião, assentou expressamente o Ministro Carlos Velloso que o regime jurídico do pessoal do Banco Central do Brasil não está sujeito à reserva de lei complementar inscrita no art. 192 da Constituição Federal:

‘Da mesma forma, a legislação que diga respeito ao pessoal do Banco Central não pode ser considerada lei complementar, porque não diz respeito ao Sistema Financeiro Nacional e nem se inclui, expressamente, nos incisos I a VIII do art. 192 (...).

A legislação preponderante, nesse caso, há de ser aquela de iniciativa do Presidente da República, a que alude o art. 61, § 1º, II, ‘c’ e ‘e’, da Constituição, uma vez que ‘as normas da Lei 4.595, de 1964, que dizem respeito ao pessoal do Banco Central do Brasil, foram recebidas, pela CF/1988, como normas ordinárias e não como lei complementar’ (ADI 449/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, *DJ* de 22.11.1996).

Trata a Lei Complementar 179/2020, ademais, sobre o posicionamento de autarquia ‘nos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal, de Pessoal Civil da Administração Pública Federal, de Controle Interno do Poder Executivo Federal, de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal, de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação, de Gestão de Documentos de Arquivo e de Serviços Gerais’ (art. 6º, § 1º).

Assentada essa premissa, passa-se a analisar o processo legislativo da Lei Complementar 179/2021.

Como restou bem claro dos documentos e informações constantes dos autos – do Presidente da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e também do minucioso parecer da Procuradoria-Geral do Banco Central –, o processo

legislativo transcorreu da seguinte forma.

O Projeto de Lei Complementar – PLP 19/2019 foi proposto por senador da República. Iniciou sua tramitação no Senado Federal, sendo aprovado e encaminhado à Câmara dos Deputados.

Na Câmara dos Deputados, o PLP 19/2019 recebeu um apenso: o PLP 112/2019, esse de iniciativa do Presidente da República. O apensamento se deu porque ambos os projetos tratavam da mesma matéria e tinham, inclusive, vários pontos em comum.

Foram, então, os dois projetos apreciados pelo Plenário da Câmara dos Deputados. O PLP 19/2019, de autoria do Senado Federal, foi aprovado e encaminhado à sanção presidencial (documento eletrônico 11). Já o PLP 112/2019, proposto pelo Presidente da República, foi rejeitado (documento eletrônico 12).

Como se vê, a Lei Complementar 179/2021 é oriunda de projeto de iniciativa parlamentar. E versa matéria que, como demonstrado, está sujeita à iniciativa privativa do Presidente da República (CF, art. 61, § 1º, II, ‘c’ e ‘e’).

A inconstitucionalidade—é preciso explicar—não reside no fato de o PLP 112/2019 ter sido apensado ao PLP 19/2019, muito menos na circunstância de os projetos terem recebido emendas e textos substitutivos no parlamento.

O ponto central da questão é o Senado Federal não ter deliberado sobre o projeto de iniciativa do Presidente da República. Toda a tramitação da matéria no Senado Federal deu-se unicamente nos autos do PLP 19/2019, de autoria parlamentar.

Não se trata de uma questão menor ou *interna corporis*. O art. 64 da Constituição prevê que ‘a discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados’. Sendo aprovado por uma Casa—ou seja, pela Câmara dos Deputados, uma vez que o projeto inicia-se, obrigatoriamente, lá —, ‘será revisto pela outra’ (CF, art. 65, *caput*) - no caso, o Senado Federal.

E a Casa responsável por encaminhar o projeto à sanção presidencial é aquela ‘na qual tenha sido concluída a votação’ (CF, art. 66, *caput*).

Não há como a votação do PLP 112/2019 (de autoria do Presidente da República) ter sido concluída, validamente, na

Câmara dos Deputados, sem passar pelo Senado Federal. E não se pode considerar, numa espécie de ficção jurídica, que a apreciação anterior, pelo Senado Federal, do PLP 19/2019, supre o vício. Se fosse assim, a tramitação do projeto de iniciativa do Presidente da República ter-se-ia iniciado no Senado Federal, em flagrante contrariedade ao art. 64, *caput*, da Constituição Federal.

Também é de se refutar o argumento de que o Senado Federal adaptou o seu projeto àquele proposto pelo Presidente da República, então em trâmite na Câmara dos Deputados. Por mais que os representantes do Poder Executivo tenham se reunido com senadores, por maiores que tenham sido as sugestões acatadas, o projeto em votação no Senado Federal era aquele de autoria parlamentar.

Então, de duas, uma: ou a Lei Complementar 179/2021 adveio de projeto de iniciativa parlamentar e é inconstitucional por violação das alíneas 'c' e 'e' do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição Federal, ou a lei, oriunda de projeto proposto pelo Presidente da República, é inconstitucional por não ter sido aprovada por ambas as casas do Congresso Nacional (CF, arts. 64 a 66).

Por conseguinte, seja por vício de iniciativa, seja por afronta ao processo legislativo bicameral, a Lei Complementar 179/2021 há de ser declarada formalmente inconstitucional.” (págs. 19-27 do documento eletrônico 46)

Ora, a iniciativa, “primeiro ato do processo legislativo [...] deflagra e impulsiona o trâmite legislativo”.¹¹ Nas hipóteses em que é 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/RS, Rel. Min. Celso de Mello).

Por isso, o STF já assentou que

“[...] 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,

11 CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional*. 13. ed., rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 923.

cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado”, já que “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.” (ADI 2.364/AL, Rel. Min. Celso de Mello)

Pertinente, portanto, o parecer da Procuradoria-Geral da República ao trazer à colação reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a questão específica da iniciativa do Chefe do Poder Executivo no tocante a leis que criem e estruturem órgãos da administração pública. A propósito do tema, cito as seguintes decisões:

“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 víncio de natureza formal e material.

IV - Ação julgada procedente.” (ADI 2.294/RS, de minha relatoria)

“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 ADMIUNISTRAR 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.

[...]

5. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 10.238/94 do Estado do Rio Grande do Sul.” (ADI 1.144/RS, Rel. Min. Eros Grau)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.755, DE 14.05.04, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. TRÂNSITO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO PREVISTA NO ART. 22, XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. USURPAÇÃO. ARTS. 61, § 1º, II, E E 84, VI, DA CARTA MAGNA.

[...]

3. É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação.

4. Ação direta cujo pedido se julga procedente.” (ADI 3.254/ES, Rel. Min. Ellen Gracie).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ALAGONA N. 6.153, DE 11 DE MAIO DE 2000, QUE CRIA O PROGRAMA DE LEITURA DE JORNAIS E PERIÓDICOS EM SALA DE AULA, A SER CUMPRIDO PELAS ESCOLAS DA REDE OFICIAL E PARTICULAR DO ESTADO DE ALAGOAS.

1. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado.

2. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República, ao alterar a

atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências.

3. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. Precedentes.

4. Ação direta de constitucionalidade julgada procedente.” (ADI 2.329/AL, Rel. Min. Cármem Lúcia)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.835/2001 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. INCLUSÃO DOS NOMES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS INADIMPLEMENTES NO SERASA, CADIN E SPC. ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. INICIATIVA DA MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

A lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado.

[...]

Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada.” (ADI 2.857/ES, Rel. Min. Joaquim Barbosa).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 117, INCISOS I, II, III E IV, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. ÓRGÃOS INCUMBIDOS DO EXERCÍCIO DA SEGURANÇA PÚBLICA. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. MATÉRIA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. MODELO DE HARMÔNICA TRIPARTIÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao Chefe do Poder Executivo local.

[...]

3. Ação direta de constitucionalidade julgada procedente.” (ADI 1.182/DF, Rel. Min. Eros Grau)

No mesmo sentido: ADI 2.719, Rel. Min. Carlos Velloso; ADI 2.720, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; ADIs 2.079/SC e 2.742/ES, Rel. Min. Maurício Corrêa; ADI 2.904/PR, Rel. Min. Menezes de Direito; ADI 3.179/AP, Rel. Min. Cesar Peluso; ADI 3.791/DF, Rel. Min. Ayres Britto; ADI 2.364/AL, Rel. Min. Celso de Mello; ADI 2.705/DF, Rel. Min. Ellen

Gracie; RE 745.811-RG/PA, Rel. Min. Gilmar Mendes; e ADI 1.275/SP, de minha relatoria.

Observe-se que, dada a gravidade do vício, a “sanção executiva não tem força normativa para sanar vício de constitucionalidade formal, mesmo que se trate de vício de usurpação de iniciativa de prerrogativa institucional do Chefe do Poder Executivo” (ADI 6.337/DF, Rel. Min. Rosa Weber). Com o mesmo entendimento, cito as ADIs 700/RJ, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, e 2.867/ES, de relatoria do Ministro Celso de Mello.

Essa é também a posição do Ministro Alexandre de Moraes, que, em sede doutrinária, sustenta “[...] não ser possível suprir o vício de iniciativa com a sanção, pois tal vício macula de nulidade toda a formação da lei, não podendo ser convalidado pela futura sanção presidencial.”¹² Na mesma direção, o Professor José Afonso da Silva afirma que “[...] a constitucionalidade deve perdurar a despeito da adesão, pela sanção, do Chefe do Poder executivo ao projeto aprovado.”¹³

Corrobora também com essa visão, o Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ao enfatizar que decisões da Corte Suprema rejeitam a tese de que, iniciado o processo legislativo por quem não o podia fazer na matéria específica, o vício estaria sanado, desde que o chefe do Executivo, titular da iniciativa reservada, sancionasse o projeto no devido momento.¹⁴

Registro, ainda, que, desde o julgamento da ADI 890/DF, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, ocorreu a superação da Súmula 5 do STF, a qual enunciava que “a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo.”

Ora, se a posterior aquiescência do Presidente da República, pela sanção do PLP 19/2019, de autoria do Senador Plínio Valério, não poderia sanar o inescusável vício de iniciativa em situações que a prerrogativa dele foi usurpada, com muito mais razão o mero apensamento do PLP

12 MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 709.

13 SILVA, José Afonso da. *op. cit.*, p. 448.

14 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Processo Legislativo dos Estados e Municípios. *In. Rev, Dir. Adm.* Rio de Janeiro, jul./set. 1983, p. 10.

112/2019, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Federal, não seria suficiente para tornar hígido processo legislativo maculado desde o nascedouro.

Ademais, não colhe o argumento trazido aos autos pela Advocacia-Geral da União de que “havendo projeto apresentado pelo detentor da iniciativa reservada, superada fica a discussão sobre pretenso vício de iniciativa, inclusive no que diz respeito a outros projetos que tratem da mesma temática, ainda que sejam de origem parlamentar” (pág. 23 do documento eletrônico 40). É que as normas constitucionais referentes à iniciativa de projetos de lei dessa espécie não admitem mitigação da forma pretendida, sob pena de afronta ao princípio da separação de poderes, o que torna insubstancial a alegação.

A lei complementar, originada no Senado Federal, ao estabelecer condições e critérios para o funcionamento do Banco Central do Brasil é, portanto, inconstitucional.

Outrossim, não prospera o argumento trazido aos autos pela Advocacia-Geral da União de que “a lei complementar hostilizada não pretendeu modificar o regime jurídico de servidores públicos, nem remodelar estrutura ou órgão da Administração Pública, mas sim dispor sobre o sistema financeiro nacional, conforme autorizado pelo artigo 192 da Carta de 1988.” (pág. 10 do documento eletrônico 40)

Nas ADIs 3.289/DF e 3.290/DF, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, ajuizadas contra o disposto na Medida Provisória 207/2004 (convertida na Lei 11.036/2004), que alterou disposições das Leis 10.683/2003 e 9.650/1998, o STF considerou que a definição do *status* de Ministro de Estado ao Presidente do Banco Central “não consubstancia matéria atinente à ordenação do sistema financeiro nacional, mas diz respeito à organização administrativa do Estado”.

Nesse sentido, destaco trecho do elucidativo voto proferido pelo Ministro Cesar Peluso nas ADIs, conforme transscrito abaixo:

“Quanto ao art. 192 impressionou-me, à primeira vista, a fervorosa argumentação do eminente Procurador-Geral, quando aduziu que nada estaria mais próximo de uma

alteração do sistema financeiro nacional do que mudar a natureza ou o regime jurídico do cargo do Presidente do Banco Central.

Mas, quando a Constituição se refere ao sistema financeiro nacional, na minha interpretação está tomando a palavra sistema no sentido estruturalista, isto é, como um conjunto de elementos com relações tais, que a alteração de qualquer deles produz mutação significativa no próprio conjunto. Mas qual é a mudança no sistema financeiro nacional, quando se muda, apenas a natureza ou o status legal do Presidente do Banco Central; Não se muda nada no sistema. [...] Não vejo, pois, como possa ter havido afronta ao art. 192, até porque tal modificação não altera em nada a natureza administrativa nem o regime autárquico do Banco Central. [...]."

Destarte, conforme entendimento prévio do Supremo Tribunal Federal, a deliberação sobre a alteração no regime jurídico do Presidente do Banco Central não trata de disposição sobre o Sistema Financeiro Nacional, mas, sim, de matéria administrativa, pertinente à organização do Poder Executivo Federal.

Com essas considerações, acolho o parecer da Procuradoria-Geral da República para reconhecer que se revela formalmente inconstitucional a Lei Complementar 179/2021, considerada a pacífica jurisprudência desta Corte na matéria.

Por todas essas razões, conheço parcialmente da presente ação direta de inconstitucionalidade e, na parte conhecida, julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar 179/2021.

É como voto.