



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA – IPOL**

NATÁLIA SIEIRO OLIVEIRA

**A RELAÇÃO ENTRE BANCO CENTRAL DO BRASIL E O PODER LEGISLATIVO:
COMO OCORRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS?**

**BRASÍLIA
2018**

NATÁLIA SIEIRO OLIVEIRA

**A RELAÇÃO ENTRE BANCO CENTRAL DO BRASIL E O PODER LEGISLATIVO:
COMO OCORRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS?**

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política como pré-requisito para a obtenção do título de bacharel em Ciência Política pela Universidade de Brasília

Orientador: Prof. Dr. Paulo Carlos du Pin Calmon

**BRASÍLIA
2018**

NATÁLIA SIEIRO OLIVEIRA

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política como pré-requisito para a obtenção do título de bacharel em Ciência Política pela Universidade de Brasília.

**A RELAÇÃO ENTRE BANCO CENTRAL DO BRASIL E O PODER LEGISLATIVO:
COMO OCORRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS?**

Prof. Paulo Carlos du Pin Calmon (Orientador)
Universidade de Brasília

Prof. Graziela Teixeira Dias (Parecerista)
Universidade de Brasília

Brasília, 10 de julho de 2018.

AGRADECIMENTOS

Início agradecendo a Deus, por me conceder saúde mental e física para trilhar os caminhos que me trouxeram até aqui.

À minha família, que tem me dado suporte por toda minha vida, especialmente ao longo da minha graduação, que não mediram esforços para me auxiliar como puderam. Agradeço aos meus pais por terem me concedido suporte emocional e financeiro para que minha experiência com a Universidade de Brasília fosse a melhor possível. Wilson e Andréa, não consigo expressar quão grata sou por todos os esforços que não foram medidos para que eu conseguisse completar mais essa fase.

Aos mais diversos amigos que fiz dentro da universidade. Com certeza seria injusta se tentasse nomear todos que ajudaram a fazer minha experiência acadêmica o menos traumática possível, mas não posso deixar de citar aqueles que me foram além do espaço da UnB, e me acompanharam em diversos momentos de felicidade e atribulação: Douglas, Leonardo, Larissa, Pedro, Jacy, Monica, Gustavo e tantos outros; sou grata por terem cruzado meu caminho ao longo dos últimos anos.

Agradeço ao meu atual chefe por ter demonstrado uma compreensão absurda comigo, nessa reta final, e aos meus antigos chefes, Carol e Murilo, pelo imenso aprendizado e por me prepararem para o mercado de trabalho. Tenho certeza que todo o trabalho duro me renderá bons frutos no futuro. Obrigada pela confiança e paciência.

Não poderia deixar de agradecer aos professores que marcaram essa jornada positivamente, e se mostraram, antes de mestres e doutores, pessoas acolhedoras e atenciosas para com os alunos. Professoras Graziela Dias, Marisa Von Bülow e Marilde Loiola, e professores Aninho Irachande e Denilson Bandeira, assim como meu orientador que tanto me auxiliou, Paulo Carlos du Pin Calmon: a vocês, meu mais sincero obrigada.

Dedico, por fim, esse trabalho à minha avó, Tereza Sieiro (em memória), que não poderia ter ficado mais orgulhosa ao me ver entrando na Universidade, e que, infelizmente, não poderá acompanhar presencialmente a minha formatura. Todo o amor, afeto e cuidado que foram oferecidos por ela ao longo de minha vida não serão esquecidos. A ela, meu eterno agradecimento.

RESUMO

O presente trabalho visa analisar como ocorre a prestação de contas do Banco Central do Brasil perante o Poder Legislativo, além de quão transparente a entidade é em sua tomada de decisão diante desse Poder, através de três aspectos principais. O primeiro deles versa sobre a CPI dos Bancos, encerrada em 1999, e quais ações foram tomadas em prol do aumento da prestação de contas do BACEN, e se essas foram profícuas ou não; o segundo aspecto trata do cumprimento do art. 9 § 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece que ocorrerão reuniões presenciais com o Presidente do Banco Central e o Parlamento em até noventa dias findo o semestre, para prestação de contas das políticas monetária, creditícia e cambial. Nesse sentido, também foi realizada análise de conteúdo das atas e notas taquigráficas das reuniões que ocorreram em cumprimento desse dispositivo, para assim avaliar, através da qualidade dos discursos dos parlamentares, se essas reuniões têm sido profícuas ou não; o terceiro e último aspecto versa sobre como ocorre a *accountability* perante o parlamento dos seguintes Bancos Centrais, tidos como mais transparentes do mundo em 2010: i. Riksbank Sueco; ii. Banco de Reservas da Nova Zelândia; iii. Banco Central da Hungria; iv. Banco Nacional da República Checa; v. Banco Central da Inglaterra; vi. Banco Central de Israel. E, a partir dessa análise, comparar a prestação de contas perante o Poder Legislativo desses órgãos com o do Brasil, e, assim, sugerir meios de tornar a *accountability* nesse país mais eficiente.

Palavras-chave: Banco Central; prestação de contas; *accountability*; CPI dos Bancos; Lei de Responsabilidade Fiscal; Transparência.

ABSTRACT

The following article aims at how the Central Bank of Brazil accounts for the Legislative Power, and how transparent it is, in the taking of decisions before this Power, and its three main aspects. The first of them addresses about the Parliamentary Commission of Inquiry -PCI of Banks, concluded in 1999, and measures taken about the accountability of BACEN, and if they were fruitful or not. The second one addresses the fulfillment of art. 9 ° § 5o of the Fiscal Responsibility Law, that says, meetings between the President of the Central Bank and the Parliament must happen in up to ninety days after the end of the semester, to be accountable for the monetary, credit and stock policy. Seen in this terms, it also took place the analyses of the content in the records of the meetings that took place in the compliance of the law, to evaluate through the congressmen speeches if the meeting have been productive or not. Third and last addresses about the accountability of the Central Banks - *considered the most transparent, financially wise in 2010* - following countries: Sweden, New Zealand, Hungary, Czech, England and Israel before the Legislative Power. From this analysis, we can compare the accountability before the Legislative Power, from all the other Central Banks and Brazil, therefore, recommend new ways to make the accountability of Brazil more efficient.

Palavras-chave: Central Bank; accountability; PCI; Banco Central; Fiscal Responsibility Law; transparency.

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

| | |
|------------------------|----|
| Tabela 1. | 21 |
| Tabela 2. | 29 |
| Tabela 3. | 33 |
| | |
| Gráfico 1. | 22 |
| Gráfico 2. | 23 |
| Gráfico 3. | 30 |
| Gráfico 4. | 35 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|--------------|---|
| BACEN/BCB/BC | Banco Central do Brasil |
| CD | Câmara dos Deputados |
| CMN | Conselho Monetário Nacional |
| CPI | Comissão Parlamentar de Inquérito |
| COPOM | Comitê de Política Monetária |
| LRF | Lei de Responsabilidade Fiscal |
| MP | Medida Provisória |
| PL | Projeto de Lei |
| PLS | Projeto de Lei do Senado |
| RI | Regimento Interno |
| Selic | Sistema Especial de Liquidação e Custódia |
| SF | Senado Federal |
| SFN | Sistema Financeiro Nacional |
| LDO | Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| LOA | Lei Orçamentária Anual |
| CMO | Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização |
| CAE | Comissão de Assuntos Econômicos |
| CDEICS | Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços |
| CFT | Comissão de Finanças e Tributação |
| CFFC | Comissão de Fiscalização Financeira e Controle |
| CMA | Comissão de Meio Ambiente |
| CTFC | Comissão de Transparência, Fiscalização e Controle |
| CESP | Comissão Especial |
| BM&FBovespa | Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros |
| PLP | Projeto de Lei Complementar |
| PLC | Projeto de Lei da Câmara |
| CD | Câmara dos Deputados |
| SF | Senado Federal |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO..... | 9 |
| METODOLOGIA..... | 13 |
| CAPÍTULO I – A CPI DOS BANCOS | 16 |
| I – O OBJETIVO DA CPI | 16 |
| I.II – QUESTÕES POLÍTICAS DA CPI..... | 16 |
| I.III – O PARECER DA CPI | 18 |
| I.IV – A RELAÇÃO ENTRE A CPI DOS BANCOS E A LRF | 19 |
| I.V – EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS DESDE A CPI DOS BANCOS | 20 |
| CAPÍTULO II – A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL | 25 |
| II.I – O CUMPRIMENTO DE DISPOSITIVO DA LRF PELO PODER LEGISLATIVO | 25 |
| II.II – O VIÉS POLÍTICO DAS AUDIÊNCIAS..... | 32 |
| CAPÍTULO III – COMO OCORRE AO REDOR DO MUNDO | 37 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 45 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 48 |
| ANEXO A – MEDIDAS PROVISÓRIAS | 51 |

INTRODUÇÃO

O trabalho aqui apresentado tem como intuito analisar como ocorre a prestação de contas do Banco Central do Brasil perante o Poder Legislativo, além de quão transparente a entidade é em sua tomada de decisão diante desse Poder, através de três aspectos principais que serão melhor abordados mais a frente. O objeto de estudo deste presente trabalho se mostra relevante ao avaliar a importância da prestação de contas e da transparência, no que tange aos assuntos da administração pública, que vai além da publicidade dos atos, mas se concretiza pela divulgação em linguagem adequada e acessível, pelos meios de comunicação oficiais disponíveis, de forma que a população de interesse não só tenha acesso, como, também, consiga compreender e manejar os dados a disposição. Sobre a implementação de políticas que estimulem o aumento da transparência na administração pública, Felipe Ribeiro Freire e Carlos Marcos Batista afirmam que:

Deve haver uma disposição da administração pública de se abrir e de mitigar a tradicional cultura de segredo e falta de transparência de suas ações e de sua gestão. Esse processo envolve não apenas a transparência, mas também o aumento da permeabilidade do Estado, como por meio de mecanismos que garantam que demandas da sociedade possam chegar e influenciar a atividade pública. O passo seguinte desse processo seria o efetivo envolvimento da sociedade na coisa pública, por meio de mecanismos de participação social. (FREIRE; BATISTA, 2016, p. 377)

Também nesse sentido a publicidade dos atos públicos é garantida pela Constituição Federal, que estabelece que a administração pública direta e indireta “obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988), ao colocar o quarto princípio intrinsecamente ligado com ações públicas, o que garante certa transparência ao Estado.

O Banco Central do Brasil (BACEN), órgão pertencente ao Poder Executivo, enquanto entidade autárquica da administração pública tem o dever de seguir os princípios constitucionais supracitados, e deve prestar contas à sociedade e ao Estado. A transparência é também o terceiro pilar segundo acordo de Basileia II, que trata sobre transparência e disciplina de mercado nos Bancos Centrais¹. Dessa forma, dado o forte impacto que ações tomadas por

¹ Oficialmente denominado de International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, o segundo acordo de Basileia foi um documento publicado em junho/04 pelo Comitê de Supervisão Bancária de Basileia do Bank for International Settlements – BIS, que estabelece alguns critérios de requerimento de capital regulamentar. Dividido em três pilares principais, no qual o terceiro trata sobre a “redução da assimetria de informação e favorecimento da disciplina de mercado.”. Disponível em <http://www.bb.com.br/portallbb/page51,136,3442,0,0,1,8.bb?codigoNoticia=4813&codigoMenu=0&codigoRet=4119&bread=9_1_4>. acesso em: 17 jun. 2018.

essa entidade têm na sociedade, é de alta relevância não apenas a publicidade, mas o controle dessas tomadas de decisão.

Nesse sentido, a *accountability* horizontal, conceito definido por Guillermo O'Donnell (1998), também encontra grande espaço na bibliografia ao se tratar da relação entre os Poderes Legislativo e Executivo. Segundo O'Donnell (1998):

a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998. p. 35).

Argelina Cheibub Figueiredo relata, ao abordar o presidencialismo de coalizão, que nesse modelo “os poderes de agenda e a capacidade de controlar o processo legislativo fazem com que a ação coordenada do Executivo e dos líderes da coalizão que o apoia seja, não só possível, como eficaz” (FIGUEIREDO, 2001, p. 691). A autora afirma que, dessa forma, o funcionamento do governo é uma espécie de combinação de Poderes. A combinação do presidencialismo de coalizão – onde é esperado que o chefe do executivo possua em sua base governista a maioria parlamentar, logo, maior chance de sucesso na aprovação de propostas de seu interesse – com a concentração de poder nas instituições, que resulta no enfraquecimento do “papel do Congresso como Poder que contrabalança a Presidência. A autonomia congressional na produção de políticas fica reduzida e restrita a áreas específicas de políticas públicas” (FIGUEIREDO, 2001, p. 691). Assim, é possível concluir que o papel de agente fiscalizador que o Poder Legislativo deveria exercer sob o Executivo pode ser negociado dentro do presidencialismo de coalizão.

Dessa forma, o trabalho proposto pretende avaliar se o Poder Legislativo tem exercido corretamente seu papel de agente fiscalizador da tomada de decisão do Banco Central do Brasil (BACEN), órgão que, ainda que conte com certo grau de independência, deve seguir alguns mecanismos normativos que garantam sua prestação de contas e controle pelo Legislativo. Esse é o caso da sabatina – prevista no art. 52, inciso III – D da Constituição Federal (BRASIL, 1988) – pelo Senado Federal do Presidente e diretores da autarquia – que também compõem o Comitê de Política Monetária – Copom, órgão que delibera sobre a meta e taxa Selic².

² A taxa básica de juros brasileira, conhecida por SELIC (Sistema Especial de Liquidação e Custódia), é a média de juros que o governo paga por empréstimos de curto prazo aos bancos, além de definir os juros pagos para investidores do Tesouro direto, e guiar as mais diversas operações bancárias e interbancárias. Já a meta Selic é a definição dessa taxa pelo BACEN, em reunião do Copom, para um período de 45 dias, onde essa taxa pode ou não ser alterada, a depender das estratégias de política monetária adotadas pelo BACEN.

Outro mecanismo importante na prestação de contas do órgão é a Lei Complementar 101 de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que traz em seu art. 9º § 5º que:

No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços (BRASIL, 2000).

O mesmo ocorre no Regimento Interno do Senado Federal, art. 99, § 1º, onde são tratadas algumas das competências da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), que estabelece que “a Comissão promoverá audiências públicas regulares com o Presidente do Banco Central do Brasil para discutir as diretrizes, implementação e perspectivas futuras da política monetária” (BRASIL, 1970), e §2º “As audiências de que trata o § 1º deste artigo ocorrerão na primeira quinzena de fevereiro, abril, julho e outubro, podendo haver alterações de datas decorrentes de entendimento entre a Comissão e a Presidência do Banco Central do Brasil” (BRASIL, 1970).

Dentre os temas de alta relevância tratados pelo BACEN, se destacam as políticas monetária, creditícia e cambial, assuntos altamente técnicos, de difícil entendimento, e comumente impopulares dentre eleitores, e, por consequência, legisladores. Assim como abordado por Fabiano Santos e Inês Patrício (2002), sabe-se também que parlamentares levantam suas próprias bandeiras, e por precisarem de votos para se manter no poder, buscam publicidade em seus atos voltados para pautas mais populares, que já demandam um tempo e esforço tremendo no Congresso Nacional para conseguirem ser pautadas, votadas e aprovadas. Dessa forma, muitas vezes são ignorados os dispositivos legais que dão competência ao Poder Legislativo de exercer fiscalização de pautas sobre o Sistema Financeiro. Por consequência, os tomadores de decisão do BACEN – indicados pelo Chefe do Executivo e sabatinados por parlamentares que, dentro do presidencialismo de coalizão, são em sua maioria pertencentes à base do governo – tem altíssimo controle próprio da sua tomada de decisão, com pouca ou nenhuma fiscalização do Legislativo.

Diante do exposto, o presente trabalho se dispõe a responder como tem ocorrido essa relação entre o BACEN e o Poder Legislativo, com normas legislativas frequentemente ignoradas. Além disso, será abordada a legitimidade de um Congresso Nacional que tem descumprido dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas justifica o *impeachment* de uma presidente eleita pelo não cumprimento da mesma lei. Será tratado também como essa relação se dá em nações mais desenvolvidas, que têm destaque pelo grau de transparência dos

Bancos Centrais de seus países; quais os impactos da falta de interesse do Poder Legislativo ao se tratar de políticas com efeitos tão devastadores na vida de tantos brasileiros, e se é possível – e como – modificar essa relação.

METODOLOGIA

A metodologia do presente trabalho consiste na realização de análise documental e coleta e categorização de dados retirados de atas, projetos de lei e relatórios legislativos dos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

No primeiro capítulo pretende-se avaliar, dentro dos próprios sites das Casas Legislativas, o impacto que a CPI dos bancos, realizada em 1999, causou na relação entre o parlamento e o Banco Central, quais medidas foram tomadas desde o encerramento da Comissão Parlamentar de Inquérito para o aumento da transparência e prestação de contas, e se esses mecanismos foram efetivos. Para isso, será feita uma análise de conteúdo de elementos do relatório final da comissão, e de proposições legislativas originárias a partir da CPI. Também será realizada revisão bibliográfica do artigo de Santos e Patrício (2002) intitulado de “Moeda e Poder Legislativo: Prestação de contas dos bancos centrais no presidencialismo de coalizão”, que possui um capítulo especificamente para a CPI dos Bancos. Também por revisão bibliográfica, o presente trabalho se dispõe a buscar entender se houve e como ocorreu a correlação entre a Comissão de Inquérito e a origem da Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada menos de um ano depois do encerramento da mesma.

Será avaliado, por fim, através de coleta manual dentro dos portais legislativos, a edição de Medidas Provisórias de temas pertinentes às políticas monetária, creditícia e cambial entre 1999 e 2017, e categorizadas por governo. Essa coleta será realizada através das seguintes expressões ou palavras-chave: Sistema Financeiro, Banco Central, Selic, Copom, CMN, Conselho Monetário Nacional, BNDES, Caixa Econômica e Banco do Brasil. O intuito dessa pesquisa é saber se o governo tem feito papel de legislador ao editar muitas MPs voltadas para a temática de políticas monetárias, e se isso ocorre, se o mesmo tem obtido êxito em aprová-las.

O segundo capítulo pretende examinar os dados obtidos pela Lei de Acesso à Informação sobre as audiências ocorridas no parlamento em cumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal desde a sua promulgação, em 2000, na Comissão Mista de Orçamento, em conjunto com as Comissões de Assuntos Econômicos (CAE) e de Meio Ambiente (CMA), do Senado Federal; e as Comissões de Finanças e Tributação (CFT), de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviço (CDEICS) e de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC), da Câmara dos Deputados.

Esses dados serão tabulados por ano de realização, comissão que integrou a reunião, data exata de ocorrência, o semestre a audiência é referente, e por presidente ocupante do cargo

à época. Esses dados são relevantes, pois através deles será possível afirmar se está havendo o cumprimento do dispositivo da LRF ou não. Essa coleta será realizada desde 2000, quando a lei começou a ter validade, até 2017.

Em um segundo momento será realizada análise de conteúdo dessas audiências a partir de 2012 até 2017, através das notas taquigráficas e atas – onde são disponibilizadas informações como quórum e lista de oradores inscritos – disponíveis no portal do Senado Federal. Esse corte temporal é importante por abarcar metade do primeiro mandato do governo Dilma, passar por sua reeleição em 2014, pelo seu processo de *Impeachment* em 2016 e no primeiro ano do mandato de Temer, o que permite com que seja feita uma comparação nos discursos e conteúdo dos pronunciamentos dos parlamentares a respeito do governo Dilma.

Os discursos obtidos serão categorizados manualmente, primeiramente em quantidade de parlamentares que registraram quórum em contrapartida com quantos que compuseram a lista de oradores para interagir na audiência, informações estas que são disponíveis nas atas das reuniões. Depois haverá a categorização dos pronunciamentos por tema, através de cuidadosa leitura e análise manual das notas taquigráficas das audiências que ocorreram entre 2012 e 2017. Serão os seguintes temas os quais os discursos serão elencados:

- i) Pronunciamento relacionado aos assuntos econômicos do Brasil: referentes a comentários e perguntas direcionadas ao Presidente do BACEN a respeito de qualquer um dos temas econômicos citados, desde que referentes ao Brasil: PIB, Selic, inflação, taxa de juros, superávit primário, déficit primário, Copom, tributação, etc;
- ii) Pronunciamento que tece críticas ao Governo: referentes a comentários e perguntas direcionadas ao Presidente do BACEN com críticas ao governo de Lula ou de Dilma, ou a partir de 2016, de Temer. Como o Presidente do BACEN é indicado pelo Chefe do Executivo, pode ser que os parlamentares da oposição usem do espaço para manifestar suas opiniões políticas;
- iii) Pronunciamento com exaltação do governo: referentes a comentários e perguntas direcionadas ao Presidente do BACEN com elogios ao governo de Lula ou de Dilma, ou a partir de 2016, de Temer;
- iv) Pronunciamento com propaganda própria: referentes a comentários e perguntas direcionadas ao Presidente do BACEN aonde o parlamentar se enaltece e aproveita do espaço para falar de suas benfeitorias ou de seu trabalho como parlamentar;
- v) Pronunciamento com crítica aos bancos: referentes a comentários e perguntas direcionadas ao Presidente do BACEN em que o parlamentar critica especificamente os

bancos. Essa categoria foi adicionada pelo senso negativo comum que a população tem a respeito de bancos e banqueiros;

vi) Pronunciamento a respeito de outros setores: referentes a comentários e perguntas direcionadas ao Presidente do BACEN sobre qualquer assunto ou setor que não sejam de competência do órgão. Nessa linha também entraram debates sobre PPA, LOA, LDO.

Nessa tabulação, o parlamentar que estiver presidindo a comissão será contabilizado para efeitos de quórum, mas não para efeitos de interação na reunião, a não ser que o mesmo tenha manifestado sua opinião enquanto parlamentar. Além disso, os discursos proferidos por cada parlamentar (incluindo possíveis réplicas e tréplicas) poderão ser elencados em até três temas diferentes, por motivos de permitir a montagem da tabela de forma mais completa possível, dado os longos discursos que comumente abordam várias temáticas. Nesse sentido, cada parlamentar só foi contabilizado no campo de interação uma única vez, independente de quantos discursos e perguntas o mesmo proferiu. Por fim, será realizada uma média de todos os anos analisados com os números obtidos em cada categoria.

No último capítulo será realizada uma análise manual, através de informações públicas disponíveis nos portais oficiais dos sete bancos centrais tidos, em 2010, como os mais transparentes do mundo (i. Riksbank Sueco; ii. Banco de Reservas da Nova Zelândia/Austrália; iii. Banco Central da Hungria; iv. Banco Nacional da República Checa; v. Banco Central da Inglaterra; vi. Banco Central de Israel), para que possa ser compreendido se e como ocorre a prestação de contas desses órgãos perante o Poder Legislativo, e comparar com a forma que ocorre no Brasil.

CAPÍTULO I – A CPI DOS BANCOS

I – O OBJETIVO DA CPI

Instalada em abril de 1999 e encerrada em novembro do mesmo ano, no Senado Federal, a CPI dos Bancos ou CPI do Sistema Financeiro era presidida pelo senador Bello Parga (PFL/MA), e relatada por João Alberto Souza (PMDB/MA), que emitiu em novembro do mesmo ano o seu extenso parecer, que conta com mais de 500 páginas onde averigua cada uma das irregularidades cometidas pelo Banco Central. Nesse relatório Souza³ destaca, do ponto de vista formal, que são os seguintes objetivos da CPI:

1. Apurar a responsabilidade do Banco Central do Brasil na operação de socorro aos bancos Fontecindam e Marka, socorro que lhes permitiu comprar dólares abaixo da cotação do dia, logo após a desvalorização de janeiro de 1999;
2. Apurar a responsabilidade pelo vazamento de informações que propiciaram a diversos bancos lucros exorbitantes, por ocasião da má desvalorização do real, em janeiro de 1999;
3. Apurar a responsabilidade das instituições financeiras que se colocaram a salvo da desvalorização cambial, obtendo grandes lucros, enquanto seus correntistas e aplicadores amargaram elevados prejuízos;
4. Apurar a responsabilidade pela retirada do país, de forma irregular e fraudulenta, de cerca de 400 milhões de dólares, mediante a utilização do Fiex;
5. Apurar os exorbitantes lucros obtidos por bancos estrangeiros pela aplicação majoritária de seus recursos na aquisição de títulos públicos, em detrimento da concessão de crédito aos setores produtivos da vida nacional;
6. Apurar as razões pelas quais persiste a fragilidade do sistema financeiro nacional após a maciça injeção de recursos por meio do PROER, evidenciada pela liquidação de diversos estabelecimentos bancários (SOUZA, 1999, p. 11).

III – QUESTÕES POLÍTICAS DA CPI

À época, Fernando Henrique Cardoso cumpria o primeiro ano de seu segundo mandato como Presidente do Brasil; seu primeiro mandato era lembrado por marcos econômicos de alta relevância para a história nacional, como o controle da inflação, a grande reserva de dólares estocada no país, e o Plano Real. Do ponto de vista político, Santos e Patrício (2002) afirmam que a CPI foi construída pela base aliada contra ações do governo, o que revelou, conseqüentemente, algumas tensões e fragilidades na base governista, ainda que tenha sido organizada de forma a não sair do controle destes mesmos aliados. Assim, os autores explicam que as motivações da base foram, dentre outros,

³ Todos os objetivos foram retirados do relatório emitido pelo relator da CPI dos Bancos, em 1999.

(...) as disputas entre PMDB e PFL, além do descontentamento de parte do PMDB com o tratamento dispensado pelo presidente da República, especificamente, com a demora em nomear algumas indicações de cargos do partido, e com o corte no orçamento do ministério dos Transportes, do PMDB. (...) Convocada por um dos líderes da coligação majoritária, Jader Barbalho, Presidente do PMDB, a CPI dos Bancos teve também maioria do governo na sua composição. À exceção de Eduardo Suplicy (PT-SP), Saturnino Braga (PSB-RJ) e José de Alencar (PMDB-MG), ligado ao governador Itamar Franco, os oito restantes senadores da CPI eram dos partidos da coligação de sustentação do governo (PMDB, PFL e PSDB). O senador João Alberto Souza (PMDB-MA), relator, por exemplo, era homem da confiança do senador José Sarney, "aliado" do governo, e o vice-presidente, senador José Roberto Arruda (PSDB-DF), ex-líder do governo no senado, trabalhou para neutralizar a comissão antes desta ser instalada. Ficou na suplência Pedro Simon (PMDB-RS), que poderia ter uma postura mais agressiva na investigação, e Roberto Requião (PMDB-PR), que teve atuação destacada na CPI dos Precatórios, não foi indicado. Em entrevista, este último considerou que o fato de não ter sido indicado prova que não havia interesse em apurar ou responsabilizar efetivamente nenhum diretor do Banco Central ou de banco privado. Outros senadores da oposição confirmaram esta impressão (SANTOS; PATRÍCIO, 2002, p. 105).

Os autores ainda apontam que após o requerimento de criação da CPI mista – com membros da Câmara e do Senado –, os partidos da base aliada indicaram 79 parlamentares para que a comissão fosse criada. Contudo, no intuito de evitar a instalação da mesma, líderes do governo desarquivaram nove outros requerimentos de constituição de CPI sob justificativa que a natureza da investigação requerida poderia afetar a credibilidade do país em âmbito internacional. Assim, o requerimento de constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito foi o de nº 127 de 1999, de âmbito exclusivo do Senado.

Obviamente, a manutenção da CPI na esfera do Senado reduziria o risco das investigações escaparem ao controle da base do governo. Sendo mista, além dos onze senadores titulares e dos onze suplentes, haveria mais onze titulares e onze suplentes compondo a Comissão, sabendo-se que na câmara a representação dos partidos de oposição é maior que no Senado, e sua atuação na CPI poderia ser mais incômoda para o governo. Por outro lado, para a abertura de uma CPI no Senado são necessárias 27 assinaturas e sua composição é feita com onze senadores titulares e onze suplentes, os quais podem participar das discussões, mas só podem votar na ausência do titular. Em suma, ao responder uma questão de ordem de Aldo Rebelo (PCdoB-SP), o presidente da câmara, Michel Temer (PMDB-SP), resolveu que antigos requerimentos para a criação de CPI podiam ser desarquivados, ainda que de legislaturas anteriores. O pedido de Mercadante entrou na fila, atrás de outros onze (SANTOS; PATRÍCIO, 2002, p. 105).

Os mesmos autores também abordaram como o tratamento dado ao requerimento de Mercadante demonstrou ser uma das formas que os membros da base aliada do governo no legislativo se empenharam para obter o controle da CPI:

(...) no mercado pronto do dólar, alguns bancos saíam da posição vendida para a posição comprada, às vésperas da desvalorização do Real. Segundo o deputado, até 11 de janeiro os bancos vinham vendendo mais dólar do que comprando para entrega imediata, mas, no dia 12, esta tendência se inverteu, tendo-se destacado nove bancos nessa inversão: J. P Morgan, Banco de Boston, ING, Garantia, BBM, Pactual, Matrix,

Citibank e Real. Mercadante denunciou, de um lado, a possibilidade de vazamento de informações e, de outro, a transferência de recursos ao setor financeiro. Denunciou também perdas do Tesouro no mercado futuro de câmbio. À véspera da desvalorização, e do dia 12 até ao final do mês, 24 bancos ganharam na BM&F, 10,101 bilhões de reais. A maior parte do ganho saiu do Tesouro Nacional. Mas 49 bancos perderam 3 bilhões de reais. Parte significativa do mercado financeiro não foi informada da desvalorização. O grande perdedor na BM&F foi o Tesouro Nacional, por meio do Banco do Brasil. Este, em nome do Banco Central, vendeu na BM&F, 7,385 bilhões de reais. Quase 70% dos contratos era o Banco do Brasil operando na Bolsa, em nome do Banco Central, numa posição vendedora do dólar. O depoimento de Mercadante foi primeiro alardeado na imprensa como detentor de informações-chave para o desenlace do processo de investigação. Depois, a imprensa desfez, também com grande alarde, a impressão de que o relatório em que ele se baseara pudesse conter informações importantes, acabando por esvaziar-se o conteúdo deste relatório. Para este esvaziamento contribuíram, se observada a sessão que se segue ao depoimento, os líderes do governo e o próprio Jader Barbalho, senador responsável pelo requerimento da CPI. Estes alegaram que Mercadante não trazia nada de novo e ridicularizaram as informações sobre inside information, a propósito da desvalorização, afirmando que o que teria havido era um comportamento de "manada" (SANTOS; PATRÍCIO, 2002, p. 106).

I.III – O PARECER DA CPI

O relatório de João Alberto Souza (1999) que emitia parecer à Comissão Parlamentar de Inquérito concluiu que, dentre outras infrações, os servidores e dirigentes do Banco Central praticaram crimes previstos no Código Penal como falsidade ideológica, peculato, advocacia administrativa, tráfico de influência, e falso testemunho, além de atos lesivos ao erário e atos contrários aos princípios administrativos. Dessa forma, visando o aumento da prestação de contas do BACEN ao Poder Legislativo, o relator sugeriu que a criação de um órgão de fiscalização do Sistema Financeiro, e que este mantivesse vínculos estreitos com o Poder Legislativo, “de forma a instrumentalizar leis que estimulem os mercados financeiro, de seguros e de capitais” (SOUZA, 1999, p.176). O parecer também sugeriu a criação de uma proposta de lei para que o Tribunal de Contas da União, órgão do Poder Legislativo, dê “especial acompanhamento das atividades da fiscalização da Autoridade Monetária, bem como dos seus controles internos, de forma a evitar a reincidência dos fatos ora apreciados” (1999, p. 180). Ao Senado Federal, Souza também pediu em seu parecer a aprovação de criação da comissão permanente que cuide exclusivamente de assuntos correlatos ao Sistema Financeiro Nacional. Por último, o relatório da CPI sugere a criação de um projeto que permita a participação um representante do TCU em todas as reuniões do Conselho Monetário Nacional⁴, ainda que este

⁴ Atualmente, as reuniões do CMN ocorrem, via de regra, mensalmente, compostas pelos Ministro da Fazenda, Ministro do Planejamento e Orçamento e Presidente do Banco Central. Suas competências são estabelecidas por lei: Fazer a autorização das emissões de papel-moeda no país; Fixar diretrizes e normas de política cambial; Disciplinar o crédito; Limitar as taxas de juros, descontos, comissões, entre outros; Determinar o percentual de recolhimento compulsório; Regular as operações de redesconto; Regular a constituição, o funcionamento e

não possa discutir ou votar matérias. Ao todo foram sugeridos, pelo relatório aprovado na CPI, o encaminhamento ao Senado Federal de sete projetos de lei e duas resoluções do Senado.

Conforme noticiado pelo Jornal do Senado (1999), essa comissão permanente a qual a criação foi sugerida, serviria para dar acompanhamento e emitir opiniões a respeito das políticas monetárias. Teria a incumbência também de convocar o presidente do BACEN semestralmente em audiências públicas, para prestar esclarecimentos a respeito da política monetária. Além disso, os presidentes do BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal deveriam se apresentar a esta comissão a cada três meses. Em seu parecer, Souza (1999) também disse que a relação do parlamento com o SFN não tem ocorrido de forma positiva, principalmente dado o impacto negativo que os escândalos de uma CPI produzem. É importante lembrar que o Senado já contava, à época, com a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), que deveria debater esse tema de forma a estreitar os laços com o Sistema Financeiro, mas como noticiado, a CAE mais dedicada às finanças das federações e outros assuntos correlatos, “com isso, o Congresso não tem sido eficiente no acompanhamento dos temas financeiros, marcados por mudanças rápidas em um ambiente de progressiva complexidade” (JORNAL DO SENADO, 1999, p. 3).

Com esse intuito, surgiu o Projeto de Resolução do Senado nº 135 de 1999, de autoria da CPI dos bancos, que “Cria a Comissão de Acompanhamento do Sistema Financeiro e dá outras providências” (BRASIL, 1999). Essa proposta, todavia, foi arquivada após receber parecer pela rejeição em janeiro de 2007, e desarquivada em fevereiro do mesmo ano. Em 2009, o senador Tasso Jereissati foi designado relator da matéria, mas nunca produziu um parecer, resultando novamente em seu arquivamento, dado o fim da legislatura, em 2011.

I.IV – A RELAÇÃO ENTRE A CPI DOS BANCOS E A LRF

Não foi encontrada na bibliografia atual disponível, uma correlação direta entre a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, encabeçada pelo PLP 18/1999 – de origem na Câmara, e aprovada no Senado como PLC 4/2000 – e a CPI dos bancos. Contudo, ao se analisar algumas das Atas e notas taquigráficas das discussões que ocorreram em cima da aprovação da LRF, pode se observar, obviamente, alguns parlamentares trazendo o papel dos bancos e do Banco Central na responsabilidade fiscal do país, assim como a CPI sendo citada e relacionada à proposta de lei.

a fiscalização das instituições financeiras que operam no país; e Estabelecer medidas para a prevenção de desequilíbrios econômicos.

Como é o caso do ex-deputado Sérgio de Miranda (PCdoB/MG) que afirmou, em 18/01/2000, durante sessão plenária da Câmara dos Deputados onde votavam requerimento de urgência ao PLP 18/99, que comparou os gastos três vezes maior do BACEN na tentativa de salvar os bancos em 1999 – sendo esse um dos objetos de inquérito da CPI – com os investimentos sociais feitos pelo governo.

Utilizou-se o artifício de considerar que a lei é para discutir gasto de pessoal, mas isso não é verdade. Trata-se da lei que privilegia o sistema financeiro e o Banco Central. De acordo com ela, o resultado negativo do Banco Central é assumido hoje pelo Tesouro Nacional. Ora, quem é o maior irresponsável fiscal deste País? São os Deputados, que fazem emendas para satisfazer necessidades sociais? Não. Basta observar que, no ano passado, o Governo Federal gastou 3 bilhões e 300 milhões de reais em investimentos, mas o prejuízo fiscal do Banco Central na operação de salvar bancos foi, até novembro, de 9 bilhões e 600 milhões de reais — tal valor corresponde a três vezes o que se gastou em investimentos públicos (MIRANDA, 2000)⁵.

Desse mesmo modo, ao chegar ao Senado Federal, a proposta (PLC 4/2000) de criação da LRF foi debatida, dentre outras comissões, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Lá, em 24/02/2000, o senador Álvaro Dias (PSDB/PR) salientou a implicância da Lei de Responsabilidade Fiscal para a disciplina da tomada de decisão do BACEN ao se tratar de socorro às instituições financeiras, e citou a já encerrada CPI dos Bancos:

Há um outro ponto que se discutiu muito no País: o socorro através do Proer às instituições financeiras. Esta Lei de Responsabilidade Fiscal vem também para disciplinar a ação do Banco Central no que diz respeito a esse socorro às instituições financeiras, evitando certamente os abusos denunciados e que inclusive motivaram a instalação, no Senado Federal, da Comissão Parlamentar de Inquérito. Esse socorro às instituições financeiras não será mais por decisão do Banco Central. Exigirá uma lei específica para o saneamento da instituição financeira, além da constituição de fundos privados para prevenir a insolvência do sistema financeiro. (DIAS, 2000)⁶.

I.V – EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS DESDE A CPI DOS BANCOS

Octavio Amorim Neto e Paulo Tafner (2002), assim como Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi (1999) afirmam que, no Brasil, o Executivo encontra incentivos para realizar a edição de Medidas Provisórias que supra as demandas da maioria congressual, em prol da criação de uma coalizão com os partidos, ainda que as demandas do governo possam sofrer alterações ao tramitar no legislativo, além de salientar a importância desses mecanismos ao Poder Executivo “sem os quais a única alternativa que restaria ao Congresso, como forma de fazer valer suas preferências, seria a obstrução ao Executivo ou, em casos mais agudos, o

⁵ Pronunciamento do deputado Sérgio de Miranda (PCdoB/MG), em 18 jan. 2000.

⁶ Pronunciamento do senador Álvaro Dias (PSDB/PR), em 24 fev. 2000.

conflito aberto.” (AMORIM NETO, TAFNER, 2002, p. 15). Nesse sentido, Abreu Junior (2002) relata a forma indiscriminada que o Executivo estava exercendo papel de legislador através da edição de Medidas Provisórias:

(...) após a Constituição de 1988, o que se observou em todos os governos foi a grande utilização de MPs como caminho mais curto para o advento de uma lei. O instituto excepcional passou a ser utilizado de forma ordinária. Além de frequentemente não respeitar os pressupostos constitucionais, tratou-se, por MP, dos mais variados assuntos, inclusive os constitucionalmente proibidos. O Poder Executivo toma-se hipertrófico no processo legislativo, deixando em segundo plano o Congresso Nacional, a quem cabe precipuamente, pela Constituição, a elaboração das leis. A inversão de papéis, que causa constantes atritos entre os poderes, é apenas um dos abusos cometidos pelo Poder Executivo na edição de MPs (ABREU JUNIOR, 2002, p. 3).

Amorim Neto e Tafner (2002) também ilustram, em sua obra, o teor das medidas provisórias originais⁷ editadas pelos governos desde 1985, com Sarney, até 2000, no segundo mandato de Cardoso, exercendo a chefia do executivo. Pode-se observar claramente o interesse do governo em editar MPs que tangem principalmente às pautas econômicas, como tributação, orçamento, regulação econômica e preços, que respondem em média, por 61,0% do total de MPs originais editadas, ao passo que as administrativas correspondem a 21,0%, restando as demais, 18,0% do total.

| <i>Medidas Provisórias Originais Classificadas por Tema e por Governo</i> | | | | | | |
|---|---------------|---------------|---------------|--------------|---------------|--------------|
| <i>Tema</i> | <i>Sarney</i> | <i>Collor</i> | <i>Franco</i> | <i>FHC I</i> | <i>FHC II</i> | <i>Total</i> |
| <i>Economia</i> | 61 | 58 | 85 | 98 | 43 | 345 |
| <i>Administração</i> | 24 | 14 | 33 | 35 | 16 | 122 |
| <i>Outras</i> | 30 | 13 | 23 | 24 | 11 | 101 |
| <i>Total</i> | 115 | 85 | 141 | 157 | 70 | 568 |

Tabela 1.

Fonte: AMORIM NETO; TAFNER (2002)

⁷ A análise da tabela só considera medidas provisórias originais, que não foram reeditadas ao perderem a validade ou serem rejeitadas pelo parlamento, ou medidas que alterem outras MPs que já estão em vigor.

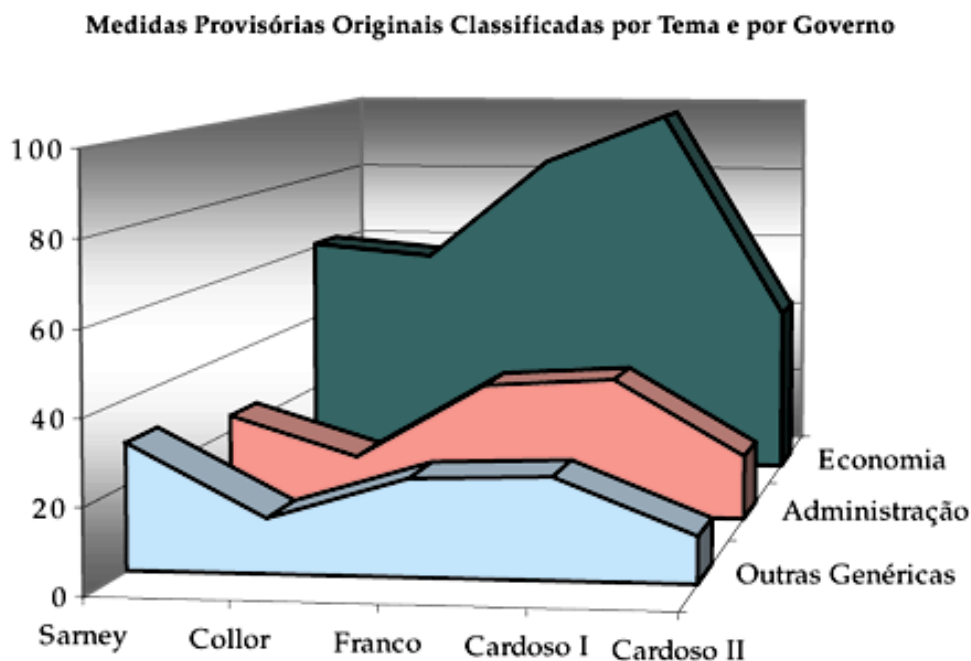
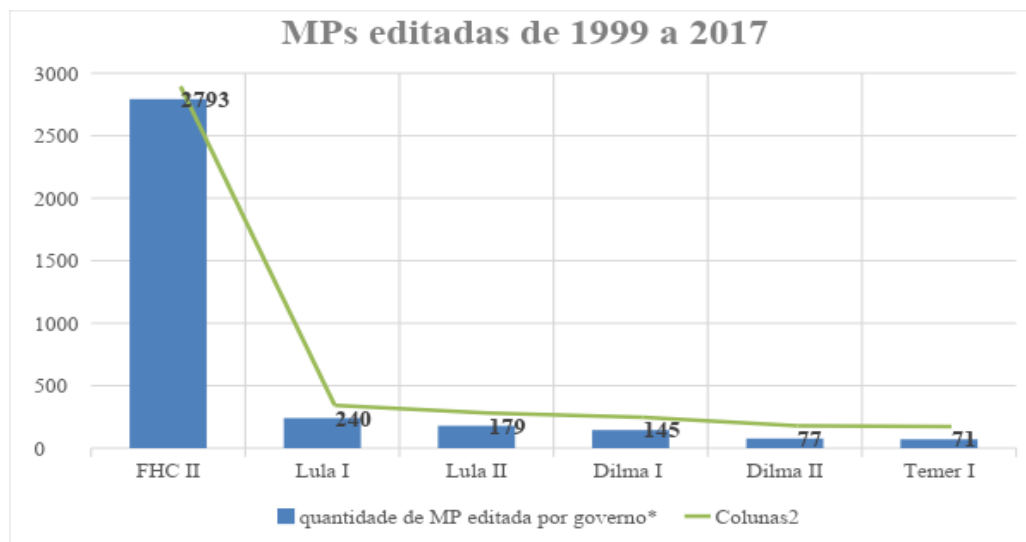


Gráfico 1.

Fonte: AMORIM NETO; TAFNER (2002).

Ainda que os artigos de Amorim Neto e Tafner (2002), assim como Figueiredo e Limongi (1999) sejam excelentes referências na bibliografia sobre edição de medidas provisórias, dentro da discussão sobre o governo exercer poder de legislador através desse mecanismo, as estatísticas foram levantadas antes da promulgação da emenda constitucional nº 32 de 11 de setembro de 2001, que foi uma tentativa do parlamento de retomar o seu poder exclusivo de legislador. Assim, a emenda alterou substancialmente as regras para edições de medidas provisórias que estavam vigorando até então, como a restrição de temas que as MPs poderiam versar, assim como a vedação de reedição de matéria, em uma mesma sessão legislativa, que perdeu a eficácia por decurso do prazo ou que foi rejeitada.

Assim, notou-se uma redução drástica na quantidade de Medidas Provisórias editadas entre o último mandato de FHC, os dois mandatos de Lula, um mandato e meio (de um ano e 245 dias) de Dilma e por fim, em um ano e quatro meses de governo Temer, seguindo o corte temporal de 1999 até 2017, conforme pode ser descrito no gráfico abaixo:

Gráfico 2⁸.

Foram editadas um total de 816 Medidas Provisórias desde a promulgação da emenda constitucional nº 32/2001 até final de 2017, o que mostra uma redução drástica na quantidade de edição desse tipo de matéria. FHC editou 2793 MPs (onde estão englobadas todas – originais e reedições) entre 1999 e 2002, mas destas, apenas 104 foram editadas depois da Emenda em questão.

A partir dessa análise, foram buscadas quantas destas medidas, dentro do corte temporal de 11/09/2001 (após a emenda constitucional) a 31/12/2017 estavam relacionadas ao Sistema Financeiro, mais especificamente o Banco Central do Brasil e as Instituições financeiras reguladas por ele. As buscas foram feitas através das seguintes expressões ou palavras-chave: Sistema Financeiro, Banco Central, Selic, Copom, CMN, Conselho Monetário Nacional. Buscou-se também por BNDES, Caixa Econômica e Banco do Brasil, mas esses resultados retornaram com assuntos correlatos principalmente a financiamento mobiliário e estudantil, setor de agronegócios e serviço público e administrativo. Após obter os resultados, foi realizada uma triagem, a fim de excluir aquelas medidas provisórias que versassem, por exemplo, sobre estruturação de carreira de servidor de qualquer um desses órgãos, questões tributárias, dentre outros. O foco foi buscar quantas destas MPs estavam vinculadas às políticas monetárias e quantas destas o governo teve êxito em aprovar. Assim, foram encontradas apenas doze medidas provisórias com esse teor⁹. Dessas, dez foram transformadas em norma jurídica e duas

⁸ * Nota-se que o período de meses de cada governo varia um pouco. FHC II é relativo ao período de janeiro de 1999 a Dezembro de 2002 (48 meses); Lula I é referente a janeiro de 2003 a dezembro de 2006 (48 meses), e Lula II é de janeiro de 2007 a dezembro de 2010 (48 meses); Dilma I se trata do período de janeiro de 2011 a dezembro de 2014 (48 meses), e Dilma II é de janeiro de 2015 a 31 de agosto de 2016 (20 meses), quando foi oficialmente deposta; por fim, Temer I, referente a 1º de setembro de 2016 até 31 de dezembro de 2017 (15 meses).

⁹ As Medidas Provisórias em questão constam no Anexo 1 do presente trabalho.

perderam a eficácia. É um número baixo, que representa apenas 1,47% do total de MPs editadas, o que, quando comparado com a utilização desse mecanismo legislativo por antigos governos, é possível supor que a Emenda Constitucional nº 32/2001 foi eficaz. Assim, nota-se como os governos vigentes desde a promulgação da emenda em setembro de 2001 tem feito muito menos papel de legislador quando comparado com outros governos, especialmente ao versar sobre políticas monetárias.

CAPÍTULO II – A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal é estabelecer as normas de finanças públicas, em prol de equilibrar as contas públicas, prevenindo riscos e desvios. Foi promulgada pelo Senado Federal durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, a lei pretendia realizar um ajuste fiscal permanente, estabelecendo o princípio da disciplina fiscal em toda a federação. Desse modo, a Lei Complementar 101/2000 foi estruturada inicialmente em setenta e cinco artigos, sancionada em 04 de maio do mesmo ano, por 385 votos favoráveis, 86 contrários e 4 abstenções. Ana Rita Silva Sacramento afirma que:

De total abrangência, uma vez que se estende à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, à administração direta e indireta, e em cada uma dessas esferas de governo, aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como ao Ministério Público, a LRF está apoiada em quatro eixos, quais sejam planejamento, transparência, controle e responsabilização (KHAIR, 2001, p. 16, apud SACRAMENTO, 2005).

Enquanto Projeto de Lei Complementar, sofreu muita negociação entre governo, Poder Legislativo e Federações. Segundo Cristiane Kerches da Silva Leite (2006), sabendo que a lei atingia diretamente os municípios, proibindo, por exemplo, a renegociação das dívidas entre os entes da federação, existiu, entre a aprovação da lei no Senado e a sanção presidencial, uma corrida dos prefeitos ao Banco do Brasil para concluir as renegociações das dívidas que estavam pendentes nas prefeituras, como a de São Paulo, que chegava em R\$ 10 bilhões. Sabe-se que até o fim das votações os municípios pressionaram fortemente os senadores, de forma que conseguiram acordos com o governo em alguns pontos, como as punições em caso de descumprimento da lei em caso do não cancelamento de despesas superiores ao teto previsto em lei e o descumprimento do limite de gastos públicos com pessoal, onde a prisão em regime de reclusão seria substituído por detenção (Leite, 2006. P. 144).

II.1 – O CUMPRIMENTO DE DISPOSITIVO DA LRF PELO PODER LEGISLATIVO

A Lei de Responsabilidade Fiscal conta com 10 artigos relacionados diretamente ao Banco Central, além da Subseção IV, “Das Operações com o Banco Central do Brasil”. Dessa forma, um dos objetivos deste projeto é avaliar especificamente o cumprimento do art. 9º, § 5º, que versa sobre a prestação de contas do BACEN ao Poder Legislativo em reunião em comissão temática para avaliar o cumprimento das metas e objetivos “das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados

demonstrados nos balanços” (BRASIL, 2000), que devem ocorrer no prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, ou seja, as reuniões deveriam ocorrer, via de regra (com exceção de anos bissextos), até 31 de março no primeiro semestre, referente ao 2º semestre do ano anterior, e até 28 de setembro no segundo semestre, referente ao 1º semestre do ano vigente.

Após solicitar ao site do Banco Central, por meio da lei de acesso à informação, foram obtidos os dados referentes a essas reuniões realizadas no Congresso Nacional desde a promulgação da lei, em 2000. No mesmo documento, o BACEN afirma que encaminha as demonstrações financeiras da autarquia ao Congresso Nacional – que não carece de aprovação deste – ao final de cada semestre após aprovação pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), e se coloca à disposição para a realização da audiência pública conjunta. Desse modo, cabe à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), à sua conveniência e oportunidade, consultada a disponibilidade do Presidente do Banco Central, a marcação das referidas audiências e o convite ao Presidente da autarquia.

É importante frisar que essas audiências com a CMO ocorrem em conjunto com as outras comissões temáticas tanto da Câmara quanto do Senado por acordos internos, que podem ter sido alterados ao longo dos dezessete anos – não há lei que defina quais são as comissões específicas que poderão integrar essa audiência (A LRF apenas afirma que a reunião deverá ocorrer conjuntamente com comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional).

No entanto, tem sido de praxe a participação das Comissões de Assuntos Econômicos (CAE); e de Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC, que a cerca de um ano e meio era unificada com a CMA – Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle), no Senado Federal (abreviado por SF na tabela 2). Já na Câmara dos Deputados (abreviado por CD na tabela 2) as comissões integrantes são as de Finanças e Tributação (CFT); Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviço (CDEICS) e Fiscalização Financeira e Controle (CFFC). A nomenclatura de algumas destas comissões pode ter sido alterada ao longo dos anos, por conta de algumas mudanças regimentais. Por fim, a única comissão do Congresso Nacional (representado pela sigla CN na tabela 2), é a Mista de Orçamento (CMO).

Também é válido citar que as reuniões, normalmente, ocorrem no espaço físico do Senado Federal, e são abertas e gravadas, de forma que parlamentares que não compõem as comissões que integram a audiência conjunta também podem vir a participar, caso desejem. As referidas audiências ocorreram conforme tabela abaixo, onde as comissões integrantes também estão indicadas:

| Ano | Comissões | Data/ Reunião referente ao seguinte semestre | Presidente do Banco Central |
|-------------|---|--|------------------------------------|
| 2000 | Não informado. | 08/11/00 - 1º Semestre de 2000 | Armínio Fraga Neto |
| 2001 | CN: CMO SF: CAE e CFC CD: CFT, CDEIC e CFFC - CN: CMO SF: CAE e CFC CD: CFT, CDEIC e CFFC | 04/04/01 - 2º Semestre de 2000 20/09/01 - 1º Semestre de 2001 | Armínio Fraga Neto |
| 2002 | CN: CMO SF: CAE e CFC CD: CFT, CDEIC e CFFC - CN: CMO SF: CAE e CFC CD: CFT, CDEIC e CFFC | 02/04/02 - 2º Semestre de 2001 29/10/02 - 1º Semestre de 2002 | Armínio Fraga Neto |
| 2003 | CN: CMO SF: CAE e CFC CD: CFT, CDEIC e CFFC - CN: CMO SF: CAE e CFC CD: CFT, CDEIC e CFFC | 01/04/03 - 2º Semestre de 2002 29/10/03 - 1º Semestre de 2003 | Henrique de Campos Meirelles |
| 2004 | CN: CMO SF: CAE e CFC CD: CFT, CDEIC e CFFC - CN: CMO SF: CAE e CFC CD: CFT, CDEIC e CFFC | 29/04/04 - 2º Semestre de 2003 30/11/04 - 1º Semestre de 2004 | Henrique de Campos Meirelles |
| 2005 | CN: CMO SF: CAE e CMA CD: CFT, CDEIC e CFFC - CN: CMO SF: CAE e CMA CD: CFT, CDEIC e CFFC | 30/06/05 - 2º Semestre de 2004 06/10/05 - 1º Semestre de 2005 | Henrique de Campos Meirelles |
| 2006 | CN: CMO SF: CAE e CMA CD: CFT, CDEIC e CFFC - CN: CMO SF: CAE e CMA CD: CFT, CDEIC e CFFC | 20/06/06 - 2º Semestre de 2005 20/12/06 - 1º Semestre de 2006 | Henrique de Campos Meirelles |
| 2007 | CN: CMO SF: CAE e CMA CD: CFT, CDEIC e CFFC | 24/05/07 - 2º Semestre de 2006 30/10/07 - 1º Semestre de 2007 | Henrique de Campos Meirelles |

| | | | |
|-------------|---|--|------------------------------|
| | - CN: CMO SF: CAE e CMA CD: CFT, CDEIC e CFFC | | |
| 2008 | CN: CMO SF: CAE e CMA CD: CFT, CDEIC e CFFC - CN: CMO SF: CAE e CMA CD: CFT, CDEIC e CFFC | 28/05/08 - 2º Semestre de 2007 26/09/08 - 1º Semestre de 2008 | Henrique de Campos Meirelles |
| 2009 | CN: CMO SF: CAE e CMA CD: CFT, CDEIC e CFFC - CN: CMO SF: CAE e CMA CD: CFT, CDEIC e CFFC | 27/05/09 - 2º Semestre de 2008 19/09/09 - 1º Semestre de 2009 | Henrique de Campos Meirelles |
| 2010 | CN: CMO SF: CAE e CMA CD: CFT, CDEIC e CFFC | 11/11/10 - 2º Semestre de 2009 e 1º Semestre de 2010 | Henrique de Campos Meirelles |
| 2011 | CN: CMO SF: CAE e CMA CD: CFT, CDEIC e CFFC | 05/05/11 - 2º Semestre de 2010 | Alexandre Antônio Tombini |
| 2012 | CN: CMO SF: CAE e CMA CD: CFT, CDEIC e CFFC - CN: CMO SF: CAE e CMA CD: CFT, CDEIC e CFFC | 05/06/12 - 1º e 2º Semestres de 2011 22/11/12 - 1º Semestre de 2012 | Alexandre Antônio Tombini |
| 2013 | CN: CMO SF: CAE e CMA CD: CFT, CDEIC e CFFC - CN: CMO SF: CAE e CMA CD: CFT, CDEIC e CFFC | 21/05/13 - 2º Semestre de 2012 18/09/13 - 1º Semestre de 2013 | Alexandre Antônio Tombini |
| 2014 | CN: CMO SF: CAE e CMA CD: CFT, CDEIC e CFFC | 09/12/14 - 2º Semestre de 2013 e 1º Semestre de 2014 | Alexandre Antônio Tombini |
| 2015 | CN: CMO SF: CAE e CMA CD: CFT, CDEIC e CFFC | 26/05/15 - 2º Semestre de 2014 03/12/15 - 1º Semestre de 2015 | Alexandre Antônio Tombini |

| | | | |
|------|---|--|---------------------------|
| | | (CANCELADA PELA CMO) | |
| 2016 | | 17/03/16 - 2º Semestre de 2015 (CANCELADA PELA CMO) | Alexandre Antônio Tombini |
| 2017 | CN: CMO SF: CAE e CTFC CD: CFT, CDEICS e CFFC | 31/10/17 – 1º Semestre de 2017 | Ilan Goldfajn |

Tabela 2

Fonte: autoria própria (2018)

Conforme demonstrado na tabela 2, deveriam ter ocorrido trinta e cinco reuniões em cumprimento a Lei de Responsabilidade Fiscal desde sua sanção, em maio de 2000, com as comissões temáticas. Contudo, observa-se que ocorreram apenas vinte e oito, dentre as quais nenhuma delas obedeceu à regra de sua realização, após noventa dias findo o semestre. Conforme supracitado, é importante lembrar que o Banco Central deixou claro ao disponibilizar o documento com as informações da tabela 2, através da Lei de Acesso à Informação, de que a autarquia se coloca à disposição para ir às Casas Legislativas prestar os esclarecimentos acerca das políticas monetárias, conforme estabelece a LRF. Contudo, a iniciativa de marcação da audiência em conjunto deve partir da Comissão Mista de Orçamento, que deve realizar os trâmites para que o Presidente do BACEN seja convidado, o que leva a conclusão de que o não cumprimento do dispositivo da lei é de responsabilidade do Poder Legislativo, mais especificamente da CMO em conjunto com as outras comissões temáticas que integram a reunião. O A realização dessas audiências, por prazo estabelecido em lei, pode ser representado pelo gráfico 3:

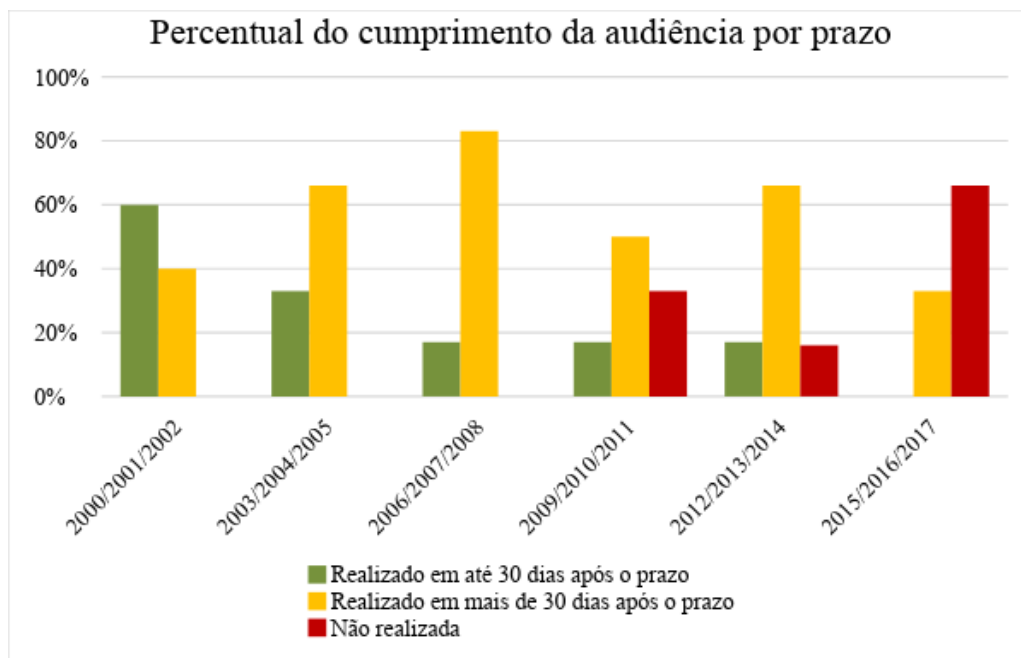


Gráfico 3. Percentual do cumprimento da audiência por prazo

A interpretação do gráfico 3 leva em consideração as trinta e cinco reuniões que deveriam ter acontecido, e comprova como o dispositivo da lei, ainda que com o atraso considerado em até trinta dias, estava sendo cumprido no primeiro triênio, de forma que aquelas audiências que atrasassem mais do que trinta dias eram minoria. Esse número caiu, consideravelmente, no segundo e no terceiro trimestre, onde as audiências, em sua maioria, atrasaram mais de trinta dias findo o prazo estabelecido.

No quarto triênio nota-se que começaram a deixar de realizar as duas reuniões conforme estabelecido em lei. Isso pode ser observado em 2010 quando realizaram uma única audiência no ano para tratar dos dois últimos semestres, conforme constatado na tabela 2. Essa alteração no formato – de realizar apenas uma audiência para tratar dos dois semestres anteriores, ao invés de duas separadamente – também foi observado em 2012 e 2014, representado no gráfico 3 como o quinto triênio. Dessa forma, apesar da audiência de prestação de contas ter ocorrido nesses três anos (2010, 2012 e 2014), foram representados no gráfico 3 em vermelho, já que este leva em consideração as trinta e cinco audiências que deveriam ter ocorrido, sendo duas por ano, e nesse modelo, isso não ocorreu. O fenômeno curioso ocorre, porém, nos três últimos anos.

Em 2015, 2016 e 2017 não ocorreu nenhuma audiência dentro do período estabelecido, como pode ser visualizado na tabela 2, assim como nenhuma audiência com até trinta dias de atraso. Das seis reuniões (duas por ano) que deveriam ter acontecido, apenas quatro foram marcadas, e somente duas foram realizadas. Em 2016, ano politicamente marcado pelo

impeachment da então presidente Dilma Rousseff, movimento político que obteve grande apoio pelos legisladores da oposição com a justificativa de que ela havia descumprido a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Legislativo infringiu pelo menos duas vezes essa mesma lei, ao não realizar nenhuma audiência, ainda que já viesse violando o prazo estabelecido desde a promulgação da LRF, em 2000, totalizando dezesseis anos de desobediência da norma jurídica.

Não é possível afirmar os motivos pelas quais as audiências não ocorreram nesses anos, mas mais especificamente em 2016, sabe-se que foi um ano politicamente crítico e democraticamente estressante por conta do processo de *impeachment*, o que pode ter resultado em trabalhos atípicos nas comissões, em que a prioridade não foi o cumprimento desse dispositivo. É difícil de negar, porém, a escolha questionável do ano em que o parlamento escolheu para ignorar um dispositivo da LRF.

A questão de o prazo estabelecido pela LRF não estar sendo cumprido pode ser justificado para aqueles casos em que a audiência ocorre no primeiro semestre do ano, já que as atividades legislativas retornam do recesso em dois de fevereiro, já corridos trinta e um dias do primeiro semestre. Além disso, o processo de instalação e eleição de presidentes das comissões é demorado, principalmente a partir da emenda constitucional nº 91/2016, que permite a janela partidária, em que os parlamentares podem trocar de partidos dentro desse período de trinta dias, no início do ano, alterando a composição de cada comissão. Nos últimos anos, as reuniões deliberativas das comissões da Câmara começaram, via de regra, em meados de abril, já que todos os acordos partidários demandam tempo. Assim, quando a comissão está de fato em pleno funcionamento, o prazo de noventa dias já se esgotou, ou está perto do fim. Já no segundo semestre, o recesso começa em dezessete de julho, época em que normalmente os parlamentares, principalmente os membros da CMO estão votando emendas à LDO, dificultando a marcação da reunião nesse pequeno período de dezessete dias, entre o final do semestre e o recesso, que se encerra em 1º de agosto, quando já decorreram trinta dias do final do semestre. Além disso, o Presidente do BACEN possui uma agenda cheia, de forma que ele também precisa encaixar a audiência em seus planos. Tudo isso permite que o prazo de noventa dias seja facilmente ultrapassado, fazendo com que essa infração possa ser mais facilmente “aceitável”. Contudo, não ocorrer de forma nenhuma, como tem sido observado nos últimos três triênios, é uma questão preocupante.

II.II – O VIÉS POLÍTICO DAS AUDIÊNCIAS

Nesse tópico serão avaliadas as audiências que ocorreram nos dois últimos triênios (2012 a 2017), ilustrados no gráfico 3, onde serão analisados o nível de interação e a qualidade do debate dos parlamentares presentes através da categorização dos discursos proferidos em temas já definidos na parte metodológica. É importante frisar que o discurso proferido por cada parlamentar (incluindo possíveis réplicas e tréplicas) pôde ser elencado em até três temas diferentes, por motivos de permitir a montagem da tabela de forma mais completa possível. Nesse sentido, cada parlamentar só foi contabilizado no campo de interação uma única vez, independente de quantos discursos e perguntas o mesmo proferiu.

A hipótese formulada é de que as questões levantadas pelos integrantes das audiências são de caráter mais político do que de cunho econômico, em que o tempo de pergunta, tal qual a réplica ou a tréplica, são utilizados principalmente para realizar críticas ao governo vigente, tendo em vista que o Presidente do BACEN é uma indicação do chefe do Executivo; ou ainda para realizar propaganda das benfeitorias do parlamentar ou defender alguma bandeira específica que nada tem a ver com o objetivo da audiência, que tem por finalidade debater as políticas econômica, creditícia e cambial e o impacto e o custo fiscal de suas operações, conforme estabelece a lei. Dessa forma, os discursos analisados dentro do período estabelecido foram categorizados em sete temas, de forma que cada discurso pôde ser elencado em até três categorias, que estão melhores explicados na metodologia do presente trabalho. As duas primeiras linhas são referentes à quantidade de parlamentares que registraram quórum na reunião em contrapartida com quantos que fizeram o uso da palavra através da lista de oradores, respectivamente. Todos os discursos proferidos que eram referentes à temática da audiência foram elencados no primeiro tema (assuntos econômicos no Brasil). Por fim, na última linha da seguinte tabela estão destacados todos aqueles assuntos que foram amplamente discutidos na audiência, ainda que não tivessem relação com o tema da mesma.

| Quantidade de perguntas e comentários realizadas por parlamentar, dividida por tema | | | | | | | | |
|---|--|----------------------------|------------------------------------|---|---|--|-------------|----------|
| | 1/2012 | 2/2012 | 1/2013 | 2/2013 | 1 e 2/2014 | 1/2015 | 1/2017 | Média*** |
| QTD de parlamentar que registrou quórum | 48 | 12 | 51 | 55 | 34 | 68 | 37 | 43,5 |
| QTD de parlamentar que interagiu* | 10 | 3 | 15 | 12 | 11 | 16 | 11 | 11,14 |
| Assuntos econômicos no Brasil | 7 | 3 | 10 | 10 | 11 | 12 | 9 | 10,33 |
| Críticas ao governo | 4 | | 3 | | 5 | | 1 | 2,1 |
| Exaltação do governo | 2 | 2 | 2 | | 3 | 2 | 2 | 2,1 |
| Propaganda de si | 2 | | | 3 | 2 | 2 | | 1,2 |
| Crítica aos bancos | 1 | | | 1 | 1 | 1 | 1 | 0,71 |
| Abordagem de outro setor** | 2 | 2 | 4 | 3 | 7 | 9 | 1 | 4,66 |
| Economia Mundial | 3 | 1 | 3 | 2 | 2 | 1 | 2 | 2 |
| Assuntos em alta na audiência | Bancos pan-americanos, cruzeiro do sul e pactual | Crise Européia, Exportação | Crise Européia, inflação do tomate | Alta da gasolina, tomate e alta da conta de luz | Convocação dos concursados do BCB, Petrobrás e alta da conta de luz | Operação Lava-jato, Petrobrás, pedaladas fiscais, convocação dos concursados | Agronegócio | |

Tabela 3¹⁰.

Fonte: Autoria própria (2018)

A tabela 3 acarreta algumas peculiaridades interessantes, tal como, dentro do período analisado, a existência de quórum relativamente alto (média de 43,5) quando comparado com o nível de interação dos parlamentares (média de 11,14). Esse dado permite que duas hipóteses possam ser formuladas. A primeira é de que muitos destes parlamentares marcam presença, mas não acompanham, de fato, a audiência, como é de praxe acontecer em diversas reuniões

¹⁰ *A contagem de parlamentares que interagiram na reunião não conta com o presidente da Mesa, a não ser que o mesmo tenha manifestado sua opinião enquanto parlamentar.

**Sobre a fuga ao assunto, muito se falou sobre a exportação de diversos setores, sobre a alta do combustível e corrupção na Petrobrás, sobre minas e energia e agropecuária, assistência social, alta nas contas de luz, e Pedaladas Fiscais. Nessa linha também entraram debates sobre LOA e LDO.

*** A média obtida, assim como toda a tabela 2, foi calculada pela autora do presente trabalho, e registra a média de ocorrência de cada categoria de tema para todas as audiências analisadas dentro do corte temporal.

das Comissões do Parlamento, aonde há registrado quórum regimental para que a reunião possa ser aberta, mas os legisladores não estão de fato presentes no plenário; outra hipótese é de que muitos desses parlamentares que marcaram presença e não entraram na lista de oradores estavam lá apenas para ouvir, entenderam o que foi exposto e tiveram suas dúvidas sanadas, de forma que não sentiram necessidade de realizar nenhum tipo de comentário ou indagação. Essa hipótese, contudo, é menos provável, principalmente pelo fato da visibilidade que o legislador ganha ao usar da palavra: do ponto de vista político, a manifestação é importante.

Abre-se aqui um parêntese para se falar da única audiência da CMO em conjunto com as comissões temáticas que ocorreu em cumprimento da LRF de 2015, que além de atingir níveis recordes de quórum e de interação (dentro do período analisado), também teve alto índice de fuga ao tema. Não coincidentemente, na mesma época começaram os rumores das chamadas pedaladas fiscais, o que resultou, em maio de 2016 - um ano depois - na decisão pelo plenário do Senado Federal de abertura do processo de *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff, resultando posteriormente da perda do mandato da mesma. Observa-se, também, que em dezembro de 2015 a CMO agendou e desmarcou a segunda audiência em cumprimento da LRF do ano. Nessa mesma época o Congresso Nacional enfrentava o início do que seria o caos político de 2016, quando a Câmara dos Deputados começou a se mobilizar em prol da formação de Comissão Especial que analisaria o pedido de *impeachment* que o Presidente da Casa havia aceitado – o Supremo Tribunal Federal não só recusou a formação da CESP, como alterou o rito de procedimentos do que foi adotado no processo de Fernando Collor, em 1992.

Nesse sentido, observa-se também que na audiência, realizada em 2015, os congressistas evitaram tecer críticas diretamente ao governo, ainda que houvesse, de forma indireta, reclamações direcionadas à Chefe do Executivo, ao abordarem, por exemplo, as pedaladas fiscais e o esquema de corrupção da Petrobrás, junto com a operação Lava-Jato. Isso pode ser melhor observado no gráfico comparativo abaixo:

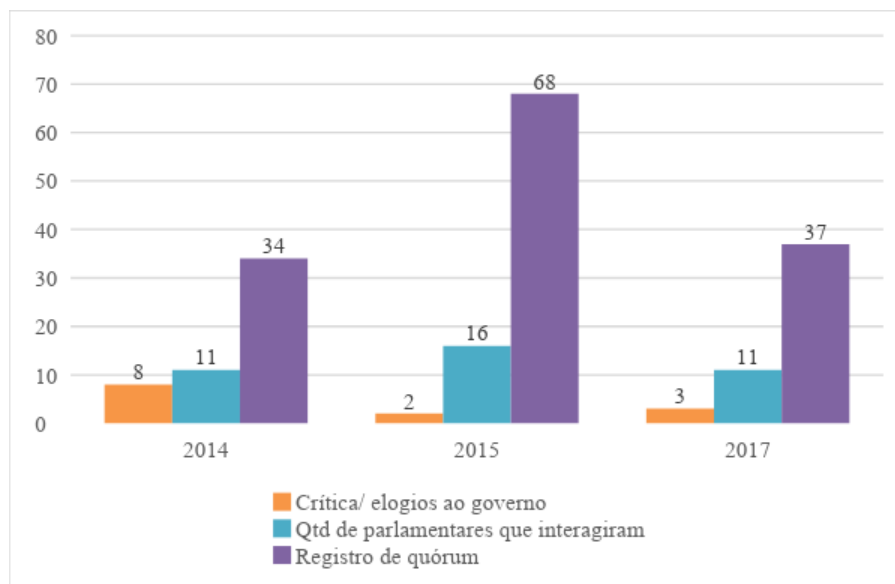


Gráfico 4

Em contrapartida, a quantidade de discursos proferidos que fugiam do tema (marcado em azul como quantidade de parlamentares que interagiram na reunião) e de críticas e elogios ao governo (marcado em laranja no gráfico 4) naquela audiência, realizada em dezembro, 2014 foi alto, quando comparado com os outros anos estudados. Esta reunião teve um viés altamente político e pouco técnico, além das constatações dos parlamentares terem sido realizadas de forma grosseira, e não indicadas a uma figura pública, o que demonstra claramente a insatisfação da oposição com o fato da presidente Dilma Rousseff ter sido reeleita, o que é observado nos fragmentos dos discursos:

A gente sabe que a economia está toda desarrumada. Está mesmo, porque o PT, através da Presidente Dilma, empreendeu todos os esforços para ganhar uma eleição com uma margem mínima, imputando aos seus adversários fatos negativos que ela ousou praticar logo depois da eleição. (...) A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem vigência para 12 meses, mas, faltando pouco mais de 20 dias para o final do exercício, querem alterar a LDO, o que é uma aberração jurídica e fiscal. E, agora, querem modificar todos os critérios com relação à LDO de 2015, sem a gente ter a certeza de que ela vai ser cumprida (MENDONÇA FILHO, 2014)¹¹.

Nesse mesmo teor, outros deputados da oposição proferiram discursos que muito pouco ou nada tinham a ver com o tema da reunião ou com o presidente do Banco Central, que constantemente demonstra seu desconforto com as constatações dos parlamentares.

Não é de hoje que nós temos procurado colocar, Sr. Presidente, a falta de articulação do Governo com as contas do País. Não é de hoje que o Governo Federal usa de truques e malabarismos contábeis de toda a natureza para alcançar a meta fiscal prometida a cada ano. Isso tem sido frequente no governo. Denúncias aqui e acolá,

¹¹ Pronunciamento do Deputado Mendonça Filho (DEM/PE), em 09 dez. 2014.

matérias na imprensa permanentemente mostrando esse malabarismo que o Governo usa para poder se articular bem com a proposta no alcance da meta fiscal prometida a cada ano (MACRIS, 2014).¹²

A base aliada do então governo Dilma também ajudou a fazer, de o que seria uma audiência séria com um intuito importante, um circo regado a ironias:

O ilustre colega, Deputado Mendonça Filho, usou aqui a expressão de que este é um “Governo esquizofrênico”. Na realidade eu acho que quem está vivendo uma crise de esquizofrenia é a Oposição, porque, ao mesmo tempo, o Líder do Democratas, Deputado Mendonça Filho, anuncia a intenção de obstruírem o debate da LDO de 2015. Consequentemente dificultando a tramitação do próprio Orçamento (PIMENTA, 2014)¹³.

Nos discursos proferidos, é possível notar a discrepância de opiniões e de dados dos parlamentares, onde a base e a oposição do governo empenham esforços para provar seus pontos de vista, por vezes com argumentos e dados econômicos exacerbados e/ou alterados. Constantemente, os parlamentares disparam questionamentos que já foram respondidos na apresentação do Ministro, que tenta se esquivar de discursos altamente políticos, já que, mesmo que a autarquia conte com certo grau de independência, ainda é órgão integrante do Poder Executivo, que, assim como o próprio Ministro, trabalha com a equipe econômica indicada, em parte, pelo (a) Presidente da República.

¹² Pronunciamento do Deputado Vanderlei Macris (PSDB/SP), em 09 dez. 2014.

¹³ Pronunciamento do Deputado Paulo Pimenta (PT/RS), em 09 dez. 2014.

CAPÍTULO III – COMO OCORRE AO REDOR DO MUNDO

O presente capítulo versará sobre a forma que a prestação de contas dos bancos centrais ao redor do mundo ocorre perante o Poder Legislativo de seus respectivos países. Antes disso, porém, é interessante avaliar até que ponto a divulgação e transparência sobre políticas monetárias são mais benéficas à sociedade do que prejudiciais, conforme avaliam Sylvester Eijffinger e Petra Geraats:

It is important to emphasize that greater transparency may not be desirable. The comprehensive survey by Geraats (2002) explains the great variety of theoretical findings in the literature, depending on the aspect considered and the structure of the model. For example, transparency about supply shocks is detrimental when it affects the contemporaneous aggregate supply equation, because it hampers output stabilization. Furthermore, the public announcement of noisy information (e.g. a highly uncertain future interest rate path) could lead to greater variability and reduce social welfare when agents discard private information to coordinate their actions (MORRIS; SHIN, 2002, apud EIJJFINGER; GERAATS, 2006, p. 6).

Apesar disso, os autores também abordam os aspectos positivos que a maior transparência da tomada de decisão dos bancos centrais acarreta, tais como controle da inflação e a melhora da reputação da entidade, e maior flexibilidade ao banco central para estabilização de preços, e conseqüentemente a redução da volatilidade dos produtos. Por fim, afirmam, também, que “it reduces private sector uncertainty; and it allows for greater accountability which makes it possible to align the actions of central bankers closer to socially optimal monetary policy” (EIJJFINGER; GERAATS, 2006, p. 6).

Nesse sentido, os mesmos autores diferem cinco aspectos de transparência aos bancos centrais, são eles:

- Transparência política, que versa sobre a abertura aos objetivos políticos, compreendendo também a elaboração e divulgação de documentos formais sobre as decisões a respeito de políticas monetárias ou de políticas possivelmente conflitantes;
- Transparência de políticas, que especifica que deve haver um anúncio claro e imediato de decisões de políticas monetárias, além da explicação sobre a escolha por uma política econômica específica. Essa etapa é importante, porque, segundo os autores, as tomadas de decisão que envolvem as políticas monetárias são tipicamente realizadas de forma discreta.
- Transparência econômica, em que o foco são as informações econômicas utilizadas para guiar determinada política monetária. Isso inclui os dados usados pelo banco central para construir previsões econômicas ou avaliar o impacto de suas decisões;
- Transparência procedimental, que diz respeito as formas em que as decisões sobre políticas monetárias são tomadas. Esse tipo de transparência pode ser alcançado com a divulgação de atas e de registros de votação;
- Transparência operacional, que aborda a maneira que ocorrerá a implementação das decisões tomadas pelo banco central, se tratando

principalmente de reparação e controle de erros cometidos anteriormente, que podem afetar o curso das políticas monetárias (EIJFFINGER; GERAATS, 2006, p. 3-4, tradução nossa).

Sobre esses critérios, Eijffinger e Geraats argumentam que as transparências política, econômica e operacional poderiam indicar um aumento na credibilidade da política monetária de queda inflacionária, a transparência procedimental pode melhorar a qualidade da tomada de decisão, e a transparência de políticas poderia aumentar a eficácia da fixação da taxa de juros. “The fact that some aspects of transparency could have a similar effect suggests that there may be some degree of substitutability” (2006, p. 6).

Utilizando essas cinco formas de transparência supracitados e seguindo os mesmos critérios¹⁴ de pesquisa que Eijffinger e Geraats (2006), Dincer e Eichengreen (2007) apontaram que, em 2005, os bancos centrais que apresentavam maior grau de transparência em suas ações eram: i) Banco de Reservas da Nova Zelândia/Austrália; ii) Riksbank Sueco; iii) Banco Central da Inglaterra; iv) Banco Nacional da República Checa; v) Banco Central do Canadá; vi) Banco Central da Europa; e, vii) Banco Central das Filipinas. Por outro lado, os sete bancos centrais considerados menos transparentes do mundo, no mesmo ano estudado, eram os de Aruba, Bermudas, Etiópia, Kuwait, Líbia, Arábia Saudita e Iêmen (DINCER; EICHENGREEN, 2007, tradução nossa).

Contudo, em atualização do mesmo estudo, os autores reformularam essa lista utilizando a mesma metodologia, e chegaram à conclusão que, em 2010, os bancos centrais que apresentavam maior grau de transparência em suas ações eram: i) Riksbank Sueco; ii) Banco de Reservas da Nova Zelândia/Austrália; iii) Banco Central da Hungria; iv) Banco Nacional da República Checa; v) Banco Central da Inglaterra; e, vi) Banco Central de Israel. Já os menos transparentes eram os bancos da Angola, Aruba, Bermuda, das Ilhas Cayman, Líbia, Síria e de Tonga (DINCER; EICHENGREEN, 2014, tradução nossa).

O Banco Central da Suíça (Sveriges Riksbank) é o mais antigo do mundo, que conta com alto grau de independência, em uma nação mundialmente conhecida pelos seus bancos. Dessa forma, não é surpresa que a instituição componha a lista dos mais transparentes do mundo. O parlamento suíço, conhecido como Riksdag, nomeia os membros do Conselho Geral do Riksbank que, por sua vez, indicam os membros do conselho executivo do banco e

¹⁴ Os critérios se resumem a contabilizar em até três pontos para cada tipo de transparência que cada Banco Central exercia, de forma que a pontuação máxima obtida seria de quinze pontos. Para detalhes da metodologia utilizada pelos autores, conferir a íntegra do artigo: EIJJFINGER, Sylvester; GERAATS, Petra. How Transparent are Central Banks?. **European Journal of Political Economy**, 2006. p. 1-22. Disponível em <<https://pure.uvt.nl/portal/files/693003/article.pdf>>

fiscalizam o trabalho exercido por eles. O parlamento deu ao Banco Central do país o status de independente, assim, o Conselho Executivo toma as decisões relacionadas às políticas monetárias sem instrução de quaisquer outras partes. Conforme informado no site oficial, Ao delegar a tarefa de manter a inflação em um nível baixo e estável para o Riksbank, o Riksdag garantiu que a política monetária se baseia em uma perspectiva de longo prazo e que há uma base sólida para a credibilidade da meta de inflação. Apesar disso, o Conselho se reúne duas vezes ao ano com o parlamento sueco para a prestação de contas e explicação de suas políticas monetárias, onde os parlamentares podem questionar e opinar sobre o que está sendo realizado. O portal oficial do Riksbank é completo e detalhado, o que facilita a obtenção de informações relevantes.

O Banco de Reservas de Nova Zelândia (The Reserve Bank of New Zealand's) tem sua relação com o governo e o parlamento definidos através do "Reserve Bank Act 1989", que estabelece que a instituição tem independência estatutária, mas deve prestar contas para com o governo. Conforme informações disponíveis no portal oficial do banco, alguns documentos produzidos pela instituição são apresentados ao parlamento como forma de *accountability*. Dois dos principais deles são: uma declaração com as justificativas da instituição sobre as decisões por determinadas políticas monetárias, que deve ser enviado trimestralmente ao Poder Legislativo; e, o segundo, um relatório enviado semestralmente ao parlamento sobre a estabilidade financeira do país. É válido salientar que nenhum deles carece de aprovação. Não foram encontrados detalhes a respeito da ocorrência ou não de reuniões presenciais entre os funcionários de alto escalão do banco e o parlamento. O site oficial da instituição não é muito claro e objetivo quanto à prestação de contas nesse sentido, quando comparado com os dos outros bancos que estão sendo estudados.

O Banco Central da Hungria (Magyar Nemzeti Bank - MNB) coopera com o governo em diversas áreas. O órgão deverá ser consultado em relação às decisões e projetos de lei relativos ao sistema financeiro, o ministro da fazenda deve informar ao banco antecipadamente as propostas orçamentárias e o MNB deve emitir pareceres sobre o assunto ao governo e apresentar seus pontos de vista à comissão competente do parlamento. Em relação ao parlamento, o diretor do Banco Central deverá, por lei, fornecer relatórios orais e escritos a essa esfera, além disso, os estatutos do órgão também deverão ser apresentado ao legislativo. Apesar do site ser vasto em informações, não traz detalhamentos sobre esses relatórios, de forma que não foram encontrados dados quanto à periodicidade ou a necessidade de aprovação destes pelo parlamento ou não.

O Banco Central da República Checa (The Czech National Bank) possui independência definida pela legislação que lhe dá total direito de tomar medidas a respeito de instituições supervisionadas pelo órgão. Dessa forma, para assegurar que a supervisão seja transparente ao público, o Banco Nacional da República Checa publica relatórios de supervisão do mercado financeiro, onde também justifica a tomada de decisão de determinadas políticas monetárias. Esses relatórios são discutidos pelo Parlamento do país, ainda que não careçam de aprovação. O portal oficial da instituição também não é muito claro a respeito de audiências presenciais com os representantes do Banco, assim como os períodos em que esses relatórios são divulgados.

O Banco central da Inglaterra (Bank of England) é pertencente ao governo do Reino Unido, e deixa claro em seu portal que é *accountable* ao parlamento e ao público em geral. Ainda que independente, deve explicações sobre a tomada de decisão a ambos. Por conta do sistema político vigente no Reino Unido, que se trata de uma monarquia constitucional com parlamentarismo, é válido explicar como o quadro de diretores do banco – composto, atualmente, por treze membros que supervisionam todas as ações, de forma que não existe um presidente – é definido. Todos os diretores são indicados pela Rainha, que segue as recomendações do primeiro ministro e do Chanceler da Inglaterra. No Banco Central Inglês, Diretores Executivos e membros externos do Comitê de Política Monetária e do Comitê de Política Financeira comparecem regularmente na Câmara dos Comuns, mais especificamente no Comitê/Comissão do Tesouro, após a publicação do Relatório de Inflação, Relatório de Estabilidade Financeira e Relatório Anual da Autoridade de Regulamentação Prudencial – não há especificações claras no portal sobre os períodos em que esses relatórios são divulgados. Antes da nomeação dos novos membros do Comitê de Política Monetária e do Comitê de Política Financeira, eles também passam por audiências na Comissão do Tesouro, como uma espécie de sabatina – ainda que não necessitem de aprovação deste, sendo que a maior finalidade da reunião é a apresentação dos novatos. Outras comissões também podem, ocasionalmente, realizar reuniões com representantes do Banco. Todas as transcrições, relatórios e vídeo de todas essas reuniões estão disponíveis no site do Parlamento do Reino Unido para que todos possam acessar. Quando comparado com outros sites oficiais estudados, o portal da instituição é claro a respeito das informações, ainda que não sejam muito detalhadas.

No Banco Central de Israel (Bank of Israel) as decisões, políticas e realizações da instituição deverão ser reportadas ao Knesset (parlamento israelense), ao governo e à população. Os responsáveis deverão apresentar um relatório que contem as razões para a tomada de decisão, as informações relevantes ao sistema financeiro, as previsões e avaliações

do desenvolvimento econômico esperado. Esse procedimento será realizado por meio de relatórios de inflação publicados e outros relatórios periódicos, como resumos das discussões do Comitê Monetário, decisões fundamentais do Conselho de Administração, etc. O relatório não carece de aprovação do Knesset. O site não é muito claro a respeito de reuniões presenciais no parlamento, ou à periodicidade em que esses relatórios são divulgados.

Dentre os que saíram da lista de 2010, mas constavam em 2005, estão o Banco Central do Canadá (Bank of Canada), que tem entre suas determinações a obrigação de apresentar, anualmente, suas demonstrações financeiras auditadas, que são acompanhadas por um relatório expedido pelo governo, direcionado ao Ministro da Fazenda. Esse relatório é apresentado pelo Ministro da Fazenda ao parlamento, onde ocorrem as discussões a respeito das tomadas de decisão do órgão. O portal oficial é muito objetivo e pobre em detalhes a respeito das informações, quando comparado com outros.

O Banco Central Europeu (European Central Bank) é o que, dentre todos os bancos estudados, possuía mais informações claras, detalhadas e objetivas em seu site oficial, com facilidade de serem encontradas. Nesse órgão, o seu presidente participa de audiências trimestrais com a Comissão de Assuntos Econômicos e Monetários do Parlamento Europeu. Juntamente com o presidente, outros membros do Conselho Executivo também integram essas reuniões para auxiliar na explicação da tomada de decisão do órgão sobre temas específicos. Como parte da interação da reunião, os parlamentares podem direcionar perguntas escritas aos representantes do Banco Central, que serão respondidas ao desenrolar da audiência. Por fim, a instituição apresenta um relatório anual, explicando suas atividades, tomada de decisão e políticas monetárias definidas para o Eurosistema, que é enviado para alguns órgãos governamentais, como o Conselho da União Europeia, o Conselho Europeu e ao Parlamento Europeu – a este último, o vice-presidente do Banco Central vai, anualmente, até uma sessão específica da Comissão de Assuntos Econômicos e Monetários para apresentá-lo. O relatório, em casos excepcionais, pode ser discutido também no plenário do parlamento, onde então o Presidente da instituição quem vai representar e discutir o documento.

O Banco Central das Filipinas (Bangko Sentral ng Pilipinas), por outro lado, é o mais pobre do que diz respeito à divulgação de informações em seu portal oficial, de forma que não foi encontrado nenhum dado relativo à relação entre a instituição e o parlamento. Diante deste cenário, fontes de pesquisa secundárias foram acionadas, como a busca por artigos acadêmicos que versassem sobre o assunto e a troca de e-mails com o Banco, que apesar de ter obtido resposta rapidamente, esta foi dada de forma rasa e improficua. Assim, concomitantemente com

os recursos limitados que a autora possui, não foi possível responder em como se dá essa relação nesta nação.

Todos os bancos centrais citados contam, em maior ou menor grau, com independência para a tomada de decisão de suas próprias políticas monetárias. Isso significa, segundo Hupkes et al, que “in statutes and laws, an agency’s independence usually means that it does not accept directives from the government.” (2006, p.2), contudo, o autor também afirma que “agency independence is never absolute.” (2006, p.2). Sobre essa questão, os autores também afirmam que “accountability and independence are complementary. Accountability reinforces an agency’s independence by giving its actions legitimacy.” (HUPKES et al, 2006, p.3). Assim, é importante deixar claro que, ainda que o Banco Central possua alto grau de independência e autonomia, ele não está isento de exercer *accountability* a outros órgãos, instituições, e Poderes que compõem o Estado.

A independência não significa autonomia para realizar políticas monetárias sem a interferência do governo central; significa, acima de tudo, independência para perseguir a estabilidade de preços, mesmo que isto represente o sacrifício de outros objetivos mais importantes para as autoridades políticas” (CUKIERMAN, 1992 apud SANTOS; PATRÍCIO, 2002, p. 95).

Hupkes *at al* (2006) também explanam que há cinco formas que as agências reguladoras e supervisoras – como os Bancos Centrais – podem realizar a *accountability* ao Poder Legislativo: relatórios anuais regulares direcionados às comissões; apresentações orais no parlamento onde são respondidas perguntas; apresentações ao parlamento para o incentivo de que propostas de leis sejam criadas; apresentações sobre os resultados obtidos com determinadas políticas financeiras; e encaminhamento de relatórios de auditorias.

Nota-se que muitos desses critérios foram utilizados por todos os Bancos Centrais estudados, e que quando comparado com o Brasil, o BACEN também utiliza da maioria desses parâmetros indicados e utilizados pelos de grandes nações. O envio de relatórios sobre políticas monetárias estão estabelecidos na Lei 9.096 de 26 de junho de 1995, também conhecida como Lei do Real, que estabelece no capítulo II art. 6º que o Presidente do BACEN submeterá ao CMN, no início de cada trimestre, programação monetária para esse período de três meses, que deverá ser aprovado pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal. Também no art. 7º da mesma lei é estabelecido que o Presidente do Banco Central do Brasil enviará ao Presidente da República e aos Presidentes das duas Casas do Congresso Nacional, através do Ministro da Fazenda, um relatório trimestral sobre a execução da programação monetária e um demonstrativo mensal das emissões de Real com as razões determinantes desta emissão. Já na

Lei 4.595 de 31 de dezembro de 1994, art. 4º § 6º, fica determinado que o CMN encaminhe ao Congresso Nacional, até 31/03 de cada ano, relatório da evolução da situação monetária e creditícia do País no ano anterior, no qual descreverá, detalhadamente, as providências adotadas para cumprimento dos objetivos estabelecidos nesta lei (que cria o Conselho Monetário Nacional), justificando destacadamente os montantes das emissões de papel-moeda que tenham sido feitas para atendimento das atividades produtivas.

Já as reuniões presenciais estão previstas principalmente na Lei Complementar 101 de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que traz em seu art. 9º § 5º que “No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços” (BRASIL, 2000), conforme foi objeto de estudo desse presente trabalho. O mesmo ocorre no Regimento Interno do Senado Federal, art. 99, § 1º, em que são tratadas algumas das competências da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), que estabelece que “a Comissão promoverá audiências públicas regulares com o Presidente do Banco Central do Brasil para discutir as diretrizes, implementação e perspectivas futuras da política monetária.”, e §2º “As audiências de que trata o § 1º deste artigo ocorrerão na primeira quinzena de fevereiro, abril, julho e outubro, podendo haver alterações de datas decorrentes de entendimento entre a Comissão e a Presidência do Banco Central do Brasil.” (BRASIL, 1970).

Todas estas leis visam a maior prestação de contas do Banco Central ao Poder legislativo. Santos e Patrício afirmam que através da Constituição Federal de 1988:

Os constituintes decidiram, de um lado, por um aumento da autonomia do Banco Central, e de outro lado, por um maior controle deste pelo Legislativo. Além da revogação da lei 4595/64 e da extinção do Conselho Monetário Nacional, previu-se, na Constituição, um novo arranjo institucional para o Banco Central e para o sistema financeiro, a ser regulamentado posteriormente. O Banco Central foi proibido constitucionalmente de financiar direta e indiretamente o Tesouro Nacional, pelo artigo 164 da Constituição. Em segundo lugar, foram aprovados dispositivos como o do exercício exclusivo da competência da União para emitir moeda, por meio do Banco Central (art. 21 e 164 inciso I) e o da necessidade de aprovação prévia pelo Senado Federal, em votação secreta, após arguição pública, dos designados pelo presidente da República para os cargos de presidente e diretores do Banco Central (art. 52). Para o Conselho Monetário Nacional, pelo artigo 25 do Ato das Disposições Transitórias, previu-se um esvaziamento de suas atribuições (SANTOS; PATRÍCIO, 2002. p. 100).

Nesse sentido, os autores também afirmam que essa organização de prestação de contas baseia-se na “ampla delegação de poder para autoridades do Executivo e do Banco Central no

sentido de definir a política monetária e instâncias bem definidas para que o Legislativo promova atividades de prestação de contas.” (SANTOS; PATRÍCIO, 2002, p. 101).

Entende-se, assim, que existem argumentos jurídicos, na normal legal brasileira, suficientes para que a prestação de contas do BACEN perante o legislativo ocorra de forma profícua e completa. Contudo, é observado da parte do parlamento certo desinteresse, especialmente nos últimos anos – conforme explicado no capítulo dois do presente trabalho – pelos temas vinculados às políticas monetárias, principalmente no aspecto das reuniões presenciais. As causas podem ser variadas, porém, segundo os autores Santos e Patrício, a explicação pode ser dada tendo em vista que:

(...) os legisladores sofrem forte restrição no que concerne à quantidade de tempo disponível para se dedicar às diversas tarefas relevantes ao exercício de seu mandato. Milhares são os temas a serem tratados, assim como os interesses a serem levados em consideração, e o tempo investido para tratar de um compete com o tempo necessário para tratar dos demais. Por isso, estão sempre buscando formas para economizar esforços e recursos, e a delegação é uma solução quase que natural, tendo em vista o corte nos custos de decisão. Evidentemente, quanto mais complexo o tema sob exame, maior o custo de informação e, portanto, mais tempo a ser investido para tratar de forma adequada a matéria. A política monetária é um desses temas complexos – incerteza e risco de impopularidade sempre rondam decisões relativas à moeda, aos juros e ao câmbio. Trata-se, enfim, de tema em torno do qual giram fortes incentivos para a delegação de tarefas a agentes especializados. (SANTOS; PATRÍCIO, 2002, p. 103).

Outro fator que pode influenciar o distanciamento entre o Poder Legislativo e as políticas do Banco Central é a qualidade do parlamento brasileiro. O fato de qualquer cidadão brasileiro, desde que maior de 21 anos e que não esteja em débito com suas obrigações públicas, poder legalmente se eleger deputado federal no estado em que tem domicílio, é alvo de questionamentos no Brasil. O fato do cargo público não exigir nenhum tipo de formação acadêmica pode acarretar em consequências graves para a qualidade do debate na esfera pública. Dessa forma, a delegação da tomada de decisão sobre assuntos que tangem o sistema financeiro quase que exclusiva a órgãos do Executivo pode ser justificada, também, pela falta de conhecimento parcial ou total de grande parte dos parlamentares no tema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do presente trabalho é possível fazer algumas análises que, ainda que preliminares, são importantes. Nota-se, primeiramente, que houve um impacto entre a CPI dos Bancos e a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada menos de um ano depois do fim dos trabalhos da Comissão de Inquérito. Ainda que não tenham sido encontrados documentos formais que comprovem essa relação, a partir da análise de conteúdo de discursos de parlamentares – obtidos através das notas taquigráficas de sessões plenárias que debateram a LRF enquanto esta ainda era um Projeto de Lei Complementar – é possível perceber a preocupação de deputados e senadores em tornar as ações do Banco Central mais transparentes.

Também foi constatado que propostas legislativas importantes originárias da CPI, como a criação da Subcomissão do Sistema Financeiro, que ficaria responsável por analisar matérias econômicas de alta relevância, assim como promover eventos e audiências públicas sobre os temas em questão, nunca foram aprovadas ou sequer amplamente discutidas. Essa matéria especificamente foi engavetada algumas vezes, até que foi arquivada de forma que nenhum parlamentar pediu o desarquivamento, ainda em 2011.

Sobre a edição de Medidas Provisórias, foi possível notar um decréscimo muito grande a partir de 2001, depois da Emenda Constitucional nº 32/01. Quando comparado com o governo de FHC, que realizou grandes marcos econômicos na história do país através da edição de Medidas Provisórias, percebe-se que nos governos Lula e Dilma esses números caíram significativamente. Não é possível concluir, porém, se essa queda é justificável apenas pela eficácia da emenda constitucional, ou se o Banco Central passou a ter, ao longo dos últimos 15 anos, mais autonomia e independência para sua tomada de decisão, de modo geral, de modo que não precisasse da interferência de uma Medida Provisória.

No segundo capítulo foi possível comprovar desobediência ao ordenamento jurídico por parte do parlamento brasileiro, que está em descumprimento do art. 9 § 5 da Lei de Responsabilidade Fiscal desde a promulgação da lei. Esse capítulo é, sobretudo, importante, já que esse mesmo parlamento justificou, em 2016, o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff por desobedecer outro artigo da mesma lei. Essa afirmação fomenta o questionamento já existente da ciência política sobre a legitimidade do parlamento brasileiro para votar o processo de deposição da presidente democraticamente eleita, principalmente por se tratar, teoricamente, de uma violação legal que o Poder Legislativo também está cometendo há muitos anos.

Pôde ser avaliado também – por meio da análise de conteúdo dos discursos dos parlamentares presentes nas reuniões realizadas em cumprimento do art. 9 § 5 da Lei de Responsabilidade Fiscal – que foram realizados alguns pronunciamentos enviesados, com mais função de tecer críticas ou elogios ao governo vigente, assim como abordar outros setores da economia que pouco ou nada tem a ver com as políticas monetárias, creditícias e cambiais apresentadas pelo Presidente do Banco Central. Contudo, conforme apresentado no terceiro capítulo, é de praxe dos Bancos Centrais, considerados em 2010 como mais transparentes do mundo, realizarem reuniões com o Parlamento, com a finalidade de aprimorar a *accountability* e aumentar a prestação de contas entre o órgão e este Poder.

No Brasil, contudo, conforme explicado por Santos e Patrício (2002), e citado no terceiro capítulo do presente trabalho, as políticas monetárias são um tema complexo e impopular, que demanda grandes esforços dos parlamentares para pautar e aprovar questões desse assunto, talvez até mais do que qualquer outro. A escolha dos parlamentares costuma ser, dessa forma, de empenhar esses esforços em suas próprias pautas, que comumente são mais populares. Assim, é normal a delegação da tomada de decisão acerca de assuntos dessa temática para outros órgãos especializados.

O debate, então, gira em torno do modo que a organização da prestação de contas do Banco Central do Brasil, para com o Poder Legislativo, pode ocorrer de forma mais aprofundada, e em quais pontos ela pode ser aperfeiçoada. Santos e Patrício sugerem que:

Sendo a CAE a comissão do Senado Federal responsável pelo exame de proposições ligadas ao sistema financeiro, além da produção de pareceres relativos à nomeação de diretores do Banco, é óbvio o potencial para barganhas entre membros do CAE e dirigentes do BACEN. A questão é: de que maneira a prestação de contas pode ser eficiente tendo em vista a possibilidade de a comissão responsável pelo exame de matéria financeira ter interesse em aquiescer com as preferências dos burocratas do Banco Central? A resposta é uma só: transferir a prerrogativa de investigar a agência para instâncias alternativas ao CAE, como, por exemplo, comissões parlamentares de inquérito (SANTOS; PATRÍCIO, 2002. p. 104).

A sugestão de criação de uma instância dentro do Congresso Nacional, que abrangesse senadores e deputados, que ficasse responsável por tomar conta de assuntos legislativos referentes ao Sistema Financeiro Nacional não é nova, e foi sugerida em 1999, pela CPI dos Bancos, conforme supracitado. Contudo, é difícil de concordar com a ideia de manter uma Comissão de Inquérito com este fim, dado, além das questões burocráticas e regimentais de uma CPI, o impacto na política externa (no sentido de desvalorização da moeda, dentre outros) que esse tipo de comissão, principalmente por estar vinculado a assuntos econômicos tão relevantes, pode ter.

Junto com a criação da subcomissão, outra sugestão interessante, para solucionar a questão, poderia ser a criação de um conselho, dentro da esfera legislativa, nos mesmos moldes que existe o Conselho de Comunicação Social¹⁵, atualmente no Congresso Nacional. Diferente das comissões e subcomissões, conselhos não possuem parlamentares como membros, mas contam com especialistas na temática, que são eleitos através de sessão conjunta do Congresso Nacional, dentre nomes indicados por entidades representativas do setor, o que garante alto nível técnico aos debates que acontecem nessas instâncias. Além disso, parlamentares podem encaminhar propostas legislativas ao Conselho para que a questão seja debatida entre especialistas.

Por fim, como sugestão de solução – talvez menos tangível, mas igualmente importante – é o serviço de conscientização dos parlamentares para valorizarem o aprendizado a respeito da temática. É um assunto altamente relevante, mas que ainda carece de conhecimento técnico por parte do parlamento, para que a exposição do Presidente do BACEN em audiências públicas, ou os relatórios que são reportados ao Poder Legislativo não tenha seu entendimento restrito aos membros da CFT e da CAE, mas à maioria dos parlamentares, para que as discussões possam alcançar um nível melhor de interação, e um debate de maior qualidade.

¹⁵ O Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional foi criado pela Lei 8.389, de 1991, e tem como atribuição a realização de estudos, pareceres, recomendações e outras solicitações que lhe forem encaminhadas pelo Congresso Nacional a respeito do tema da comunicação social no Brasil. Além disso, parlamentares podem enviar ao conselho projetos de lei para que emitam pareceres. Fonte: Senado Federal. Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/conselhos/ccs>> acesso em: jul. 2018.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU JUNIOR, Diogo Alves de. **Medidas provisórias: o poder quase absoluto I**. Diogo Alves de Abreu Junior. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. 74 p.
- AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, 2002.
- BANCO DO BRASIL. **Informações Financeiras**: Análise do Desempenho 3T07. Disponível em: <<http://www.bb.com.br/portalbb/page51,136,3240,0,0,1,8.bb?codigoNoticia=6340&codigoMenu=410>>. Acesso em: 15 jun. 2018.
- Bank of Canada. **Governance Documents**. Disponível em: <<https://www.bankofcanada.ca/about/governance-documents/>>. Acesso em 07 jun. 2018
- Bank of England. **Governance and funding**: Overview Appearances before Parliament. Disponível em: <<https://www.bankofengland.co.uk/about/governance-and-funding>>. Acesso em: 07 jun. 2018.
- Bank of Israel. **The Bank of Israel Law**: Management and decision making. Disponível em: <<http://www.boi.org.il/en/AboutTheBank/Law/Pages/Law.aspx>>. Acesso em: 05 jun. 2018.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 out. 2017.
- _____. Constituição (1988). Emenda Constitucional 32 de 11 de setembro de 2001. In: Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 jun. 2018.
- _____. Lei complementar nº101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp_101.htm>. Acesso em: 15 out. 2017.
- _____. Lei nº 4.595, de 31 de Dezembro de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4595.htm>. Acesso em: 24 jun. 2018.
- _____. Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L9069.htm>. Acesso em: 24 jun. 2018.
- _____. Senado Federal. Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970: Regimento interno do Senado Federal. Brasília, 100 p. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>>. Acesso em: 15 out. 2017.
- Czech National Bank. **The Supervisory Strategy of the Czech National Bank**: Responsibilities, objectives, powers, independence, accountability and resourcing. Disponível

em: <https://www.cnb.cz/en/supervision_financial_market/supervisory_strategy>. Acesso em: 07 jun. 2018

DINCER, N. Nergiz. EICHENGREEN, Barry. Central Bank Transparency and Independence: Updates and New Measures. **International Journal of Central Banking, International Journal of Central Banking**, vol. 10(1), p. 189-259

_____. Central Bank Transparency: where, why, and with what effects?. **National Bureau of Economic Research**, 1050 Massachusetts Avenue, Cambridge. March, 2007, 53p.

EIJFFINGER, Sylvester; GERAATS, Petra. How Transparent are Central Banks?. **European Journal of Political Economy**, 2006. p. 1-22.

European Central Bank. **Accountability**. Disponível em <<https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/accountability/html/index.en.html>>. Acesso em: 07 jun. 2018.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional / Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi. — 2ª ed. — Rio de Janeiro : Editora FGV, 2001. 232p.

_____. Instituições e Política no Controle do Executivo. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 689-727, 2001.

FREIRE, Felipe Ribeiro; BATISTA, Carlos Marcos. Como o cidadão avalia o Portal? Um estudo com os usuários do Portal da Transparência do Governo Federal. **Revista da CGU** – v.8, nº 13, jul/dez. 2016. p. 373-403.

HUPKES, Eva H. G.; QUINTYN Marc; TAYLOR, Michael. Accountability Arrangements for Financial Sector Regulators. **Economic Issues**, n. 39. 2006.

JORNAL DO SENADO. n.º 992. Brasília, 29 de novembro de 1999, p. 3, Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/jornal/edicoes/1999/11/29/jornal.pdf>>. Acesso em: 08 maio 2018.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva. **O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 90 e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

Magyar Nemzeti Bank. **Domestic co-operation**. Disponível em: <<https://www.mnb.hu/en/financial-stability/co-operation/domestic-co-operation>>. Acesso em 20 jun. 2018

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

Reserve Bank of New Zealand. **Responsibility and accountability**. Disponível em: <<https://www.rbnz.govt.nz/about-us/what-we-do>>. Acesso em: 07 jun. 2018

SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da Accountability no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [S.l.], v. 10, n. 47, jul. 2005.

SANTOS, Fabiano; PATRICIO, Inês. Moeda e poder legislativo no Brasil: prestação de contas de bancos centrais no presidencialismo de coalizão. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 17, n. 49, jun., 2002. p. 93-113.

SENADO FEDERAL. **Conselho de Comunicação Social – CCS**. Brasília: Senado Federal. Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/conselhos/ccs>>. Acesso em 24 jun. 2018

SOUZA, João Alberto. **Relatório final da CPI dos Bancos**, novembro de 1999. 512 p. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/82020/CPI_Bancos_.pdf?sequence=7>. Acesso em: 15 maio 2018.

Swedish Riksbank. **Ingves: The relationship between the Swedish Riksbank and the Riksdag**. Disponível em: <<http://archive.riksbank.se/en/Web-archive/Published/Speeches/2007/Ingves-The-relationship-between-the-Swedish-Riksbank-and-the-Riksdag/index.html>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

ANEXO A – MEDIDAS PROVISÓRIAS

1. MPV 784/2017 - Ementa: Dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários, altera a Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, a Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965, a Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, a Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, a Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, a Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999, a Lei nº 10.214, de 27 de março de 2001, a Lei nº 11.371, de 28 de novembro de 2006, a Lei nº 11.795, de 8 de outubro de 2008, a Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, a Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, o Decreto nº 23.258, de 19 de outubro de 1933, o Decreto-Lei nº 9.025, de 27 de fevereiro de 1946 e a Medida Provisória nº 2.224, de 4 de setembro de 2001, e dá outras providências

Autor: Poder Executivo

Data de Apresentação: 08/06/2017

Explicação da Ementa: Revoga o Decreto-lei nº 448, de 1969 e dispositivo da Lei nº 9.447, de 1977.

Situação: Perdeu a Eficácia

2. MPV 775/2017 - Ementa: Altera a Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, para dispor sobre a constituição de gravames e ônus sobre ativos financeiros e valores mobiliários objeto de registro ou de depósito centralizado.

Autor: Poder Executivo

Data de Apresentação: 07/04/2017

Explicação da Ementa: Revoga dispositivo da Lei nº 10.931, de 2004.

Situação: Transformado em Norma Jurídica

3. MPV 745/2016 - Ementa: Autoriza o Banco Central do Brasil a adquirir papel moeda e moeda metálica fabricados fora do País por fornecedor estrangeiro.

Autor: Poder Executivo

Data de Apresentação: 16/09/2016

Situação: Transformado em Norma Jurídica

4. MPV 639/2014 - Ementa: Autoriza o Banco Central do Brasil a alienar à Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro S.A. - CDURP os imóveis que especifica.

Autor: Poder Executivo

Data de Apresentação: 21/03/2014

Situação: Transformado em Norma Jurídica

5. MPV 608/2013 - Ementa: Dispõe sobre crédito presumido apurado com base em créditos decorrentes de diferenças temporárias oriundos de provisões para créditos de liquidação duvidosa nas condições que estabelece e dispõe sobre os títulos de crédito e instrumentos emitidos por instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, para composição de seu patrimônio de referência, e altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010.

Autor: Poder Executivo

Data de Apresentação: 01/03/2013

Situação: Transformado em Norma Jurídica

6. MPV 543/2011 - Ementa: Altera a Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, para autorizar a União a conceder a instituições financeiras subvenção econômica sob a forma de equalização de parte dos custos a que estão sujeitas, para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado.

Autor: Poder Executivo

Data de Apresentação: 25/08/2011

Situação: Perdeu a Eficácia

7. MPV 539/2011 - Ementa: Autoriza o Conselho Monetário Nacional, para fins da política monetária e cambial, a estabelecer condições específicas para negociação de contratos de derivativos, altera o art. 3º do Decreto-Lei nº 1.783, de 18 de abril de 1980, e os arts. 1º e 2º da Lei nº 8.894, de 21 de junho de 1994, e dá outras providências.

Autor: Poder Executivo

Data de Apresentação: 27/07/2011

Explicação da Ementa: O PLV apresentado altera também as Leis nºs 6.385, de 1976 e 10.931, de 2004.

Situação: Transformado em Norma Jurídica

8. MPV 443/2008 Ementa: Autoriza o Banco do Brasil S.A. e a Caixa Econômica Federal a constituírem subsidiárias e a adquirirem participação em instituições financeiras sediadas no Brasil, e dá outras providências.

Autor: Poder Executivo Data de Apresentação: 22/10/2008

Explicação da Ementa: Medida Provisória apelidada de "MP Anticrise II", que autoriza a compra de bancos e outras instituições financeiras em dificuldades. Cria a empresa Caixa - Banco de Investimentos S.A.

Situação: Aguardando Apreciação do Veto; Transformado em Norma Jurídica

9. MPV 442/2008 - Ementa: Dispõe sobre operações de desconto pelo Banco Central do Brasil e autoriza a emissão da Letra de Arrendamento Mercantil - LAM, e dá outras providências

Autor: Poder Executivo

Data de Apresentação: 06/10/2008

Explicação da Ementa: Altera a Lei nº 6.099, de 1974. Apelidada de MP Anticrise I.

Situação: Aguardando Apreciação do Veto; Transformado em Norma Jurídica

10. MPV 435/2008 - Ementa: Altera a Lei nº 10.179, de 6 de fevereiro de 2001, dispõe sobre a utilização do superávit financeiro em 31 de dezembro de 2007, e dá outras providências. NOVA EMENTA: Altera a Lei nº 10.179, de 6 de fevereiro de 2001, revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.179-36, de 24 de agosto de 2001; dispõe sobre a utilização do superávit financeiro em 31 de dezembro de 2007, e dá outras providências.

Autor: Poder Executivo

Data de Apresentação: 27/06/2008

Explicação da Ementa: Dispõe sobre a carteira de títulos mantida pelo Banco Central do Brasil para fins de condução da política monetária, sobre o resultado financeiro das operações com reservas e derivativos cambiais, sobre as sistemáticas de pagamento e de compensação de valores envolvendo a moeda brasileira em transações...

Situação: Aguardando Deliberação; Transformado em Norma Jurídica

11. MPV 142/2003 - Ementa: Dispõe sobre os créditos do Banco Central do Brasil contra instituição financeira credenciada a operar no Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos - CCR, e dá outras providências.

Autor: Poder Executivo

Data de Apresentação: 03/12/2003

Situação: Transformado em Norma Jurídica

12. MPV 77/2002 - Ementa: Altera as Leis nºs 10.464, de 24 de maio de 2002, 10.177, de 12 de janeiro de 2001, e 10.437, de 25 de abril de 2002, autoriza a concessão de crédito, com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, para aquisição dos títulos do Tesouro Nacional necessários à contratação de operação na forma da Resolução nº 2.471, de 26 de fevereiro de 1998, do Conselho Monetário Nacional, relacionada com dívidas contraídas com recursos de outras fontes; dispõe sobre reconversão de atividades de mutuários com dívidas junto a bancos oficiais federais; e dá outras providências.

Autor: Poder Executivo

Data de Apresentação: 28/10/2002

Situação: Transformado em Norma Jurídica