



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

DAVI DIÓGENES BELÉM PONTES

**ORÇAMENTO DE AUTORIDADE MONETÁRIA (OAM) COMO INSTRUMENTO
DE CONTROLE ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DO BANCO CENTRAL DO
BRASIL**

Brasília – DF

2024

DAVI DIÓGENES BELÉM PONTES

**ORÇAMENTO DE AUTORIDADE MONETÁRIA (OAM) COMO INSTRUMENTO
DE CONTROLE ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DO BANCO CENTRAL DO
BRASIL**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito à obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Professor Dr. José Alves Dantas

Brasília – DF

2024

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

BB428o Belém Pontes, Davi Diógenes
ORÇAMENTO DE AUTORIDADE MONETÁRIA (OAM) COMO INSTRUMENTO
DE CONTROLE ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DO BANCO CENTRAL DO
BRASIL / Davi Diógenes Belém Pontes; orientador José Alves
Dantas. -- Brasília, 2024.
57 p.

Monografia (Graduação - DIREITO) -- Universidade de
Brasília, 2024.

1. Orçamento de Autoridade Monetária. 2. Banco Central do
Brasil. 3. Tesouro Nacional. 4. OAM. 5. BCB. I. Dantas, José
Alves, orient. II. Título.

DAVI DIÓGENES BELÉM PONTES

**ORÇAMENTO DE AUTORIDADE MONETÁRIA (OAM) COMO INSTRUMENTO
DE CONTROLE ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DO BANCO CENTRAL DO
BRASIL**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito à obtenção do grau de bacharel em Direito.

Data da aprovação: 28/06/2024

José Alves Dantas - Orientador
Doutor em Contabilidade
Professor Face-UnB

Felipe Inácio Zanchet Magalhães
Mestre em Filosofia UnB e Doutorando em Direito FD-UNB
Professor FD-UnB

Eduardo Russolo Ferreira
Especialista em Gestão de Finanças Públicas e Mestrando em Contabilidade Face-UnB
Contador do BCB

DEDICATÓRIA

Ao meu filho João, por alegrar todos os meus dias.

A Lílian pelo companheirismo e apoio incondicionais.

Ao meu Pai por me ensinar que a educação é nosso maior bem.

A minha mãe pelo dom da vida.

A minhas avós-mães Socorro e Iridete (*in memoriam*) pela valorização da educação como ferramenta transformadora.

Aos meus irmãos Pedro, Caio e Raul por me ensinarem a ser uma pessoa melhor.

Aos meus sogros pelo exemplo de dedicação a família.

AGRADECIMENTOS

A UnB por ter me acolhido e por executar uma política pública essencial ao desenvolvimento do país.

A todos os docentes, servidores e colaboradores que contribuíram para realização desta graduação.

Aos colegas de graduação que tornaram essa jornada gratificante e realizadora.

Ao meu orientador, Professor José Alves Dantas, pelas contribuições essenciais a realização desse trabalho.

Ao Colega Bruno Afonso de Oliveria pelas pertinentes observações realizadas.

Aos professores Felipe Inácio Zanchet Magalhães e Eduardo Russolo Ferreira por terem aceitado contribuir com esse estudo.

*Mas porém como a leitura
É a maió diciprina
E veve na treva iscura
Quem seu nome não assina,
Mesmo na lida pesada,
Para uma escola atrasada
Tinha uma parte do dia,
Onde estudei argum mês
Com um veio camponês
Que quase nada sabia.*

*Meu professô era fogo
Na base do português,
Catálogo, era catalôgo,
Mas grande favô me fez.
O mesmo nunca esqueci,
Foi com ele que aprendi
Minhas premêra lição,
Muito a ele tô devendo,
Saí escrevendo e lendo
Mesmo sem pontuação.*

*Depois só fiz meus estudo,
Mas não nos livro escola
Eu gostava de lê tudo,
Revista, livro e jorná.
Com mais uns tempo pra frente,
Mesmo vagarosamente,
Não errava nenhum nome.
Lia no claro da luz
As pregação de Jesus
E as injustiça dos home.
(Patativa do Assaré - Autobiografia)*

RESUMO

Este trabalho tem por propósito avaliar a função do Orçamento de Autoridade Monetária (OAM) no controle orçamentário e financeiro do Banco Central do Brasil (BCB), analisando o papel desse instrumento no controle da política monetária e em seu relacionamento com a política fiscal. Examinou-se o histórico e o panorama atual do OAM por meio de bibliografia relacionada às finanças públicas e à legislação aplicável ao controle orçamentário. Verificou-se a evolução do OAM de instrumento centralizador de despesas relacionadas a política fiscal e a gestão da dívida pública, para um instrumento destinado exclusivamente ao controle e à transparência da política monetária, com impactos positivos na atuação do BCB, ao concentrar sua atuação nas atividades típicas de autoridade monetária, e do Tesouro Nacional, ao ampliar o controle sobre as atividades com impacto fiscal. O presente estudo contribui para a compreensão da questão financeira e orçamentária relacionada a execução da política monetária, em especial quanto a motivação das normas vigentes, e analisa importante exceção ao princípio da unidade do orçamento fiscal, fornecendo subsídios para a aplicação e o aperfeiçoamento da legislação relacionada a atividade financeira do BCB.

Palavras-chave: Orçamento de Autoridade Monetária. Banco Central do Brasil. Tesouro Nacional. OAM. BCB.

ABSTRACT

This work sought to evaluate the function of the Monetary Authority Budget in the financial control of the Brazilian Central Bank and the impacts of using this instrument in the execution of monetary policy and its relationship with fiscal policy. The history and current panorama of the Monetary Authority Budget was examined through bibliography related to public finances and the legislation applicable to budget control. The development of the Monetary Authority Budget was verified from a centralizing instrument of expenses related to fiscal policy and public debt management, to an instrument exclusively aimed at the control and transparency of monetary policy, with positive impacts on the performance of the Brazilian Central Bank and the National Treasury. The present study contributes to understand the financial and budgetary issue related to the execution of monetary policy, especially the motivation and context of current regulations, and analyzes an important exception to the principle of the unity of the fiscal budget, providing information for the application and improvement of legislation related to the financial activity of the BCB.

Keywords: Monetary Authority Budget . Brazilian Central Bank. National Treasury.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|-------|--|
| BB | Banco do Brasil |
| BCB | Banco Central do Brasil |
| CF/88 | Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 |
| CUT | Conta Única do Tesouro Nacional |
| LDO | Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| LOA | Lei Orçamentária Anual |
| LRF | Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 |
| OAM | Orçamento de Autoridade Monetária |
| OGU | Orçamento Geral da União |
| SEST | Secretaria de Controle de Empresas Estatais |
| SFN | Sistema Financeiro Nacional |
| SOF | Secretaria do Orçamento Federal |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| STN | Secretaria do Tesouro Nacional |
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| TN | Tesouro Nacional |

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| 1. INTRODUÇÃO | 12 |
| 2. FINANCIAMENTO DA ATIVIDADE MONETÁRIA E RELACIONAMENTO COM A POLÍTICA FISCAL | 15 |
| 2.1 Histórico do BCB e Financiamento da Atividade Estatal | 16 |
| 2.2 Histórico do Orçamento Fiscal como Instrumento de Controle da Atividade Financeira..... | 21 |
| 2.3 Separação entre o OAM e o Orçamento Fiscal | 25 |
| 3. BANCO CENTRAL E ORÇAMENTO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 | 29 |
| 3.1 Orçamento de Autoridade Monetária da CF/88 a LRF | 32 |
| 3.2 Relacionamento entre BCB e TN na Legislação..... | 35 |
| 4. O ORÇAMENTO DE AUTORIDADE MONETÁRIA SOB A ÓTICA DO TCU | 40 |
| 4.1 Avaliação da Compatibilidade Constitucional e Legal do OAM..... | 41 |
| 4.2 Critérios para Definir Receitas e Despesas que Podem Cursar pelo OAM..... | 44 |
| 4.3 Procedimento de Elaboração, Execução, Acompanhamento, Avaliação e Divulgação do OAM47 | |
| 4.4 Voto e parecer do Ministério Público junto ao TCU..... | 50 |
| 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 52 |
| REFERÊNCIAS | 54 |

1. INTRODUÇÃO

Na experiência internacional, o Banco Central é a instituição que exerce o papel primordial de responsável pela moeda e pelo sistema financeiro. Franco (2018) destaca a instituição como parte essencial da história moeda, tendo papel preponderante na organização e funcionamento do sistema monetário, de modo que o principal critério para definir uma instituição no atual conceito de Banco Central é o monopólio de emissão da moeda.

O Banco Central do Brasil (BCB) foi criado a partir da união de atividades exercidas pelo Banco do Brasil (BB) e pela Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) pela lei nº 4.595, de 1964, não atuando como um banco comum, mas no papel já consolidado em âmbito mundial à época de sua fundação de emissor de papel-moeda, prestamista de última instância e regulador das instituições financeiras. O BCB, desde sua fundação, exerce uma atividade primordial no planejamento econômico, não só de indivíduos e empresas, mas também de todo o Estado brasileiro.

Como destaca Pelegrini (2004), a evolução de instituição operando no mercado para uma instituição especial decorreu, em grande medida, da necessidade estatal de obter facilidades de financiamento perante a instituição financeira por meio da concessão de privilégios em relação às demais instituições. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a competência exclusiva do BCB para emitir moeda no caput do art. 164, *“a competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central”* (BRASIL, 1988), e vedou o financiamento ao Tesouro Nacional (TN) pela instituição no §1º desse artigo, *“é vedado ao banco central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira”* (BRASIL, 1988), reconhecendo o papel central da emissão nas finanças públicas e os riscos relacionados a esse financiamento.

O dispositivo constitucional é fruto de longo amadurecimento do arcabouço normativo relativo ao relacionamento financeiro entre autoridade monetária e Tesouro Nacional e da necessidade de separação entre política fiscal, consubstanciada no orçamento fiscal que compõe o Orçamento Geral da União (OGU), e política monetária, materializada no Orçamento de Autoridade Monetária (OAM).

Para o exercício de suas ações de política monetária, o que inclui a administração das reservas internacionais do País e a competência constitucional exclusiva para emissão de moeda, o BCB possui aproximadamente R\$4 trilhões de ativos sob sua gestão (BRASIL, 2023). Outra consequência das funções de autoridade monetária é o relacionamento financeiro entre o

BCB e o Tesouro Nacional (TN), que foi objeto de diversas alterações legislativas e amplo debate institucional e movimentou cerca de R\$1,4 trilhão nos últimos 10 anos (BRASIL, 2023). A pesquisa justifica-se por contribuir com a compreensão sobre o arcabouço normativo e o debate jurídico relacionado a atividade financeira e orçamentária da instituição.

Além da relevância dos recursos envolvidos nesse processo, a atuação do BCB tem grande impacto na atividade financeira do Estado como um todo. A contraprestação financeira dos títulos emitidos pelo Governo aos credores tem por parâmetro básico o valor da taxa básica de juros da economia, definida pelo Comitê de Política Monetária (Copom) do BCB, como instrumento de controle do nível de preços ao longo do tempo, a inflação. Verifica-se, portanto, que a decisão dessa instituição tem o poder de influenciar o montante da dívida do poder público e o custo de obtenção de recursos por esse meio. Adicionalmente, pode reduzir a proporção entre despesas e receitas por meio da inflação.

O OAM é o instrumento responsável pelo controle orçamentário relacionado a execução da política monetária, incluindo a integralidade das receitas do BCB e mais de 95% das despesas. O orçamento fiscal do OGU restringe-se no BCB as despesas de pessoal, custeio administrativo e investimentos, sendo as demais receitas e despesas integralmente executadas por meio do OAM. A utilização do OAM foi objeto de questionamento pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em relação a validade das normas jurídicas fundamentadoras, a possibilidade de utilização como instrumento autorizativo de despesas públicas e a abrangência das despesas incluídas nesse instrumento. Nesse contexto, o propósito do presente consiste em avaliar a função do OAM no controle orçamentário e financeiro do BCB, analisando o papel desse instrumento no planejamento e controle da política monetária e em seu relacionamento com a política fiscal. Esse exame consiste na investigação da evolução normativa relacionada, com recorte inicial na lei que cria a autoridade monetária, além de analisar os fundamentos apresentados no Acórdão TCU nº 2705/2020, em que se discute a legalidade, a importância e a operacionalização do OAM como instrumento de controle orçamentário e financeiro das atividades do BCB.

O estudo se justifica pela necessidade de se analisar a legislação de suporte ao OAM, contextualizando historicamente os dispositivos relacionados ao OAM de forma a compreender os questionamentos suscitados pelo TCU em relação a validade, pertinência e escopo desse instrumento. Adicionalmente, a regulamentação das atividades exercidas pelas autoridades monetárias e a distribuição dos resultados ao governo é ponto crucial no paradigma normativo relacionado aos bancos centrais, uma vez que o exercício da política monetária, em especial

pela definição da taxa básica de juros e a competência para emitir moeda, tem impacto em toda a economia.

No Brasil, desde a Constituição Federal de 1988, a transferência de recursos entre BCB e Tesouro Nacional tem sido objeto de extensa regulamentação legislativa, como demonstram os dispositivos contidos na lei nº 13.820, de 2 de maio de 2019, que aprimorou o relacionamento entre as instituições, ampliou a transparência e racionalizou a utilização de recursos. Contudo, o tratamento orçamentário do financiamento das atividades do BCB não obteve detalhamento legislativo semelhante, tendo sido regulamentado apenas em um inciso da lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, (LRF), ocasionando questionamentos pelos órgãos responsáveis por realizar o controle do OGU e acarretando insegurança a atuação do Banco Central no exercício de suas funções. Dessa forma, revela-se necessário avaliar a evolução do arcabouço normativo relacionado ao OAM e ao relacionamento orçamentário entre BCB e Tesouro Nacional, efetuando-se a avaliação por meio de análise bibliográfica relacionada a atividade monetária e às finanças públicas, em especial referente a atividade do BCB.

Esse trabalho se divide em 5 capítulos, além desta Introdução: o capítulo 2 é destinado à contextualização do arcabouço normativo relacionado à regulação orçamentária e financeira das atividades monetária e fiscal antes da promulgação da CF/88; o capítulo 3 trata da compreensão do panorama constitucional relacionado à matéria; o capítulo 4 discute a Decisão do Tribunal relacionada ao OAM; o último capítulo é destinado às considerações finais do estudo.

2. FINANCIAMENTO DA ATIVIDADE MONETÁRIA E RELACIONAMENTO COM A POLÍTICA FISCAL

Para Oliveira (2013), o direito financeiro inclui o orçamento fiscal, o controle efetuado pelos Tribunais de Contas, a dívida pública e a responsabilidade fiscal, mas não contempla a regulação das atividades relacionadas à emissão monetária, ao câmbio e ao crédito bancário público, atividades a cargo do Banco Central. Harada (2021) afirma que o conceito clássico dessa disciplina jurídica se limita ao estudo da atividade fiscal do Estado, ou seja, aquela relacionada a arrecadação e aplicação de recursos com o objetivo de atender ao interesse público, de modo que o Orçamento de Autoridade Monetária (OAM) não se enquadra no objeto do direito financeiro.

A exclusão das atividades típicas de autoridade monetária do escopo do direito financeiro permite compreender que as atividades exercidas pelo BCB são regidas por princípios diferentes dos aplicáveis às finanças públicas. Baleeiro (2012) destaca a relação entre o caráter compulsório da receita pública e a natureza política necessária à definição da destinação desses recursos, sendo a atividade fiscal um processo relacionado à distribuição do financiamento do Estado, distinto da economia privada. O orçamento fiscal é, portanto, relacionado à atividade fiscal do Estado, da qual se deriva sua natureza política.

A atividade monetária, contudo, destaca-se pelo seu caráter eminentemente privado. A definição dos preços na economia depende de um delicado equilíbrio entre oferta e demanda em que a autoridade monetária atua como agente indutor, sem exercer poder coercitivo. Embora na experiência brasileira não falem exemplos de tentativas de imposição de preços ou de utilização da política monetária para financiamento estatal, a coercibilidade não lhe é intrínseca, como demonstram os fracassos dessas experiências.

Neste capítulo busca-se demonstrar o histórico do relacionamento entre o orçamento fiscal e o OAM no Brasil, após as leis nº 4.320, de 17 de março de 1964 e nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, até o advento da CF/88, que consolidou a separação desses dois instrumentos, contemplando: a análise da previsão na lei nº 4.595, referente ao OAM, e as implicações desse instrumento no processo orçamentário brasileiro; o exame dos dispositivos regulamentadores do orçamento fiscal e da relevância desse instrumento em um contexto de inflação desregulada e descontrole do processo orçamentário; e a avaliação do contexto que culminou na regulamentação estabelecida na atual Constituição para a atividade financeira do Estado.

2.1 Histórico do BCB e Financiamento da Atividade Estatal

A lei nº 4.595, de 1964, além de instituir as bases da organização e funcionamento do Sistema Financeiro Nacional (SFN), extinguiu a Superintendência da Moeda e do Crédito e criou o BCB, como sucessor daquela instituição, atribuindo-lhe ainda as demais funções típicas de um Banco Central até então exercidas pelo Banco do Brasil.

Essa lei é o marco inicial, não apenas do BCB, mas também da atual estrutura de funcionamento do SFN, que permanece em vigor, com aperfeiçoamentos e adaptações, cabendo destacar as seguintes instituições e suas respectivas atribuições (BRASIL, 1964):

- a) O Conselho Monetário Nacional (CMN), sucessor do Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito, instância responsável pela formulação da política monetária e creditícia e pela coordenação das políticas monetária, creditícia, orçamentária, fiscal e da dívida pública.
- b) O Banco Central do Brasil (BCB), autarquia federal com personalidade jurídica e patrimônio próprios, competindo-lhe: emitir moeda nos limites estabelecidos pelo CMN, receber os recolhimentos compulsórios, realizar operações de redesconto e empréstimo com instituições financeiras públicas e privadas, ser depositário das reservas oficiais em ouro e moedas estrangeiras, conceder autorização e fiscalizar o funcionamento das instituições financeiras, executar a política cambial e representar o Governo Brasileiro junto as instituições financeiras internacionais;
- c) O Banco do Brasil (BB), Agente Financeiro do Tesouro Nacional, responsável pelos pagamentos e recebimentos deste, por realizar operações de compra e venda de moedas estrangeiras, realizar os pagamentos e recebimento de interesse do BCB, executar a política de comércio exterior, prover os serviços de compensação, realizar atividade de fomento e elaborar em conjunto com o BCB programa de aplicações de seus recursos para inclusão nos orçamentos monetários, assegurada a remuneração pela prestação dos serviços de acordo com o estabelecido pelo CMN.

Nascimento (2023) aponta que desde a proposta legislativa encaminhada pelo executivo destacam-se três pontos: a preocupação na separação entre as funções monetária, creditícia e fiscal, sendo a primeira concentrada em uma única instituição com personalidade jurídica, patrimônio e financiamento próprios, evitando a fragmentação dessa função; a submissão da autoridade monetária a um Conselho, responsável pela sua supervisão e pela normatização do SFN; e a preservação da atuação do Banco do Brasil como banco comercial e de fomento, atuando sob a direção do governo brasileiro.

A mensagem presidencial de encaminhamento do projeto de lei nº 15 de 1963, que resultou na lei nº 4.595, de 1964, revela os objetivos da regulamentação do SFN (BRASIL, 1963, pg. 14), com destaque para:

- 2 - separação clara e definitiva dos níveis normativo e executivo;
- 3 - unificação da ação executiva de controle monetário em uma só entidade, de personalidade jurídica própria, evitando-se a fragmentação da autoridade monetária em vários órgãos distintos, como ocorre presentemente;
- 4 - separação clara e definitiva das funções públicas de banco central daquelas que dizem respeito a atuação direta do Governo no setor das operações de crédito ativas e passivas com o público;
- 5 - preservação e ampliação da posição do Banco do Brasil de grande banco oficial e instrumento fundamental de atuação direta do Governo no setor do crédito bancário;

É possível perceber que o legislador buscou separar os âmbitos de atuação dentro do SFN, racionalizando a atuação da política monetária e cambial, sem, contudo, endereçar o relacionamento entre as políticas monetária e fiscal. O novo desenho institucional prevê papel de destaque para o Banco do Brasil e visa a manter o papel e a conexão dessa instituição com os entes governamentais como destaca a mensagem presidencial anexa ao projeto de lei nº 15 de 1963(BRASIL, pg. 14):

Esta orientação obedeceu ao propósito de utilizar, tanto quanto possível, a estrutura administrativa federal já existente, ligada ao setor monetário e creditício, na qual se destaca a posição do Banco do Brasil.

A alternativa de liquidar as operações de banco comercial, rural e industrial do Banco do Brasil, para transformá-lo em banco central, seria inconveniente aos interesses nacionais, visto que privaria o Governo de um organismo aparelhado para exercer importante ação direta de suplementação da rede bancária privada, na distribuição seletiva, de crédito às atividades econômicas, a outra alternativa, de banco central misto, é tecnicamente contra-indicada, conforme já foi referido.

Procurou-se, por isso, preservar a capacidade financeira do Banco do Brasil, para que ele, mantendo suas características fundamentais, possa continuar a exercer sua tarefa de instrumento do poder executivo na disseminação do crédito rural, agente encarregado de realizar parte do programa financeiro vinculado a defesa dos preços dos nossos principais produtos de exportação, de agente bancário para a movimentação dos fundos vinculados a execução orçamentária da União e demais órgãos federais.

Além disso, conservando seu caráter comercial, o Banco do Brasil desempenhará o importante papel de informar as autoridades monetárias sobre problemas de crédito que venham a surgir em determinadas áreas ou praças e de atuar diretamente como instrumento do Governo, para corrigir as imperfeições na distribuição do crédito. Para esse fim o Banco do Brasil utilizará recursos próprios, fundos que captar do público e recursos financeiros diversos à sua disposição na data de vigência desta lei, e os recursos adicionais que o Conselho Monetário e a superintendência da Moeda e do Crédito lhe destinarem para, em harmonia com os demais objetivos da política monetária governamental dar cumprimento aos seus encargos.

Contudo, a aprovação da lei não foi capaz de promover a racionalização do relacionamento financeiro entre o Banco do Brasil, o BCB e o Governo, uma vez que o BB permaneceu como banqueiro do governo e responsável por centrais de liquidação, além de realizar a atividade de fomento de acordo com as diretrizes governamentais.

Franco (2018) destaca, em relação aos mandatos das instituições regidas pela lei nº 4.595, de 1964, que o BCB possuía poderes limitados, e que a conciliação entre o

desenvolvimento e a estabilidade, no novo sistema, cabia ao CMN, que possuía sete objetivos legalmente estabelecidos, enquanto ao BCB coube apenas “*cumprir e fazer cumprir as disposições que lhe são atribuídas pela legislação em vigor e as normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional*” (Brasil, 1964, Lei nº 4.595).

O delicado arranjo de um sistema com múltiplos atores relevantes e objetivos muitas vezes conflitantes, permitiu ditar os rumos do SFN por meio do controle do CMN, dado o seu caráter normativo, o que poderia ser obtido pela simples alteração da composição do Conselho (FRANCO, 2018). Os recolhimentos compulsórios são reveladores das dificuldades do desenho institucional inaugurado em 1964, que permitiram o direcionamento, a obtenção e a utilização de recursos privados paralelamente ao orçamento fiscal.

Esses recolhimentos compulsórios permitiam a obtenção de recursos privados sem o rito necessário a tributação e poderiam ser direcionados pelo poder público sem que fossem reconhecidos gastos orçamentários. O art. 4º, inciso XIV, da lei nº 4.595, de 1964, permitiu ampla margem de discricionariedade ao CMN no estabelecimento de recolhimentos compulsórios, podendo determinar percentuais diferentes por regulamentação infralegal própria (BRASIL, 1964):

Art. 4º Compete privativamente ao Conselho Monetário Nacional:

XIV - Determinar recolhimento (VETADO) de até 25% (vinte e cinco por cento) do total dos depósitos das instituições financeiras, seja na forma de subscrição de letras ou obrigações do Tesouro Nacional ou compra de títulos da Dívida Pública Federal, até 50% do montante global devido, seja através de recolhimento em espécie, em ambos os casos entregues ao Banco Central da República do Brasil, na forma e condições que o Conselho Monetário Nacional determinar podendo este:

a) adotar percentagens diferentes em função:

- das regiões geo-econômicas;
- das prioridades que atribuir às aplicações;
- da natureza das instituições financeiras;

b) (VETADO).

c) determinar percentuais que não serão recolhidos, desde que tenham sido reaplicados em financiamentos à agricultura, sob juros favorecidos e outras condições fixadas pelo Conselho Monetário Nacional.

O orçamento monetário, foi um instrumento previsto inicialmente na lei nº 4.595, de 1964, para permitir o controle da emissão realizada pelo BCB por parte do CMN, de modo a evitar a expansão monetária desenfreada e a pressão inflacionária advinda do excesso de emissão. Como destaca Fraga Neto (2017) o nível geral de preços depende no médio e no longo prazo da oferta de moeda na economia, portanto o objetivo do dispositivo era permitir o controle da inflação através do controle da emissão de moeda.

Na prática, observou-se o efeito oposto com esse instrumento, pois, em conjunto com o poder conferido ao CMN, permitiu a controle da emissão monetária como ferramenta de

arrecadação de recursos e direcionamento de gastos fora do escopo do orçamento fiscal. Esse processo decorreu do controle centralizado das operações de créditos dos entes públicos e o direcionamento de depósitos compulsórios de instituições financeiras.

Mutando-se OAM de um instrumento de combate à inflação para um instrumento que a ocasionava, ou pelo menos que permitia ao Governo utilizar-se do processo inflacionário para efetuar gastos a margem do processo político orçamentário.

Além do controle normativo do CMN, a mistura entre fiscal e monetário abrangia o relacionamento entre BCB e BB. A ausência de proibição ao financiamento do Governo pelo Banco Central do Brasil e cobertura pelo BCB por meio de emissão dos pagamentos do BB acabou por permitir que o BB se utilizasse da emissão de moeda para financiar gastos estatais, nesse sentido a previsão estabelecida no art. 49 da Lei nº 4.595 (BRASIL, 1964) merece destaque:

Art. 49. As operações de crédito da União, por antecipação de receita orçamentária ou a qualquer outro título, dentro dos limites legalmente autorizados, somente serão realizadas mediante colocação de obrigações, apólices ou letras do Tesouro Nacional.

§ 1º A lei de orçamento, nos termos do [artigo 73, § 1º inciso II, da Constituição Federal](#), determinará quando for o caso, a parcela do déficit que poderá ser coberta pela venda de títulos do Tesouro Nacional diretamente ao Banco Central da República do Brasil.

§ 2º O Banco Central da República do Brasil mediante autorização do Conselho Monetário Nacional baseada na lei orçamentária do exercício, poderá adquirir diretamente letras do Tesouro Nacional, com emissão de papel-moeda.

§ 3º O Conselho Monetário Nacional decidirá, a seu exclusivo critério, a política de sustentação em bolsa da cotação dos títulos de emissão do Tesouro Nacional.

§ 4º No caso de despesas urgentes e inadiáveis do Governo Federal, a serem atendidas mediante créditos suplementares ou especiais, autorizados após a lei do orçamento, o Congresso Nacional determinará, especificamente, os recursos a serem utilizados na cobertura de tais despesas, estabelecendo, quando a situação do Tesouro Nacional for deficitária, a discriminação prevista neste artigo.

§ 5º Na ocorrência das hipóteses citadas no parágrafo único, do [artigo 75, da Constituição Federal](#), o Presidente da República poderá determinar que o Conselho Monetário Nacional, através do Banco Central da República do Brasil, faça a aquisição de letras do Tesouro Nacional com a emissão de papel-moeda até o montante do crédito extraordinário que tiver sido decretado.

§ 6º O Presidente da República fará acompanhar a determinação ao Conselho Monetário Nacional, mencionada no parágrafo anterior, de cópia da mensagem que deverá dirigir ao Congresso Nacional, indicando os motivos que tornaram indispensável a emissão e solicitando a sua homologação.

Para Franco (2018), mais do que as disposições expressas na lei de regulação do SFN, foram as interpretações criativas do art. 19, inciso I, §3º, em virtude da ausência de vedações manifestas ao financiamento do Tesouro pelo BCB ou pelos demais bancos estatais que permitiram a transferência de recursos privados, por meio da chamada conta-movimento, que registrava as operações entre BCB e BB e por meio da qual gastos do Tesouro eram realizados sem prévia arrecadação e sem controle legislativo.

Nascimento (2023) ressalta que essa conta foi criada como mecanismo de transição, contudo sua utilização perdurou até 1986, quando foi extinto pelo Voto CMN 45/1986.

Enquanto perdurou, a conta-movimento zerava o saldo entre as duas instituições diariamente. Caso o BB fosse deficitário, o BCB aportaria recursos por meio de emissão monetária ou expansão da dívida pública, comprometendo conjuntamente a execução da política orçamentária e fiscal, por meio da transferência automática de recursos entre o orçamento fiscal e o monetário.

A Constituição Federal de 1946, vigente à época, já previa a unicidade orçamentária e o controle legislativo dos gastos públicos. Contudo, verifica-se que essa unicidade e esse controle possuíam pouca aplicação prática, em virtude da possibilidade de utilização pelo Tesouro da emissão monetária realizada pelo BCB e da concessão de empréstimos subsidiados pelos bancos oficiais, inviabilizando a efetividade do orçamento fiscal como instrumento de controle da atividade financeira do estado brasileiro.

Horta (1981) destaca características do OAM antes da CF/88 que dificultavam o controle da política monetária, com destaque para as despesas orçamentárias fiscais lançadas no orçamento monetário e os empréstimos do Banco do Brasil sem lastro em depósitos cobertos pelo BCB via conta-movimento. Guardia (1992) detalha que o OAM contemplava as operações do BCB, incluindo os fundos e programas sob sua gestão e as operações do BB a cargo do TN, essas últimas chamadas de contas fiscais do OAM, que se diferenciavam das incluídas no orçamento fiscal por representar um subsídio reembolsável ao setor privado.

A mistura entre contas orçamentárias do BCB, BB e TN resultou na fusão das entidades do ponto de vista financeiro, de forma que os desequilíbrios na execução da política fiscal apresentavam como contrapartida a emissão primária de moeda ou a expansão da dívida mobiliária federal. A fusão financeira e a ausência de transparência e segregação entre atividade monetária e fiscal resultaram, à época, a apresentação de superávits fiscal inexistentes, uma vez que o orçamento fiscal não consignava as despesas governamentais relativas a intervenção no domínio econômico, tais como subsídios creditícios e políticas de fomento, e relacionadas aos serviços da dívida pública. Dessa forma os superávits não decorriam de equilíbrio nas finanças públicas, mas de esvaziamento do orçamento fiscal (GUARDIA, 1992).

A falta de transparência e controle do relacionamento entre as instituições monetárias e o Governo permitiu um descontrole dos gastos públicos e da emissão monetária, que culminaram em prejuízos ao desenvolvimento econômico do país. Alterações institucionais posteriores que racionalizaram esse relacionamento e ampliaram a transparência sobre os dispêndios públicos permitiram ganhos institucionais relevantes.

Percebe-se que a despeito de ter sido desenhado como instrumento de controle da política monetária, com o objetivo de contribuir para a racionalização da atividade do Banco

Central do Brasil e por consequência dos custos relacionados a execução da política monetária o OAM foi utilizado como instrumento de financiamento da atividade fiscal e como mecanismo de redução da transparência e abrangência do Orçamento Geral da União.

2.2 Histórico do Orçamento Fiscal como Instrumento de Controle da Atividade Financeira

Conti (2020) destaca que o orçamento remonta à origem das constituições modernas, sendo a lei materialmente mais relevante após a Constituição Federal, não apenas por corporificar a atividade financeira do Estado, mas por ser o instrumento através do qual se concretiza o planejamento da Administração Pública, permitindo ao poder público coordenar não somente as suas ações, mas influenciar em todo o planejamento econômico nacional.

O Planejamento Orçamentário da Administração Pública consubstanciado no orçamento fiscal é instrumento do planejamento econômico governamental, em que se consubstancia as prioridades públicas realizadas por escolha política, organizando a atividade governamental a partir dessas prioridades e permitindo a atuação técnica voltada ao planejamento, execução e controle das políticas públicas (CONTI, 2020). Harada (2021) destaca a natureza dupla do orçamento fiscal, que é o instrumento político representativo por meio do qual a sociedade discute os limites e as prioridades da atuação governamental, otimizando os recursos financeiros e influenciando a economia nacional, seja pela busca da estabilização da inflação ou do desenvolvimento econômico.

O orçamento fiscal representa uma das medidas estruturantes do Estado moderno, permitindo a segregação entre o patrimônio público e o privado, em especial dos governantes e instrumentalizando o princípio da indisponibilidade da coisa pública. Relaciona-se ao amadurecimento da participação popular e constitui ferramenta de apoio governamental ao desenvolvimento econômico e social.

Pode-se estabelecer como marco inicial de regulação do atual modelo de controle da atividade financeira do governo brasileiro a lei nº 4.320, de 1964, a qual estabelece normas gerais de direito financeiro e de orçamento público, instrumento pelo qual se planeja, acompanha, controla e avalia a atividade financeira do Estado. Essa norma estabelece regras para elaboração, execução e controle do orçamento, definindo, por consequência, o ciclo orçamentário e o papel desempenhado por executivo, legislativo e judiciário nesse ciclo. Adicionalmente define regras para a escrituração e o acompanhamento da atividade financeira do Estado, permitindo a uniformização dos registros e das demonstrações contábeis dos entes públicos.

A lei nº 4.320, de 1964, consolida, organiza e sistematiza as normas relacionadas ao orçamento público, estabelece bases para o planejamento plurianual, ao estabelecer no art. 23 um “Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital” (BRASIL, 1964) contendo as receitas e despesas de capital para o próximo período trienal, e para o orçamento-programa, ao determinar no art. 2º que as receitas e despesas devem ser organizadas de modo a evidenciar a política econômica e financeira e o programa de trabalho do Governo (CONTI, 2020).

A efetividade do planejamento e controle da atividade financeira depende, contudo, da abrangência dos gastos controlados e da possibilidade de controle centralizado de receitas e despesas. Dessa forma a universalidade e a unidade do orçamento público, contidas no art. 73 da Constituição Federal de 1946, são essenciais a efetividade do orçamento como instrumento apto a coordenar a atividade estatal, esse dispositivo estabelece (BRASIL, 1946):

Art 73 o orçamento será uno, incorporando-se à receita, obrigatoriamente, todas as rendas e suprimentos de fundos, e incluindo-se discriminadamente na despesa as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos

Em relação à universalidade das despesas e à atividade monetária, a Lei nº 4.320, de 1964, ao regulamentar o orçamento, excluiu do escopo das receitas públicas a emissão monetária, conforme parágrafo único do art. 3º *“não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros”* (BRASIL, 1964). Em virtude da ausência de parâmetro objetivo das atividades conexas ao exercício da política monetária e as relacionadas a política fiscal a exclusão da emissão de papel moeda regida pelo OAM pôde ser utilizado pelo Governo para obter receita a margem do orçamento fiscal.

Em relação às despesas públicas a Lei nº 4.320, de 1964, determina no art. 4º, que *“a Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar”* (BRASIL, 1964), de forma que as despesas das autarquias, fundações e empresas mantidas pelo poder público não seriam necessariamente contempladas pelo orçamento público, como demonstram os artigos delineadores do orçamento das autarquias e demais entidades descentralizadas (BRASIL, 1964):

Art. 107. As entidades autárquicas ou paraestatais, inclusive de previdência social ou investidas de delegação para arrecadação de contribuições parafiscais da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal terão seus orçamentos aprovados por decreto do Poder Executivo, salvo se disposição legal expressa determinar que o sejam pelo Poder Legislativo. (Vide Decreto nº 60.745, de 1967)

Parágrafo único. Compreendem-se nesta disposição as empresas com autonomia financeira e administrativa cujo capital pertencer, integralmente, ao Poder Público.

Art. 108. Os orçamentos das entidades referidas no artigo anterior vincular-se-ão ao orçamento da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, pela inclusão:

I) como receita, salvo disposição legal em contrário, do saldo positivo previsto entre os totais das receitas e despesas;

II) como subvenção econômica, na receita do orçamento da beneficiária, salvo disposição legal em contrário, do saldo negativo previsto entre os totais das receitas e despesas.

§ 1º Os investimentos ou inversões financeiras da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, realizados por intermédio das entidades aludidas no artigo anterior, serão classificados como receita de capital destas e despesa de transferência de capital daqueles.

§ 2º As previsões para depreciação serão computadas para efeito de apuração do saldo líquido das mencionadas entidades.

Art. 109. Os orçamentos e balanços das entidades compreendidas no artigo 107 serão publicados como complemento dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal a que estejam vinculados.

Com a publicação da Constituição de 1967 (BRASIL, 1967) e as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 1 (BRASIL, 1969) reforça-se o caráter parafiscal do orçamento da administração indireta, ao excluir do orçamento as entidades que não recebem subvenção ou transferência orçamentária e prever aquelas que recebem o registro apenas dos montantes globais destinados, excluindo do orçamento a gestão posterior dos recursos (BRASIL, 1969):

Art. 62. O orçamento anual compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os Poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta, excluídas apenas as entidades que não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento.

§ 1º A inclusão, no orçamento anual, da despesa e da receita dos órgãos da administração indireta será feita em dotações globais e não lhes prejudicará a autonomia na gestão legal dos seus recursos.

Adicionalmente, o texto do art. 69 da Emenda Constitucional nº 1 permite a realização de resgate e colocação de títulos do Tesouro Nacional sem a inclusão no OGU (BRASIL, 1969):

Art. 69. As operações de resgate e de colocação de títulos do Tesouro Nacional, relativas à amortização de empréstimos internos, não atendidas pelo orçamento anual, serão reguladas em lei complementar.

Em relação a emissão de títulos, a lei complementar nº 12, de 1971 (BRASIL, 1971), estabeleceu:

Art. 1º - As operações de crédito referentes à colocação e resgate de títulos do Tesouro Nacional, decorrentes do giro da dívida pública interna poderão ser realizadas independentemente de estimativa e fixação das respectivas receitas a despesas no orçamento anual, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.

§ 1º - As operações autorizadas neste artigo incluem os valores de:

- a) títulos do Tesouro Nacional em circulação na data da publicação desta Lei, acrescidos dos valores das operações de crédito autorizadas em lei para equilíbrio da execução orçamentária anual;
- b) títulos do Tesouro Nacional para execução da política monetária, até o montante autorizado pelo Conselho Monetário Nacional; e
- c) correção monetária dos títulos de que trata este artigo, quando a ela sujeitos.

§ 2º - As despesas com juros, descontos e comissões resultantes das operações de que trata este artigo serão incluídas no orçamento anual da União.

§ 3º - A consignação de dotações orçamentárias para atendimento das despesas de que trata o parágrafo anterior poderá ser dispensada, a critério do Conselho Monetário Nacional, permitida, neste caso, a inclusão de seu valor no giro da dívida.

Art. 2º - Compete ao Banco Central do Brasil a administração da dívida mobiliária interna da União, com expressa atribuição de assegurar o pagamento, nos respectivos vencimentos, do principal e acessórios dos títulos do Tesouro Nacional referidos nesta lei complementar.

Art. 3º - Fica o Ministro da Fazenda autorizado a promover a utilização de disponibilidades do Tesouro Nacional junto ao Banco Central do Brasil com a finalidade de nivelar a conta que registre o giro da dívida pública.

Franco (2018) destaca que o dispositivo permitia ao Ministro da Fazenda cobrir déficits na conta existente entre BCB e TN, sem qualquer consignação no orçamento fiscal. Isso ocorria porque o BCB utilizava-se dos títulos para cobrir o saldo negativo da conta-movimento, criando um mecanismo de suprimento ilimitado de recursos para o Banco do Brasil, que se intensificou ao longo dos anos seguintes sem que se soubesse, em virtude da ausência de transparência, a exata dimensão do montante de recursos movimentado.

A década de 1970 é marcada por forte pressão inflacionária derivada da desvalorização da moeda americana e aumento do preço do petróleo, com impacto acentuado no Brasil, à época dependente de financiamento externo e produzindo apenas 20% do petróleo que consumia (BRASIL, 2022). Conti (2020) destaca que o planejamento orçamentário fiscal foi inviabilizado em virtude da preponderância dos planos econômicos voltados a estabilização econômica e a imprecisão das estimativas em um ambiente de instabilidade econômica e inflação, o que tornava o orçamentário instrumento ineficaz tanto no planejamento e controle das atividades estatais e quanto no direcionamento da atividade privada. Somente retomando sua plena relevância após a estabilidade monetária conquistada pelo plano real.

Guardia (1992) ressalta que o orçamento fiscal apresentava um desequilíbrio entre a abrangência das receitas e despesas, incluída a universalidade das receitas de natureza tributária e algumas contribuições, mas com as despesas restritas às políticas tradicionais exercidas pela administração direta. A multiplicidade orçamentária dificultava a visualização da real situação fiscal do governo e afastava o Poder Legislativo do poder decisório de ações com conteúdo econômico e político relevante.

Adicionalmente, em virtude da flexibilidade no gerenciamento da dívida pública mobiliária federal permitida pela Lei Complementar nº 12, de 1971 (BRASIL, 1971), possibilitava ao TN não consignar no orçamento fiscal as despesas decorrentes da emissão e giro e ao BCB financiar o OAM de maneira robusta. Esse modelo dificultava a separação da emissão de dívida destinada ao financiamento da atividade fiscal da necessária a consecução da política monetária.

A extensa regulamentação constitucional do tema revela sua importância. Contudo para que esse orçamento possa atingir o propósito de controlar a atividade estatal duas condições são imprescindíveis, a primeira é que o ambiente econômico permita um nível adequado de previsibilidade, sem o qual torna-se ineficiente a necessária programação orçamentária, a

segunda é que esse instrumento tenha um alcance adequado em relação a atividade financeira estatal, de maneira a refletir a universalidade da atuação governamental.

As condições necessárias à evolução da existência formal do OGU até a sua efetividade material só foram atingidas após a Constituição de 1988 e a partir de uma série de reformas de natureza monetária e fiscal envolvendo o próprio orçamento, o relacionamento entre Tesouro Nacional e Banco Central do Brasil e a atuação desse último. Essas reformas efetivaram a universalidade desse instrumento de controle; permitiram a estabilidade necessária à sua programação e articulação com instrumentos plurianuais; e estabeleceram ferramentas de responsabilização em consequência a má gestão dos recursos geridos.

O panorama após a promulgação da lei nº 4.320 e até a realização de reformas foi de orçamento fiscal controlando uma quantidade reduzida de atividades estatais, com preponderância da atividade extraorçamentária, exercida por empresas estatais ou executada pelo OAM. Só alterado após mudanças institucionais promovidas na década de 1980, a partir da busca pela promoção de um ambiente institucional mais estável e democrático. O diagnóstico e as alterações promovidas antes da promulgação da CF/88 são abordados na seção a seguir, enquanto a regulação da atividade financeira na Constituição e os aperfeiçoamentos posteriores estão inseridos no próximo capítulo que visa a analisar o modelo de regulação da atividade financeira inaugurado pela nova ordem constitucional.

2.3 Separação entre o OAM e o Orçamento Fiscal

Fraga Neto (2017) destaca que o período após a criação do BCB foi caracterizado pela inflação instável e crescente, demonstrando que o arranjo institucional inaugurado pelas leis nº 4.595 e 4.320, em 1964, foi insuficiente para gerar um ambiente monetário previsível. O diagnóstico foi de que o problema estava ligado ao descontrole fiscal pela efetivação de gastos extraorçamentários. Esse descontrole foi possível em virtude da multiplicidade orçamentária e da falta de transparência no relacionamento entre orçamento fiscal e OAM causado pela contagem. A partir desse diagnóstico foram implementadas medidas para racionalizar o relacionamento entre política fiscal e monetária e ampliar a efetividade do orçamento fiscal como instrumento de controle das despesas públicas.

Em 1983 foi instituído grupo de trabalho com o intuito de avaliar a segregação das políticas monetária e fiscal, delimitando as atribuições entre BCB, Tesouro Nacional e Banco do Brasil (FRANCO, 2018). O resultado foi incorporado no Voto CMN nº 283, de 1984 (BRASIL, 1984) que reconhece na lei nº 4.595, de 1964 o objetivo de disciplinar o controle da

moeda e do crédito, principalmente coibindo o financiamento do Tesouro Nacional pela autoridade monetária.

O diagnóstico técnico delineado no Voto avalia que em virtude das condições práticas à época da promulgação da lei manteve-se um modelo de duplicidade de atribuições de autoridade monetária entre BCB e BB. Adicionalmente, em virtude das necessidades de manutenção do equilíbrio entre receitas e despesas no orçamento fiscal, a lei nº 4.829, de 1965, atribuiu ao BCB funções de fomento, ampliadas pela progressiva inclusão de fundos e programas, que contribuíram para a confusão entre política monetária e fiscal. Como resultado da avaliação, o Voto CMN nº 283, de 1984 (BRASIL, 1984), estabelece os seguintes objetivos para melhora do relacionamento entre essas políticas:

- a) Consolidar nas finanças públicas os princípios de disciplina e controle contidos na lei nº 4.595, de 1964;
- b) Incluir no OGU todos os gastos de responsabilidade do Tesouro Nacional;
- c) Delimitar a atuação do BCB às atividades típicas de autoridade monetária, especialmente redesconto, depósitos compulsórios, mercado aberto, operações cambiais, meio circulante, e fiscalização no âmbito do SFN;
- d) Restringir a atuação do Banco do Brasil à atuação na política creditícia do Governo Federal e na agência financeira do TN;
- e) Transferir a administração da dívida pública para o Tesouro Nacional.

O processo de separação da execução orçamentária foi iniciado pela inclusão das despesas fiscais efetuadas pelo Tesouro Nacional por meio do OAM no orçamento fiscal para o exercício de 1986, avançou pela proibição de cobertura automática de despesas na movimentação entre BCB e BB e finalizou com a transferência das principais operações entre essas instituições para a conta de reservas bancárias, em igualdade de condições com as demais instituições financeiras. Cabe ressaltar as medidas operacionais contidas no referido Voto CMN nº 283, de 1984 (BRASIL, 1984):

- a) as emissões e recolhimentos de papel-moeda passarão a ser efetuadas através da conta de Reservas Bancárias do Banco do Brasil S.A.;
- b) a sistemática de nivelamento automático das Reservas Bancárias do Banco do Brasil S.A. à sua exigibilidade de recolhimentos compulsórios (...) será eliminada;**
- c) o Banco do Brasil S.A. é autorizado a praticar quaisquer operações ativas, passivas e acessórias, permitidas às instituições financeiras (...);
- d) o Banco do Brasil S.A. passara a ter acesso ao mecanismo de redesconto de liquidez, em igualdade de condições com os demais estabelecimentos bancários;
- e) o conceito de Base Monetária será redefinido, restringindo-se as contas do Banco Central, o que permitirá maior liberdade de captação e aplicação de recursos pelo Banco do Brasil S.A.;

f) a inclusão do Programa Global de Aplicações e Recursos do Banco do Brasil S.A. no Orçamento Monetário, prevista no art. 20 da Lei nº 4.595/64, far-se-á sem consolidação com as contas do Banco Central do Brasil, observado o disposto no art. 22, § 19, da mesma Lei;

g) a posição líquida diária decorrente do balanceamento das contas devedoras e credoras vinculadas à execução do Orçamento Geral da União, inclusive as contas de depósitos titularizadas pelos órgãos do Governo Federal, será objeto de constituição de reserva bancária específica do Banco do Brasil S.A. no Banco Central (...);

h) o Banco Central e o Banco do Brasil S.A. examinarão em conjunto as medidas necessárias à adequação das operações de câmbio deste à orientação do presente Voto, inclusive os ajustes e acertos relacionados com as operações "em ser" (...).

A partir da aprovação do Voto CMN nº 45/1986, a ordem dos procedimentos envolvendo as operações do BB em nome do Tesouro Nacional no BCB foi alterada. Antes desse Voto, o BB realizava operações de crédito em nome do TN sem qualquer controle ou aprovação prévia e o BCB fazia a cobertura dos saldos negativos dessas operações utilizando o OAM. Após a alteração, o BB somente realizava operações em nome do TN mediante inclusão prévia do gasto no orçamento fiscal. Essa modificação representa, portanto, o fim de um importante mecanismo de descontrole orçamentário pela utilização do OAM como mecanismo de evasão do controle de despesas fiscais.

Enquanto existiu a conta-movimento havia um incentivo perverso à utilização da atividade do BCB como fonte de recursos em detrimento da obtenção de receitas orçamentárias, tais como a tributação. Enquanto na atividade do BCB se obtinha recursos por atos infralegais, a tributação exigia prévio debate institucional e aprovação de lei em sentido estrito (BRASIL, 1966). Nesse período, as contas fiscais não representavam o montante de recursos retirados de maneira compulsória da sociedade, gerando inoperância do controle político dos gastos governamentais e retirando das instâncias cabíveis a adequada discussão das prioridades financeiras do Estado.

Outra medida relevante contida no diagnóstico técnico incorporado ao Voto CMN nº 283, de 1984 (BRASIL, 1984), foi a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio do decreto nº 92.452, de 1986, que ensejou a transferência da administração da dívida pública do BCB para o TN (BRASIL, 2020), permitiu a separação entre as atividades monetárias e de gestão da dívida pública.

Antes da promulgação da Constituição de 1988 destacam-se as medidas infralegais que permitiram uma melhor conformação institucional das entidades responsáveis pela política fiscal e monetária, com destaque para a extinção da conta-movimento e para a transferência da dívida pública para o TN. Essas medidas foram elaboradas a partir de análise técnica exarada em Voto CMN nº 283, de 1984 (BRASIL, 1984) e permitiram maior controle da atividade

financeira do Estado em virtude da ausência de mecanismos que, desde 1964, contribuíram para o descontrole das contas públicas e da inflação.

O OAM foi concebido como um instrumento de gerenciamento orçamentário da atuação do BCB, permitindo o controle dos custos relacionados à gestão da política monetária. Contudo, o resultado do arcabouço normativo concebido em 1964 foi insuficiente para a segregação de atribuições entre autoridade monetária e fiscal e entre autoridades monetárias e permissão a mecanismos de financiamento monetário da atividade fiscal pela conta-movimento entre BCB e BB e pela gestão da dívida pública e atividade de fomento exercidas pelo BCB.

O diagnóstico apresentado pela subcomissão do sistema financeiro na Assembleia Nacional Constituinte de 1988 (BRASIL, 1988) foi de que diante da ausência de regulamentação impeditiva o BCB assumiu função de administrador da política fiscal, respondendo por função incompatível com sua natureza, e financiou o déficit público a margem do orçamento fiscal. O OAM exerceu papel central nesse cenário ao permitir tanto o controle pelo CMN da atividade financeira e orçamentária do BCB, quanto a realização de despesas fiscais sem consignação no orçamento fiscal.

Esse diagnóstico se coaduna com o realizado no Voto CMN nº 283, de 1984, e demonstra a importância das reformas no arcabouço normativo iniciados no final da década de 1980 e aprofundados na CF/88, buscando direcionar a atuação do BCB para as atividades típicas de bancos centrais. Nesse contexto, o OAM permanece relevante ao contribuir para a concentração da política monetária em uma única instituição, permitir o controle orçamentário e financeiro dessa política e diferenciar esse controle do exercido sobre a política fiscal.

3. BANCO CENTRAL E ORÇAMENTO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Nascimento (2023) destaca que a relação entre política monetária e fiscal foi objeto de debate nas comissões temáticas da Assembleia Nacional Constituinte de 1988, registrando a relevância do relacionamento no controle inflacionário e na redução do déficit público. O autor destaca a realização de despesas de natureza fiscal fora do orçamento fiscal por mecanismo de financiamento dessas despesas via conta-movimento, apontando que a solução se relaciona com o controle desse relacionamento e fim da realização de despesas fiscais no OAM.

A separação entre a função fiscal e monetária em órgão distintos, representam um marco na atividade financeira do Estado (NASCIMENTO, 2023). Essa divisão foi iniciada com as reformas infralegais que extinguíram as funções de fomento no BCB, criaram a STN para retirar a administração da dívida pública do BCB e suprimiram as funções de autoridade monetária exercidas pelo BB.

A CF/88 ampliou a separação entre essas funções com a atribuição de emissão monetária exclusiva ao BCB, proibição de financiamento do BCB ao TN e limitação do escopo da aquisição de títulos públicos a regulação da oferta de moeda ou da taxa de juros, conforme estabelecido na regulamentação das finanças públicas, capítulo II do Título VI da CF/88, em relação ao BCB (BRASIL, 1988):

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

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

§ 2º O banco central poderá comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros.

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

Franco (2018) esclarece que a Constituição Federal de 1988 inova em relação as anteriores ao atribuir a BCB a competência exclusiva para emitir moeda no caput do art. 164 e ao delimitar diretamente o relacionamento entre o BCB e o Tesouro Nacional no §1º do mesmo dispositivo. A vedação ao financiamento do TN e de entidades não financeiras alinha-se aos princípios consignados no voto CMN nº 283/84 de inclusão no OGU da integralidade das despesas de natureza fiscal e de limitação das atividades do BCB às típicas de autoridade monetária.

A determinação contida no art. 164, §2º, da CF/88 impossibilitou o financiamento da atividade fiscal pelo Banco Central, como existia na vigência da conta movimento (FRANCO, 2018), obrigando que as despesas fiscais do OGU fossem relacionadas com fontes de recursos

originadas na tributação ou na emissão de dívida pública. Embora esse princípio não tivesse a capacidade de eliminar os desequilíbrios fiscais, apresentava dois avanços: ampliação da transparência dos déficits fiscais; e isolamento do BCB em relação à cobertura desses déficits. O controle dos gastos público não foi necessariamente afetado pelas disposições do art. 164 da CF/88, no entanto essas medidas ampliaram a visibilidade do desequilíbrio fiscal existente e, por consequência, os custos políticos relacionados.

Na CF/88, enquanto a relação entre BCB e TN é disciplinada na seção de normas gerais do capítulo destinado às finanças públicas, o orçamento é objeto de uma seção específica. Lima (2015) esclarece que a mudança em relação à universalidade do OGU ocorreu em virtude da avaliação de que o modelo então vigente permitia a realização de despesas públicas sem controle político e com pouca transparência por meio do OAM. Em relação à abrangência do OGU, a CF/88 determina no §5º do art. 165 (BRASIL, 1988):

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Esse dispositivo ampliou o alcance do orçamento fiscal em relação às entidades da administração indireta, enquanto a Constituição de 1967 (BRASIL, 1969) previa no art. 62 que as entidades da administração indireta não contempladas com recursos orçamentários não estavam englobadas por esse orçamento. Sob a égide da norma constitucional anterior o BCB se enquadrava fora do escopo desse orçamento, pois não era beneficiário de recursos fiscais, tendo suas atividades financiadas por meio dos recursos gerados na execução da atividade de autoridade monetária. A Lei nº 4.595, de 1964, seguinte estrutura jurídica para o financiamento da entidade (BRASIL, 1964):

Art. 8º A atual Superintendência da Moeda e do Crédito é transformada em autarquia federal, tendo sede e foro na Capital da República, sob a denominação de Banco Central da República do Brasil, com **personalidade jurídica e patrimônio próprios este constituído dos bens, direitos e valores que lhe são transferidos na forma desta Lei e ainda da apropriação dos juros e rendas resultantes**, na data da vigência desta lei, do disposto no art. 9º do Decreto-Lei número 8495, de 28/12/1945, dispositivo que ora é expressamente revogado.

A CF/88, ao ampliar a abrangência do orçamento fiscal e não dispor sobre o OAM findou por incluir em uma interpretação literal toda a atividade do BCB sob o controle orçamentário desse orçamento. Contudo, a atuação do BCB como executor da política monetária é incompatível com o modelo de controle orçamentário fiscal, visto que o modelo de obtenção de recursos e a atuação nessas políticas é essencialmente distinto.

Para a execução da política fiscal, o setor público age com primazia sobre o privado, impondo-lhe o pagamento de tributos e executando suas atividades de fiscalização ou prestação de serviços a partir do interesse público. A política monetária, contudo, é exercida em bases equânimes entre agentes privados e BCB. As operações de autoridade monetária não são impostas aos particulares, mas negociadas e dependentes de sua aceitação para serem efetivadas. Por exemplo, as operações compromissadas dependem da aceitação dos agentes privados, a emissão de papel-moeda depende da demanda do público e a taxa de câmbio vai variar em função da demanda por moeda ou, caso a taxa seja fixa, da capacidade da instituição de fornecer moedas estrangeiras para suprir a demanda cambial privada. Desse modo, as operações do BCB variam em função de condições de mercado e, em regra, de modo bastante diferente das operações dos entes públicos incluídos no orçamento fiscal.

Lima (2015) destaca que o orçamento fiscal é uma relação de despesas e receitas públicas para um determinado período e apresenta uma série de etapas, que incluem: elaboração; apreciação e emenda pelo Poder Legislativo; implementação; e controle, com auxílio do Tribunal de Contas. O rito orçamentário desse instrumento pressupõe autorização legislativa prévia, seguida de uma série de controles burocráticos para a realização de qualquer despesa, envolvendo transferência de dotação orçamentária, empenho e liquidação da despesa.

Considerando que a política monetária é exercida em um regime privado, à exceção da fiscalização e regulamentação do sistema financeiro, os controles típicos da política fiscal são incompatíveis com a atividade do BCB podendo gerar prejuízos ao controle da inflação, à manutenção da liquidez do sistema financeiro e ao funcionamento do mercado cambial, gerando prejuízos superiores aos relacionados a redução no controle legislativo por ausência do modelo orçamentário nos moldes estabelecidos para o orçamento fiscal. A solução para a Instituição alinhou-se ao estabelecimento de mecanismos de prestação de contas *a posteriori*, inclusão de eventuais coberturas de resultado negativo do BCB no orçamento fiscal e registro nesse instrumento das despesas relacionadas a pessoal, custeio administrativo e investimentos.

A CF/88 ampliou o controle da relação financeira do BCB com o TN e ampliou a abrangência do orçamento fiscal, de modo que representou um forte avanço da institucionalidade orçamentária em relação ao paradigma legislativo anterior. Contudo, não estabeleceu um tratamento orçamentário específico para a autoridade monetária, de modo que a execução da política monetária, incompatível com os controles típicos do orçamento fiscal, dependeu de normatização infralegal posterior.

3.1 Orçamento de Autoridade Monetária da CF/88 a LRF

Jaloretto (2017) destaca que antes da CF/88 as atividades do BCB não se submetiam ao orçamento público, sendo suas operações e orçamento aprovados pelo CMN, seguindo normas privadas, à semelhança das empresas públicas. Sob a nova ordem constitucional, a unicidade orçamentária foi ampliada para as autarquias, ocasionando questionamentos sobre o enquadramento do BCB nessa nova ordem e demandas para inclusão de suas contas no orçamento fiscal.

Cabe destacar que o legislador constitucional compreendeu que as limitações impostas pelo orçamento fiscal eram incompatíveis com a atuação privada exercida pelas empresas públicas e mitigou essa unicidade em relação às empresas com participação da União, determinando a inclusão na peça orçamentária apenas do orçamento de investimentos das estatais e excluindo todas as demais operações dessas entidades. Contudo, não houve cuidado semelhante na delimitação da questão orçamentária do BCB.

A discussão relacionada ao tratamento orçamentário do BCB culminou no reconhecimento de uma dualidade orçamentária para o BCB na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 1989, reconhecendo a execução da política monetária fora do escopo do orçamento fiscal e incluindo o orçamento administrativo da entidade nesse orçamento (JALORETTO, 2017). A LDO é responsável por determinar a estrutura e organização da lei orçamentária e definir diretrizes para sua elaboração e execução, que incluem o estabelecimento de parâmetros e vedações a serem seguidas pelo legislador em sua elaboração (LIMA, 2015). A LDO de 1989, prevê (BRASIL, 1989):

Art. 21. Na fixação das despesas serão observadas as prioridades constantes do Anexo I, desta Lei.
§ 1º. Na elaboração da proposta orçamentária o órgão central de orçamento ouvirá, através dos Ministérios correspondentes, os órgãos públicos federais de desenvolvimento regional, bem como os voltados do meio ambiente e à ciência e tecnologia.

§ 2º. Na ausência das leis complementares previstas nos arts. 165, § 9º., e 192, da Constituição Federal, a programação das despesas de caráter administrativo do Banco Central do Brasil integrará o projeto de lei orçamentária.

Ao determinar a inclusão apenas das despesas administrativas do BCB no orçamento fiscal, a LDO de 1989 prestigia o disposto no inciso III, do art. 4º da Lei nº 4.595, de 1964, que, ao regular o SFN reconhece a ausência de fiscalidade da atividade monetária a cargo do BCB, estabelecendo o controle dessa atividade no âmbito do CMN. A LDO adequa o disposto na Lei nº 4.595, de 1964 ao princípio constitucional da universalidade positivado no §5º do art. 165, delimitando o orçamento fiscal as despesas de caráter administrativo do BCB, reconhecendo na ausência de disposição expressa acerca do OAM a validade da norma regulamentadora anterior no que tange à atividade monetária.

Embora tenha normatizado a dualidade orçamentária do BCB, a LDO de 1989 não explicitou o modelo de segregação entre atividade monetária e fiscal exercida por essa entidade nem definiu o conceito de despesas de caráter administrativo ou quais seriam as despesas sem caráter administrativo que estariam englobadas pelo OAM.

A norma relacionada ao tratamento orçamentário do BCB foi reeditada com alterações no §2º do art. 10 da LDO de 1991, que determina (BRASIL, 1990):

Art. 10. Os orçamentos fiscal e da seguridade social, além dos Poderes, seus fundos, órgãos, autarquias, inclusive as especiais, e as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, compreenderão as empresas públicas e as sociedades de economia mista em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, e que recebam desta quaisquer recursos, que não sejam os provenientes de:

I - participação acionária;

II - pagamento de serviços prestados, de fornecimento de bens e de empréstimos e financiamentos concedidos;

III - transferências para aplicação em programa de financiamento, atendendo ao disposto no art. 159, inciso I, alínea c, e art. 239, § 1º, da Constituição Federal;

IV - refinanciamento da dívida externa garantida pelo Tesouro Nacional.

§ 1º Os investimentos das empresas públicas e sociedades de economia mista a que se refere este artigo constarão também do orçamento previsto no art. 165, § 5º, inciso II, da Constituição Federal.

§ 2º A programação orçamentária do Banco Central do Brasil obedecerá às demais normas e princípios estabelecidos nesta Lei e compreenderá todas as despesas com investimentos e com pessoal e encargos sociais e outros custeios administrativos e operacionais, inclusive, de forma explícita no Orçamento, aquelas relativas a planos de benefícios e de assistência a servidores.

Esse dispositivo é mais detalhado e amplo que o da LDO de 1989 em relação às despesas do BCB a serem incluídas no orçamento fiscal, ao acrescentar as despesas com investimentos e de custeio operacional e ao delimitar a inclusão de despesas com pessoal e encargos sociais, inclusive as relativas a benefícios a servidores. Permanece, contudo, sem explicar o conceito de custeio administrativo e operacional.

A LDO de 1992 reprisou o texto sem modificações relevantes, enquanto a LDO de 1993 alterou a topologia para incluir o dispositivo em um artigo específico e simplificou a redação, sem, contudo, alterar o alcance ou nível de detalhamento da parcela da atividade financeira do BCB a ser controlada pelo orçamento fiscal, *in verbis* (BRASIL, 1992):

Art. 36. A programação orçamentária do Banco Central do Brasil obedecerá ao disposto nesta lei e compreenderá as despesas com pessoal e encargos sociais, outros custeios administrativos e operacionais, inclusive aquelas relativas a planos de benefícios e de assistência a servidores e investimentos.

A redação foi mantida sem modificações consideráveis até a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, responsável por estabelecer de forma complementar a CF/88 normas disciplinadoras do orçamento fiscal, a LRF prevê (BRASIL, 2000):

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

§ 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.

Ao regulamentar o alcance do orçamento fiscal no âmbito do BCB a LRF exclui o custeio operacional do alcance do orçamento fiscal, ampliando, a princípio, o escopo das atividades a serem controladas pelo OAM. Permanece, entretanto, a ausência de detalhamento legislativo sobre a definição de custeio operacional e administrativo e dos critérios para definir o alcance de cada um deles.

Adicionalmente, a LRF prevê a inclusão de eventual resultado negativo do BCB no orçamento fiscal, incluindo de forma indireta toda a atividade realizada pela entidade nesse orçamento. No mesmo dispositivo prevê instrumentos de controle adicionais da atuação ao determinar que o BCB demonstre trimestralmente o impacto e custos fiscais de suas operações nos termos a serem estabelecidos pela LDO e evidencie em suas notas explicativas a rentabilidade dos títulos em carteira, e os custos com manutenção das reservas cambiais e da CTU, nesses termos (BRASIL, 2000):

Art. 7o O resultado do Banco Central do Brasil, apurado após a constituição ou reversão de reservas, constitui receita do Tesouro Nacional, e será transferido até o décimo dia útil subsequente à aprovação dos balanços semestrais.

§ 1o O resultado negativo constituirá obrigação do Tesouro para com o Banco Central do Brasil e será consignado em dotação específica no orçamento.

§ 2o O impacto e o custo fiscal das operações realizadas pelo Banco Central do Brasil serão demonstrados trimestralmente, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias da União.

§ 3o Os balanços trimestrais do Banco Central do Brasil conterão notas explicativas sobre os custos da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional e da manutenção das reservas cambiais e a rentabilidade de sua carteira de títulos, destacando os de emissão da União.

A CF/88 não faz menção ao OAM gerando dúvidas quanto à possibilidade quanto à possibilidade de sua utilização como instrumento de controle da atividade financeira e orçamentária do BCB, as LDOs editadas desde a promulgação da Constituição até a publicação da LRF trataram a controvérsia por meio da inclusão parcial das atividades do BCB no orçamento fiscal, inaugurando uma dualidade orçamentária na instituição.

Na prática, as despesas relacionadas à fabricação de papel-moeda, manutenção dos sistemas de pagamento e administração das reservas internacionais e de custeio operacional permaneceram regidas pelo OAM, enquanto as despesas de pessoal, custeio administrativo e investimentos passaram a ser controladas pelo orçamento fiscal (JALORETTO, 2017). O conceito de custeio operacional e administrativo não é aplicável a outras entidades da administração direta ou indireta e foi construído pela interpretação das entidades responsáveis pela execução e controle orçamentário da BCB, de quais atividades estavam relacionadas a atividade monetária e fiscal dentro da entidade.

Jaloretto (2017) esclarece que as despesas fiscais representam menos de 2% do total da instituição, contudo tornam a execução da política monetária dependente do controle da política

fiscal exercido pelo ministério da fazenda, pois o contingenciamento das despesas relacionadas as atividades incluídas no orçamento fiscal podem afetar a capacidade de atuação da entidade e, em última instância, ser utilizado com instrumento de pressão da política fiscal sobre a monetária.

A LRF estabelece mecanismos de controle legislativo posterior da integralidade das operações da instituição de forma a complementarmente a inclusão parcial do BCB no orçamento fiscal e como contrapartida a utilização do OAM para controle das demais atividades da instituição, conforme explicitado no §5º do art. 9º (BRASIL, 2000):

Art. 9º § 5º 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.

A CF/88 prevê a inclusão de entes de direito público da administração indireta no orçamento fiscal do OGU, ocasionando dúvidas quanto à possibilidade de utilização do controle orçamentário e financeiro do BCB por meio do OAM. A legislação infraconstitucional posterior consolidada pela LRF reconheceu a dualidade orçamentária do BCB, conformando a Lei nº 4.595, de 1964, ao dispositivo constitucional e estabelecendo mecanismos adicionais de controle legislativo *a posteriori*. Permaneceram, contudo, questionamentos dos órgãos de controle relacionados ao alcance do OAM como dispositivo autorizador de despesas no BCB e quanto aos procedimentos formais de elaboração, divulgação e controle desse instrumento orçamentário.

3.2 Relacionamento entre BCB e TN na Legislação

A CF/88 ao estabelecer a competência para emitir moeda pelo BC, vedar o financiamento do TN por essa instituição e limitar a sua atuação na compra e venda de títulos para a execução da política monetária, objetivou segregar a atuação da política monetária e fiscal, ampliando a transparência nos riscos e benefícios de cada uma delas. Nesse contexto a regulamentação dos resultados financeiros advindos da atuação do BCB torna-se relevante e é objeto de extensa produção legislativa.

Carvalho Júnior (2017) afirma que a Lei nº 7.862, de 30 de outubro de 1989, alterou significativamente o relacionamento financeiro entre BCB e TN ao vincular a transferência de resultados positivos apurados no Balanço do executor da política monetária ao responsável pela política fiscal fossem destinados exclusivamente à amortização da dívida pública federal. Essa

modificação se coaduna com os princípios constitucionais de ampliação do controle orçamentário e proibição do financiamento ao TN.

Além de inovar ao estabelecer destinação específica para o resultado positivo do BCB, a Lei nº 7.862, de 1989, definiu no art. 4º a periodicidade de apuração do resultado, o prazo e a forma de transferência, *in verbis* (BRASIL, 1989):

Art. 4º Os resultados positivos do Banco Central do Brasil, apurados em seus balanços semestrais, serão recolhidos ao Tesouro Nacional, até o último dia do mês subsequente ao da apuração.
Parágrafo único. Os recursos transferidos ao Tesouro Nacional, a que se refere o caput, serão destinados exclusivamente à amortização de dívida pública federal.

A próxima alteração no tratamento do resultado apurado pela autoridade monetária foi incluída na Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995, que dispõe sobre o plano real. Vale relembrar que esse plano foi responsável pela estabilização monetária do país e conseguiu pôr fim a um processo inflacionário crônico, levando a inflação acumulada em 12 meses de impressionantes 4.922% em junho de 1994 para 22% já ao final de 1995 e exigiu coordenação entre gestores responsáveis pela política fiscal e monetária, controle sobre os gastos públicos e flexibilidade orçamentária (BRASIL, 2022). As reformas iniciadas na década de 1980 e aprofundadas na Constituição de 1988 apresentaram bases jurídicas que contribuíram para o sucesso da implantação do plano real, como demonstra a ampliação da restrição a utilização do resultado positivo do BCB na Lei nº 9.069, de 1995, que dispõe (BRASIL, 1995):

Art. 4º Os resultados positivos do Banco Central do Brasil, apurados em seus balanços semestrais, serão recolhidos ao Tesouro Nacional, até o dia 10 do mês subsequente ao da apuração.
§ 1º Os recursos a que se refere o caput deste artigo serão destinados à amortização da dívida pública do Tesouro Nacional, devendo ser amortizado, prioritariamente, o principal atualizado e os respectivos juros da Dívida Pública Mobiliária Federal interna de responsabilidade do Tesouro Nacional em poder do Banco Central do Brasil.

A MP nº 1.789, de 29 de dezembro de 1998 (BRASIL, 1998), estabelece a possibilidade de cobertura de resultado negativo do BCB e altera diversas regras relacionadas a transferência do resultado, incluindo as concernentes a remuneração entre a data da apuração e a da transferência e a constituição de reservas de resultado no balanço do BCB.

A LRF determinou no §1º do art. 7º (BRASIL, 2000) a inclusão em dotação específica do orçamento da cobertura de resultado negativo do BCB efetuada pelo TN, essa previsão se insere no contexto de detalhamento legislativo do resultado do BCB e, conforme relatado na Seção 3.1, complementa diversas medidas de controle legislativo da atividade monetária e de seu relacionamento com a política fiscal. Contudo, o delineamento entre atividade monetária e fiscal dentro do BCB não foi objeto de aprofundamento legal semelhante, de forma que o exato escopo das despesas a serem inseridas no OAM ou no orçamento fiscal não pode ser inferido de uma interpretação legislativa literal.

A Lei nº 11.803, de 5 de novembro de 2008 (BRASIL, 2008), segregou o resultado financeiro das operações com reservas e derivativos cambiais do BCB das demais operações da instituição estabelecendo a procedimento de transferência e cobertura desse resultado pelo TN. Essa alteração excluiu do resultado do BCB a volatilidade advinda da correção cambial das reservas e derivativos cambiais e ampliou tanto a transferência financeira ao TN, quanto o aporte de títulos ao BCB, resultando em ampliação da liquidez do TN e do Balanço Patrimonial do BCB.

O aumento nos fluxos financeiros entre essas instituições tem impacto fiscal, advindo da consignação no orçamento fiscal dos aportes efetuados pelo TN, e OAM, originado da necessidade de realização de compromissadas para compensar a ampliação da liquidez do TN. A Lei nº 13.820, de 2019 (BRASIL, 2019), altera a sistemática de apuração do resultado do BCB para que o resultado com reservas e derivativos cambiais, volte a compor o resultado da instituição, estabelecendo a constituição de reserva, caso seja positivo, com utilização posterior dessa reserva, caso seja negativo. Em relação ao impacto orçamentário da segregação do resultado com reservas e derivativos cambiais a justificativa anexa à proposição convertida na Lei nº 13.820, de 2019 destaca (BRASIL, 2019):

(...) o estímulo à expansão do gasto primário, o aumento da dívida pública por meio das operações compromissadas do Banco Central e a redução na transparência das contas públicas, em especial no que se refere ao perfil de prazo, composição e custo da dívida mobiliária federal. Trata-se, portanto, de uma proposição voltada ao aperfeiçoamento da responsabilidade fiscal e ao aumento da transparência das contas públicas.

(...) há uma perda de transparência, com a dívida do Tesouro (excetuadas as operações compromissadas) apresentando perfil mais benigno do que a realidade fiscal permitiria. Em segundo lugar, a escalada das operações compromissadas cria pressão política sobre o BC para afrouxar a política monetária e os juros, porque tudo se passa como se a política monetária fosse responsável pelo crescimento da dívida pública.

Deve-se observar que a atual sistemática de transferência de resultado do BC ao Tesouro contraria as boas práticas internacionais. O que se observa no resto do mundo é que países cujos bancos centrais estão sujeitos a fortes oscilações em seus resultados, como é o caso brasileiro, tendem a evitar o repasse imediato e automático desses resultados ao Tesouro. O que se faz é armazenar os lucros em uma conta de provisão, dentro do Banco Central, para utilizá-los na cobertura dos prejuízos que se sucederem.

Com isso, evita-se um grande fluxo de recursos entre BC e Tesouro, ao mesmo tempo em que se reduz o risco de descapitalização do BC (em caso de grandes perdas) ou de financiamento inflacionário do Tesouro (em caso de grandes lucros).

O projeto de alteração na sistemática de apuração e transferência do resultado reconhece o impacto do relacionamento financeiro entre TN e BCB sobre a responsabilidade e a transparência fiscal e sobre a execução da política monetária, comparando o modelo brasileiro com a prática internacional.

Justificativa semelhante aplica-se ao controle da atividade financeira, exercido pelo TN por força da imposição de utilização do orçamento fiscal no BCB. Dessa forma, também se demonstra relevante regular a influência do controle exercido via orçamento fiscal sobre a

execução da política monetária, estabelecendo mecanismos de controle da influência do TN sobre as atividades financeiras do BCB e mecanismos de transparência e responsabilização para inibir eventuais abusos.

Em relação à prática internacional relacionada ao tratamento orçamentário e financeiro dos bancos centrais, cabe trazer o modelo de controle estabelecido pelo Banco de Portugal, instituição de direito público com atribuições semelhantes às do BCB e inserida em um sistema jurídico similar ao brasileiro. O capítulo VII da lei orgânica do Banco de Portugal determina (PORTUGAL, 1998):

Orçamento e contas

Artigo 52.º

1 – Será elaborado anualmente um orçamento de exploração.

2 – O orçamento de cada ano será comunicado ao Ministro das Finanças até 30 de novembro do ano anterior.

Artigo 53.º

(...)

2 – O resultado do exercício, apurado nos termos do número anterior, é distribuído da forma seguinte:

a) 10% para a reserva legal;

b) 10% para outras reservas que o Conselho de Administração delibere;

c) O remanescente para o Estado, a título de dividendos, ou para outras reservas, mediante aprovação do Ministro das Finanças, sob proposta do Conselho de Administração.

Artigo 54.º

1 – Até 31 de março, e com referência ao último dia do ano anterior, o Banco envia ao Ministro das Finanças, para aprovação, o relatório, o balanço e as contas anuais de gerência, depois de discutidos e apreciados pelo Conselho de Administração e com o parecer do Conselho de Auditoria.

2 – Na falta de despacho do Ministro das Finanças, o relatório, o balanço e as contas consideram-se aprovados decorridos 30 dias após a data do seu recebimento.

3 – A publicação do relatório, balanço e contas é feita no Diário da República no prazo de 30 dias após a sua aprovação.

4 – Na sequência da apresentação do relatório, balanço e contas anuais de gerência, o Governador informará a Assembleia da República, através da Comissão Permanente de Economia, Finanças e Plano, sobre a situação e orientações relativas à política monetária e cambial.

5 – O Banco não está sujeito ao regime financeiro dos serviços e fundos autónomos da Administração Pública.

6 – O Banco não está sujeito à fiscalização prévia do Tribunal de Contas nem à fiscalização sucessiva no que diz respeito às matérias relativas à sua participação no desempenho das atribuições cometidas ao SEBC.

7 – O disposto no número anterior é aplicável aos fundos que funcionam junto do Banco ou em cuja administração ele participe.

Artigo 55.º O Banco publica mensalmente, e nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 59.º, uma sinopse resumida do seu ativo e passivo.

A lei orgânica do Banco de Portugal inclui no mesmo capítulo o tratamento orçamentário conferido à instituição e o modelo de distribuição de seu resultado, afastando a aplicação do orçamento fiscal aplicável às demais instituições públicas, definindo mecanismos de prestação de contas ao executivo e ao legislativo substitutivos do controle orçamentário público e definindo regras para a distribuição do resultado líquido de suas operações ao Tesouro.

A legislação brasileira delinea de forma extensiva e aperfeiçoa a legislação em relação à destinação do resultado do BCB ao longo do tempo. Contudo, não tem apresentado atenção semelhante ao tratamento orçamentário das atividades da instituição. A LRF estabeleceu mecanismos de prestação de contas posterior ao BCB e a inclusão no orçamento fiscal das coberturas de resultado efetuadas pelo TN, contudo não definiu com clareza as atividades que necessitam de controle pelo orçamento fiscal.

No sistema jurídico criado com a promulgação da CF/88, o orçamento fiscal foi alçado a mecanismo de controle financeiro e orçamentário padrão para todas as entidades de natureza pública. Contudo, a execução das atividades típicas de autoridade monetária apresenta natureza de regime privado. Esta seção buscou demonstrar a evolução dos princípios constitucionais estabelecidos para a execução financeira e da regulamentação infraconstitucional no sentido de reconhecer o OAM como instrumento adequado ao controle das atividades do BCB. Adicionalmente foi analisada a regulamentação relacionada ao resultado da instituição, que foi mais detalhada do que a aplicável as suas operações.

A seção a seguir analisará decisão do Tribunal de Contas da União (TCU) relacionada à aplicabilidade do OAM como instrumento de controle orçamentário das atividades do BCB, requisitos relacionados a sua transparência e a avaliação do Tribunal quanto à recepção desse instrumento pela CF/88, sem prejuízo da análise do alcance relacionado ao controle orçamentário fiscal.

4. O ORÇAMENTO DE AUTORIDADE MONETÁRIA SOB A ÓTICA DO TCU

Ao julgar a prestação de contas do BCB referente ao exercício financeiro de 2014, com base na atribuição que lhe confere o art. 74 da CF/88 o TCU determinou no acórdão n° 145/2019 a realização de estudo técnico sobre a atividade financeira do BCB, para embasar avaliação do Tribunal quanto à legalidade e pertinência de utilização do OAM, nesses termos (BRASIL, 2019, pg. 1):

c) constituir apartado destas contas anuais, a fim de realizar estudos com vistas a aprofundar a discussão relativa à legalidade, à importância e à operacionalização do Orçamento da Autoridade Monetária (OAM), notadamente quanto à sua compatibilidade com o ordenamento jurídico vigente, avaliando-se as especificidades que justificariam a manutenção dessa peça orçamentária concomitantemente com o Orçamento-Geral da União, e outros aspectos atinentes ao desempenho das atribuições do Banco Central do Brasil.

Para instruir o processo de avaliação apartada do OAM, a equipe técnica da Secretaria de Macroavaliação Governamental do TCU realizou inspeção na STN, no BCB e na Secretaria do Orçamento Federal (SOF) e estabeleceu como objetivo analisar os itens a seguir (BRASIL, 2022, pg. 3):

i) utilização do OAM como peça autorizativa de receitas e despesas públicas; ii) a abrangência do OAM, ou seja, quais receitas e despesas devem integrar este orçamento e iii) o regime de execução das receitas e despesas do Bacen que cursam pelo OGU.

A partir desses objetivos, levantou os seguintes questionamentos a serem respondidos pela inspeção (BRASIL, 2022, pg. 97):

- a) há amparo constitucional e legal para utilização do OAM como peça autorizativa de receitas e despesas públicas?
- b) a utilização do OAM para execução de receitas e despesas pelo Bacen está em conformidade com a legislação?
- c) há receitas e despesas incluídas no OAM que deveriam constar do OGU?
- d) as receitas e despesas do Bacen não incluídas no OAM devem seguir o mesmo rito aplicável às receitas e despesas dos demais órgãos e entidades inseridos no OGU?

Como resultado da inspeção, a equipe técnica do TCU produziu relatório incorporado ao acórdão TCU n° 2705/2022 em que analisa os questionamentos e incorpora as observações das instituições inspecionadas.

O relatório aponta o OAM como instrumento fundamental a consecução das atribuições de autoridade monetária pelo BCB, sendo imprescindível a operacionalização da política monetária e cambial (BRASIL, 2022). Contudo, aponta fragilidade na sua regulamentação em virtude de ausência de menção expressa a esse instrumento orçamentário na CF/88. Reconhece, contudo, que pela natureza das atividades da autoridade monetária, o OAM não se sujeita aos ritos do orçamento fiscal. Adicionalmente, ressalta que há controvérsia operacional entre o BCB e o Ministério da Fazenda, representado por STN e SOF, em relação ao tratamento das receitas primárias próprias arrecadadas por aquela instituição.

Em relação ao histórico anterior à CF/88 destaca o OAM, como um instrumento de destaque em um modelo jurídico de duplicidade de autoridades monetárias e ausência de separação financeira entre essas autoridades e o TN, permitiu a centralização da política monetária e o seu controle pelo CMN, tendo paulatinamente recebido atividades de natureza fiscal e de gestão da dívida pública, assumindo, por vezes, função mais relevante que o orçamento aprovado pelo Congresso Nacional.

No paradigma constitucional vigente o OGU é composto pelo orçamento fiscal, o da seguridade social e o de investimentos das empresas estatais. No novo arranjo institucional foi incluída parcela das atividades do BCB no orçamento fiscal, passando a instituição a apresentar um orçamento duplo com parte das suas atividades registradas no OGU e parte no OAM.

O acórdão TCU 2705/2022 será analisado em quatro partes: a primeira, voltada à avaliação da compatibilidade constitucional e legal do OAM; a segunda, visando a abordar a ausência de critérios objetivos para definir receitas e despesas que podem cursar pelo OAM; a terceira, relacionada ao procedimento de elaboração, execução, acompanhamento, avaliação e divulgação do OAM; e a última relacionada as considerações finais e a proposta de encaminhamento ao ministro relator. O relatório realiza, ainda, análise do processo de execução de despesas no orçamento fiscal pelo BCB, que não será objeto de análise nesse trabalho, por não se relacionar a execução de despesas pelo OAM.

4.1 Avaliação da Compatibilidade Constitucional e Legal do OAM

O relatório inicia a análise da compatibilidade do OAM estabelecendo os dispositivos legais incluídos na análise, conforme apresentado a seguir (BRASIL, 2022, pg. 5):

- i) Constituição Federal de 1988, notadamente o Título VI – Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II – das Finanças Públicas, Seção I – Normas Gerais, arts. 164 e 165 e Seção II – dos Orçamentos, arts. 167 a 169;
- ii) Lei 4.595/1964, que dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias e criou o Conselho Monetário Nacional (CMN);
- iii) Lei 4.320/1964, que dispõe sobre normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal;
- iv) Lei 9.882/1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental;
- v) Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências;
- vi) Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal (STF), que trata da possibilidade de o Tribunal de Contas da União (TCU) apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público; e
- vii) Jurisprudência deste TCU, notadamente os Acórdãos 2.000/2017-TCU-Plenário e 990/2017-TCU-Plenário, ambos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

Após levantamento de toda a legislação aplicável, a análise destaca os dispositivos de suporte ao OAM contidos na lei nº 4.595, de 1964, ressaltando os montantes cursados nesse orçamento no exercício de 2019 e para a administração do meio circulante e condução das

políticas monetária e cambial e o fato de o resultado dessa execução ser transferido ou coberto pelo TN na forma estabelecida pelo art. 7º da LRF (BRASIL, 2022).

Realizadas as considerações iniciais apresenta os argumentos favoráveis a incompatibilidade do OAM com o ordenamento jurídico vigente levantados pela equipe técnica do TCU, defendendo que a existência do OAM fere os princípios constitucionais da unidade e da universalidade orçamentária. Relaciona o princípio da unidade, positivado no art. 165, §5º, da CF/88, a integração da peça orçamentária em uma lei única e aprovada sob o mesmo rito e o da universalidade a inclusão da totalidade das receitas e despesas públicas na peça orçamentária, permitindo o controle parlamentar integral do orçamento (BRASIL, 2022).

Para a equipe técnica do TCU, o BCB deve ser incluído no orçamento fiscal por força do disposto no art. 165, §5º, inciso I, da CF/88 em virtude da natureza jurídica da entidade, afirmando que por ser constituída como autarquia deveria ter suas atividades regidas pelo orçamento fiscal (BRASIL, 2022).

Ao estabelecer esse raciocínio, ignora o histórico de mistura entre política fiscal e monetária ocorrida antes da atual Constituição e o difícil processo de separação entre entidades e orçamentos, que culminou no texto positivado no capítulo referente às finanças públicas na CF/88, construído ao longo de muitos anos e por meio de alterações legais e normativas, que permitiram a efetividade do orçamento fiscal e sua separação do OAM, ampliando o controle e a transparência dos gastos públicos.

A inclusão integral das operações do BCB no orçamento fiscal teria impactos negativos na gestão orçamentária advinda do reconhecimento de receitas originadas na política monetária, inviabilizando a aplicação dos dispositivos estabelecidos no art. 164 da CF/88, uma vez que a emissão de moeda iria representar uma receita orçamentária do orçamento fiscal.

O dispositivo incluído na LDO de 1989, reeditado nos anos seguintes e fixado atualmente na LRF, prevê a inclusão de determinadas despesas do BCB no orçamento fiscal, buscando harmonizar a separação entre as políticas monetária e cambial estabelecidas constitucionalmente ao BCB e a natureza jurídica de entidade pertencente a administração indireta e sujeita, portanto, ao orçamento fiscal.

Ao prever a inclusão no orçamento fiscal apenas das despesas não diretamente atribuíveis à atividade de autoridade monetária, a lei preserva a necessária separação entre atividade financeira do BCB e do TN, sem a qual não é possível cumprir com o princípio constitucional de proibição ao financiamento do TN pelo BCB.

Os técnicos do TCU afirmam ainda que em decorrência da aprovação do OAM pelo CMN há ofensa ao princípio da legalidade orçamentária (BRASIL, 2022). Contudo, a diferença

do procedimento legal de aprovação decorre do modelo jurídico estabelecido para a execução da política monetária e da diferença essencial nas fontes de financiamento e no modelo de execução dessa política, quando comparada com a fiscal. Enquanto na política monetária os recursos advêm da demanda por moeda e de operações contratuais, que dependem de aceitação pelos particulares, na política fiscal os recursos provêm do exercício do poder coercitivo e da supremacia do interesse público sobre o particular, independentemente de qualquer manifestação de vontade pelos particulares.

Prosseguem analisando o disposto no art. 7º, § 1º, da LRF (BRASIL, 2000), que prevê a inclusão do resultado negativo do BCB no orçamento fiscal argumentando que essa previsão configura uma exceção ao princípio da universalidade orçamentária autorizando a inclusão diferida e pelo líquido das operações de autoridade monetária, permitindo ao BCB executar essas atribuições de forma tempestiva e sem limite operacional preestabelecido, evitando riscos à atividade econômica, à solidez do sistema financeiro e à manutenção do poder aquisitivo da moeda (BRASIL, 2022).

A inclusão desse dispositivo, contudo, se alinha ao reconhecimento de que o aporte de recursos para a execução da política monetária representa um custo fiscal, ampliando a transparência dos gastos fiscais relacionados ao relacionamento entre TN e BCB e contribuindo para a segregação entre atividade monetária e fiscal.

Após análise técnica em relação à compatibilidade do OAM com o ordenamento jurídico vigente, o relatório avalia a possibilidade de o TCU realizar análise da recepção pela CF/88 dos dispositivos de suporte a esse orçamento, contido na Lei nº 4.595, de 1964. A conclusão é que por tratar-se de questão que impugnaria a própria existência do OAM, a declaração de incompatibilidade excederia as atribuições de controle incidental de constitucionalidade do TCU. Dessa forma, a Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, prevista no art. 102, § 1º, da Constituição Federal e regida pela Lei 9.882/1999 configuraria o instrumento adequado ao questionamento da compatibilidade do OAM com a CF/88 (BRASIL, 2022).

O TCU ressalta, contudo, que em virtude da ausência de menção ao OAM no texto constitucional e diante da relevância desse instrumento na consecução da política monetária há dificuldade no estabelecimento de normas infraconstitucionais reguladoras da matéria, gerando conflitos interpretativos em relação a temática orçamentária do BCB.

A análise realizada pela equipe técnica do TCU em relação ao OAM é no sentido de incompatibilidade do OAM com o ordenamento jurídico vigente, concluindo, contudo, que essa declaração é de competência do Superior Tribunal Federal (STF), de forma que não cabe à

Corte de Contas desconstituir o regime orçamentário aplicável ao BCB. Em função da avaliação de ausência de competência do TCU para propor medidas no sentido de impugnar a utilização do OAM a Corte não realiza propostas em relação a esse item.

A interpretação técnica efetuada pelo TCU enfoca demasiadamente os preceitos aplicáveis ao orçamento fiscal, tentando transpor seus princípios constitucionais e estabelecer apenas com base neles a interpretação da situação orçamentária do BCB. O histórico do relacionamento entre BCB e TN e a natureza da atividade de autoridade monetária demonstram, entretanto, que esses princípios devem ser conformados com o da separação entre atividade monetária e fiscal e proibição ao financiamento do TN pelo BCB.

A partir da análise dos princípios constitucionais aplicáveis à atividade financeira do BCB é possível concluir pela adequação do OAM ao ordenamento jurídico vigente.

4.2 Critérios para Definir Receitas e Despesas que Podem Cursar pelo OAM

Este tópico visa a apresentar a análise do TCU relacionada à ausência de definição na legislação infraconstitucional das receitas e despesas a serem incluídas no OAM ou no orçamento fiscal do OGU. Adicionalmente apresenta as considerações relacionadas à governança e prestação de contas do OAM, em cotejo com o princípio da transparência aplicável à administração pública e considerando os procedimentos de elaboração, execução, acompanhamento, avaliação e divulgação desse instrumento (BRASIL, 2022).

O exame inicia ressaltando as disposições da LRF relacionadas à inclusão no orçamento fiscal do OGU de determinadas despesas do BCB e de eventual cobertura de resultado negativo apurado em suas operações (BRASIL, 2022). O disposto no art. 5º, §6º da LRF (BRASIL, 2000) determina a inclusão de despesas de pessoal, investimentos e custeio administrativo do BCB no OGU, sem, entretanto, explicitar o conceito de custeio administrativo ou estabelecer quais despesas de custeio não devem ser incluídas nesse orçamento. O dispositivo incluído no art. 7º, §1º, da LRF estabelece a inclusão em dotação específica no orçamento da obrigação do TN decorrente de apuração de resultado negativo pelo BCB.

A equipe técnica responsável pela inspeção interpreta o conceito de custeio administrativo como tendo equivalência com o conceito de custeio contido no art. 12, §2º, da Lei nº4.320, de 1964, que determina (BRASIL, 1964):

§ 1º Classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.

A partir dessa interpretação defende que toda e qualquer despesa que se enquadre no conceito de custeio estabelecido na Lei nº 4.320, de 1964, deve ser incluída no orçamento fiscal. Tenha o custeio relação ou não com a consecução da política monetária e cambial, seja classificado pelo BCB como administrativo ou operacional, tenha ou não conexão com a execução da política monetária.

Em resposta a essa interpretação, argumenta o BCB que a previsão do custeio administrativo na LRF visa proporcionar a separação das despesas de custeio em duas categorias: a administrativa, com curso no OGU; e as demais, incluídas em uma categoria nomeada pelo BCB de operacional, em que seriam incluídas aquelas atribuíveis às operações de autoridade monetária. Destaca que a inclusão integral das atividades do BCB no orçamento fiscal do OGU foi discutida no processo de aprovação da LRF, contudo o Congresso optou por uma modalidade de controle orçamentário e financeiro alternativo ao OGU, estabelecendo no art.5º, §9º da LRF a prestação de contas posterior para a instituição.

Após analisar essas considerações, a equipe técnica compreende haver dificuldade em classificar algumas despesas como pertencentes ou não a categoria de custeio. Dessa forma, entende ser possível incluir no OAM as despesas relativas à aquisição, emissão ou alienação de instrumentos financeiros relacionados à execução das políticas monetária e cambial classificáveis como de custeio. Não afastando, todavia, a leitura de que a integralidade das despesas na modalidade custeio devem integrar o orçamento fiscal.

Ao realizar essa interpretação ignora princípio basilar da hermenêutica jurídica, originado do brocardo latino *verba cum effectu, sunt accipienda* (MAXIMILIANO, 2021) de que a lei não contém palavras inúteis e desconsidera o longo histórico de construção do dispositivo por meio de reedição anual, com alterações, em todas as LDO promulgadas após a CF/88. De forma que a despeito de não detalhar o conceito de custeio administrativo, criou categoria diferenciada do conceito estabelecido pela lei nº 4.320, de 1964.

A análise técnica no relatório do acórdão TCU nº 2705/2022 realiza a seguinte proposta de encaminhamento em relação às despesas de custeio do BCB (BRASIL, 2022, pg. 23):

c) determinar ao Banco Central do Brasil que inclua, a partir da próxima proposta orçamentária a ser enviada ao Presidente da República, para posterior apreciação do Congresso Nacional, todas as despesas de custeio, sejam da área fim ou da área meio, em atendimento ao princípio constitucional da universalidade, ao princípio da legalidade orçamentária e ao art. 5º, § 6º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, excetuando-se os custos de transação inerentes aos instrumentos financeiros que aquela Autarquia Federal utiliza para cumprimento de seu mister constitucional e legal, assim entendido, conforme definição dos Pronunciamentos Técnicos ‘CPC 38 - Instrumentos Financeiros: Reconhecimento e Mensuração’ e ‘CPC 39 – Instrumentos Financeiros: Apresentação’ como o custo incremental que seja diretamente atribuível à aquisição, emissão ou alienação de um ativo financeiro ou de um passivo financeiro, sendo aquele que não teria sido incorrido se a entidade não tivesse adquirido, emitido ou alienado o instrumento financeiro, uma vez que esses custos incrementais podem ser incluídos a posteriori no orçamento, após a aprovação dos seus

demonstrativos contábeis, com base no princípio da proporcionalidade combinado com o art. 7º, § 1º, da LRF.

Como demonstrado na Seção 3, as disposições da LRF relativas à dualidade orçamentária do BCB foram provenientes da evolução de dispositivos reeditados em diversas LDO e com alterações que buscaram refletir os consensos legislativos sobre o tema.

Embora se deva reconhecer a possibilidade de detalhamento e aperfeiçoamento legislativo em relação à distinção entre as despesas de custeio atribuíveis ao OAM e ao orçamento fiscal, a redação da LRF não deixa dúvidas quanto à possibilidade de inclusão de despesas de custeio no OAM. Caso o legislador objetivasse excluir essas despesas desse orçamento não teria incluído o termo administrativo, buscando diferenciar as despesas de custeio a serem objeto de controle pelo orçamento fiscal das demais despesas de custeio.

Nesse sentido o relatório coleciona jurisprudência do TCU relacionada à alocação de despesas de custeio entre OAM e orçamento fiscal do OGU contida no acórdão TCU nº6.499/2009 (BRASIL, 2009, pg. 3-4):

1.5.1.8. nos próximos exercícios financeiros, faça constar do Orçamento de Receitas e Encargos de Operações de Autoridade Monetária, no tocante às despesas do meio circulante nele ordinariamente assinaladas, tão somente aquelas que possam ser entendidas como típicas de autoridade monetária, ainda que acarretem impacto primário (ex.vi, a aquisição de numerário junto à Casa da Moeda do Brasil), e se relacionem diretamente ao fornecimento de meio circulante ao público, por serem custos diretos e, ao mesmo tempo, custos variáveis, que aumentem na medida e na proporção em que aumentar a disponibilização de meio circulante ao público, ainda que acarretem impacto primário, em obediência ao art. 5º, §6º, da Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e art. 10, incisos I e II da Lei nº 4.595/64;

1.5.1.9. doravante, quando da elaboração de suas propostas orçamentárias a serem incluídas nas leis orçamentárias anuais, transfira do Orçamento de Receitas e Encargos de Operações de Autoridade Monetária para o Orçamento Geral da União as despesas relativas ao meio circulante que sejam de caráter administrativo, que representem custo direto do serviço do meio circulante, mas também sejam custos fixos (ex.vi, contas contábeis 3939.02.01-1 - Manutenção de Equipamentos; 3939.02.03-5 - Locação de Imóveis; 3939.02.05-9 - Segurança Predial; 3939.02.06-6 - Sistema de Alarmes; 3939.02.07-3 - Monitoramento Eletrônico; 3939.02.09-7 - Manutenção Predial - Serviços de Terceiros; 3939.06-8 - Divulgação e Pesquisa de Assuntos de Meio Circulante; 3939.70-7 - Programa de Prevenção de Riscos Ambientais - PPRA; 3939.90-3 - Outras Despesas; 3939.90.01-6 - Taxa de Serviço Cobrada pela Devolução de Passagem ou Remarcação de Vôo), e que por essas características, devem ser tratadas como custeio administrativo, nos termos do art. 5º, § 6º, da Lei Complementar nº 101/2000;

1.5.1.10. abstenha-se de utilizar recursos de autoridade monetária para amortização do principal de dívidas desvinculadas das operações de política monetária e cambial, contraídas para aperfeiçoamento da máquina administrativa, inclusive do Programa de Aperfeiçoamento dos Instrumentos de Atuação do Banco Central do Brasil junto ao Sistema Financeiro Nacional - PROAT-BRA/97/022, em razão de constituírem-se de despesas orçamentárias não efetivas, conforme o disposto nos artigos 12 e 91 da Lei nº 4.320/64 (item 41. desta instrução, fls. 704/705);

Essa decisão vai no sentido oposto à impossibilidade de inclusão de despesas de custeio no OAM, ao fixar critérios de separação entre as despesas de custeio a serem incluídas em cada um dos orçamentos do BCB.

O BCB apresentou recurso de reconsideração contra a decisão, por compreender que o critério de alocação das despesas de custeio não se adequava à adequada consecução das atividades de autoridade monetária.

A unidade técnica especializada em recursos apresentou parecer favorável à reforma da decisão, por compreender que não cabe ao TCU limitar a atuação do BCB a partir de critério extrínseco à legislação, argumentando que a limitação à inclusão de despesas de custeio relacionadas a consecução da política monetária e cambial representaria uma ingerência no poder discricionário do BCB, que poderia inviabilizar a execução de sua missão institucional.

O acórdão TCU nº8.128/2010 (BRASIL, 2010) reforma a decisão para acatar o recurso do BCB em relação aos itens 1.5.1.8 e 1.5.1.9, de forma a reconhecer a discricionariedade da instituição em relação à alocação das despesas de custeio que compõem a execução das políticas monetária e cambial, mantendo a determinação do item 1.5.1.10 no sentido de proibir a inclusão de despesas desvinculadas das políticas monetária e cambial no OAM.

Pode-se concluir, portanto, que a jurisprudência do TCU reconhece a dualidade orçamentária do BCB, confirmando o poder discricionário da instituição na separação das despesas de custeio atribuíveis a consecução da política monetária e cambial e limitando o exercício desse poder com base nos princípios de proibição de financiamento da atividade fiscal pela atividade monetária e de universalidade do OGU em relação ao exercício da política fiscal. Ao final, o relatório não efetua sugestões de alteração da jurisprudência atual.

4.3 Procedimento de Elaboração, Execução, Acompanhamento, Avaliação e Divulgação do OAM

Em relação ao procedimento estabelecido pelo BCB para o OAM o TCU descreve o modelo vigente, com base em informações prestadas pelo BCB, destacando que as informações constam de documento interno do BCB formalizado no Manual de Procedimentos e Rotinas do OAM.

De acordo com esse Manual a proposta orçamentária inclui receitas e despesas financeiras, de acordo com projeção realizada pelo BCB, e receitas e despesas primárias em que as unidades responsáveis pela execução informam a demanda por recursos, com justificativa detalhada. As informações relacionadas as despesas primárias são consolidadas pelo BCB e enviadas à STN, para posterior encaminhamento ao Congresso Nacional em conjunto com a proposta orçamentária do OGU (BRASIL, 2009).

A proposta orçamentária do OAM é apreciada pela Diretoria Colegiada do BCB, que encaminha para aprovação do CMN, a quem cabe aprovar esse orçamento conforme previsto no art 4º, inciso III, da Lei nº 4.595, de 1964, devendo conter (BRASIL, 2022):

- a) Receitas e despesas financeiras projetadas para o exercício seguinte, incluindo a fundamentação técnica da projeção como anexo;
- b) Receitas e despesas previstas pelas unidades executoras de despesa do OAM para o exercício seguinte, incluindo fundamentação técnica das despesas em anexo;
- c) Receitas e despesas projetadas no exercício anterior para o exercício corrente incluindo as reprogramações efetuadas e os valores efetivamente realizados;
- d) Solicitação de delegação de competência do CMN para a Diretoria Colegiada do BCB para ajustar a previsão de receitas e despesas financeiras a consecução das políticas monetária e fiscal; e
- e) Solicitação de delegação de competência para promover ajustes decorrentes de variação cambial nas despesas primária relacionadas a administração das reservas.

A execução do OAM é realizada por meio de sistema de gestão orçamentária do BCB e para as despesas primárias segue rito equivalente ao aplicável às despesas do OGU, com cumprimento dos estágios de empenho, liquidação e pagamento. Ajustes relacionados a essas despesas dependem de prévia aprovação pelo CMN (BRASIL, 2022).

Em relação às despesas financeiras e as decorrentes de variação cambial das reservas, em decorrência da delegação efetuada no voto de aprovação o rito é mais sucinto, permitindo a realização em montante superior à estimativa prévia aprovada pelo CMN de modo a não prejudicar o exercício da função de autoridade monetária em virtude de necessidade de efetivação de despesas em valores superiores ao inicialmente estimado (BRASIL, 2022).

No que se refere à avaliação e divulgação do OAM, há disponibilização mensal no sítio eletrônico do BCB do resumo da execução orçamentária, trimestral de informações detalhadas e anual de relatório de gestão contendo informações orçamentárias (BRASIL, 2022). O relatório destaca o menor nível e frequência de divulgação de informações do OAM, quando comparado com o orçamento fiscal, que disponibiliza informações em tempo real e por meio da ferramenta Tesouro Gerencial, permitindo detalhamento e agregação de informações com ampla transparência aos usuários.

A partir dos levantamentos realizados o relatório propõe estabelecer no CMN resolução regulando a elaboração, execução, acompanhamento, avaliação e divulgação do OAM, de modo a retirar sua regulamentação infralegal do BCB, entidade executora, para levá-la ao CMN, entidade supervisora (BRASIL, 2022).

A área técnica propõe também duas medidas para ampliar a transparência do OAM. A primeira, relacionada ao desenvolvimento de plataforma de divulgação de informações diárias e a disponibilização mensal dessas informações em sítio eletrônico. A segunda, relativa à divulgação em endereço eletrônico das informações qualitativas relacionadas a execução do OAM, a exemplo de estudos, notas técnicas e deliberações do CMN (BRASIL, 2022).

Adicionalmente, propõe a documentação e formalização da motivação de reprogramações do OAM, com divulgação posterior em sítio eletrônico, ressaltando que a recomendação se alinha ao princípio da motivação dos atos administrativos e não prejudica a execução orçamentária do BCB (BRASIL, 2022).

A análise técnica do TCU sobre o procedimento formal do OAM analisa o modelo vigente e demonstra que as principais diferenças estão nas despesas financeiras e de variação cambial das reservas, as quais, em virtude de sua natureza e da facilidade de alocação a atividade monetária, não foram objeto de questionamento relacionado à sua inclusão nessa peça orçamentária. A partir dessa análise, propõe medidas que, na visão técnica do TCU, ampliam a transparência e formalização dos processos, sem prejudicar a atividade financeira regida pelo OAM. O relatório do acórdão TCU 2705/2022 apresenta a proposta nesses termos (BRASIL, 2022, pg. 85):

d) recomendar ao Banco Central do Brasil, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que adote providências no sentido de:

d.1) incrementar a transparência e a publicidade do Orçamento de Receitas e Encargos de Operações de Autoridade Monetária (OAM), notadamente mediante desenvolvimento de sistema ou plataforma que se mostre adequado à inclusão e divulgação diárias de todos os valores que transitam no OAM, devendo a divulgação ser feita também na internet, mensalmente; a criação de tal solução deve ter como paradigma a plataforma Tesouro Gerencial, tendo a informação do OAM grau de detalhamento e acessibilidade semelhantes aos disponíveis para os valores do Orçamento Geral da União, existentes no Tesouro Gerencial (seção 3.2);

d.2) divulgar, na internet, as deliberações do Conselho Monetário Nacional, acompanhadas dos respectivos votos, estudos, notas técnicas ou quaisquer outros documentos que a fundamentaram, que tratem de temas afetos ao Orçamento de Receitas e Encargos de Operações de Autoridade Monetária, a exemplo da aprovação e eventuais modificações daquele orçamento (seção 3.2);

d.3) formalizar, ainda que a posteriori, a motivação das suplementações, reprogramações, alterações ou remanejamentos de rubricas que eventualmente ocorram ao longo do exercício no Orçamento de Receitas e Encargos de Operações de Autoridade Monetária, dando divulgação destes documentos tanto na internet, quanto nos relatórios de gestão elaborados anualmente (seção 3.2);

O TCU realiza sugestões para que o BCB e o CMN ampliem a formalização e a transparência do processo de aprovação, execução e acompanhamento do OAM. As propostas elaboradas se coadunam com princípio basilar da administração pública e, na visão da equipe técnica, são compatíveis com o processo orçamentário e financeiro do BCB implicando em ampliação da publicidade dos atos relacionados a execução do OAM, sem prejudicar a consecução dos seus objetivos institucionais.

4.4 Voto e parecer do Ministério Público junto ao TCU

O parecer do Ministério Público junto ao TCU reforça as dúvidas quanto a constitucionalidade do OAM como instrumento autorizador de despesas do BCB, ressaltando a importância do controle efetuado pelo Poder Legislativo e instrumentalizado por meio de lei em sentido estrito, a despeito de reconhecer a relevância da atual sistemática para o cumprimento da função típica de autoridade monetária. Nesse contexto recomenda o encaminhamento de informações para que o Congresso Nacional decida em relação a possibilidade de adotar medidas no sentido de promover alterações no OAM, compatibilizando esse instrumento aos princípios constitucionais da unidade e universalidade, deixa de sugerir, contudo, qual medida legislativa tem o poder de sanar a alegada inconstitucionalidade.

O voto reconstitui os pontos do relatório e não acolhe as recomendações contidas no parecer do Ministério Público junto ao TCU. Inicialmente, destaca a impossibilidade de exame de compatibilidade de normas anteriores com a CF/88 pelo TCU, afirmando que a apreciação de compatibilidade constitucional do OAM está além dos limites previstos para o controle incidental exercido nos casos submetidos à sua deliberação. Afirmar ser a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental o instrumento jurídico adequado a realizar esse questionamento, não estando o TCU entre o rol de legitimados a propor essa ação no STF.

Em relação ao mérito da adequação do OAM com a CF/88 o voto ressalta a ausência de incompatibilidade desse instrumento, uma vez que os princípios orçamentários não são absolutos e cita duas exceções aos princípios da unidade e da universalidade, o orçamento das empresas estatais não dependentes e dos conselhos de fiscalização profissional. Ressalta ainda a incompatibilidade da natureza da atividade monetária com o modelo de controle exercido pelo orçamento fiscal do OGU. Nesses termos (BRASIL, 2022, pg. 98):

17. De qualquer forma, também não me parece haver incompatibilidade entre o Orçamento da Autoridade Monetária (OAM) e a Constituição Federal de 1988. Os chamados princípios orçamentários da unidade e da universalidade, previstos no art. 2º, caput, da Lei 4.320/1964 não são absolutos e comportam exceções. Como exemplos destas exceções, cabe citar o orçamento de custeio das empresas estatais não dependentes e o orçamento dos conselhos de fiscalização profissional, que são autarquias federais.

18. Se isso não bastasse, a natureza das operações financeiras realizadas pelo Banco Central na qualidade de autoridade monetária *prima facie* não é compatível com a rigidez inerente ao Orçamento-Geral da União (OGU). Eventual imposição de sua inclusão na Lei Orçamentária Anual poderia engessar a atuação do Bacen na condução da política monetária e cambial. Dessa forma, deixo de acolher a proposta do ilustre membro do parquet especializado de cientificar o Congresso Nacional acerca de possível incompatibilidade entre o OAM e a Constituição Federal.

O voto ressalta que a possibilidade de utilização do OAM pelo BCB não é absoluta, devendo observar os preceitos da LRF em relação as despesas da instituição que devem ser

obrigatoriamente incluídas no orçamento fiscal. Ressaltando que a principal controvérsia é atinente as receitas de custeio administrativo, para as quais existe dificuldade de estabelecer critério objetivo de alocação, que não foi sanada na inspeção realizada pela equipe técnica e recomendando realização de estudos adicionais. In verbis (BRASIL, 2022, pg. 98):

23. Ainda que inexistam critérios objetivos de distinção, inclusive essa feita pelo próprio Bacen, o Tribunal de Contas da União dispõe do poder-dever de interpretar as normas jurídicas, podendo, inclusive, assinar prazo à unidade jurisdicionada para que “adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade” (art. 71, IX, da Constituição Federal). Não se trata, portanto, de apreciar a constitucionalidade do OAM, mas de uma prerrogativa da Corte de interpretar as normas de regência, a despeito das lacunas observadas.

24. Ressalte-se, ainda, que embora as despesas de custeio inseridas no OAM sejam relativamente pouco relevantes no âmbito do Orçamento da Autoridade Monetária, possuem razoável expressividade se comparadas às dotações do Bacen presentes no OGU. Em 2019, por exemplo, as despesas de custeio perfizeram o montante de R\$ 911 milhões, o que corresponde a 23% das dotações do Banco Central constantes da Lei Orçamentária Anual.

25. Nesse contexto, entendo que essa questão específica mereceria um maior aprofundamento por parte dessa Corte de Contas, objetivo que, a meu ver, não foi atingido com esse trabalho de fiscalização.

26. Reconheço que o tema já foi objeto dos Acórdãos 6.499/2009 – 1ª. Câmara e 8.128/2010 – 1ª. Câmara. Nada obstante, desde então, novas leis passaram a disciplinar a independência do Banco Central (Lei Complementar 179/2021) e a sua relação com o Tesouro Nacional (Lei nº 13.820/2019). Foi assegurada, inclusive, a autonomia financeira do Bacen (art. 6º, caput, LC 179/2021), o que permite a rediscussão da matéria no âmbito desta Corte de Contas.

27. Isso posto, recomendo à Segecex que avalie a oportunidade de incluir no seu planejamento ação de controle específica voltado à definição de critérios para a inclusão ou não de receitas e despesas no Orçamento da Autoridade Monetária.

Em relação as propostas de melhoria na formalização e transparência do OAM o voto acolhe as propostas do relatório contidas na seção 4.3 desse trabalho.

Esse capítulo busca demonstrar a contribuição do TCU em relação à avaliação da compatibilidade do OAM com o ordenamento jurídico, à possibilidade de alocação de despesas de custeio e aos procedimentos de elaboração, execução, acompanhamento, avaliação e divulgação desse orçamento. Contribuindo para o seu aprimoramento e, por consequência, para o aperfeiçoamento da execução das políticas monetária e cambial.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho buscou-se avaliar a função do OAM no controle orçamentário e financeiro do BCB, analisando o papel desse instrumento no planejamento e controle da política monetária e em seu relacionamento com a política fiscal. O estudo foi realizado a partir de pesquisa bibliográfica na legislação referente às finanças públicas e à atuação financeira do BCB, incluindo recente decisão do TCU relacionada aos pressupostos justificadores da utilização do OAM como instrumento de controle financeiro da atividade monetária.

O OAM foi criado como instrumento de controle orçamentário da atividade monetária, visando, em conjunto com a reforma do sistema financeiro e a criação do BCB, racionalizar o sistema de intermediação financeira e reduzir os custos relacionados ao processo inflacionário. Contudo, transformou-se de instrumento de controle de atividade típica de autoridade monetária para um instrumento de alocação de despesas públicas a margem do orçamento fiscal, contribuindo para o descontrole dos gastos públicos e da inflação.

O diagnóstico efetuado por técnicos responsáveis pela atividade financeira da União, na década de 1980, foi de que o problema não era intrínseco a esse instrumento, mas se relacionava com o contexto de duplicidade de autoridades monetárias, descontrole no relacionamento entre TN e BCB e falta de transparência na gestão da dívida pública.

Reformas iniciadas ao final da década de 1980 e aprofundadas na CF/88 buscaram resolver o contexto de incentivo ao descontrole orçamentário e financeiro que ocorria pela realização de despesas fiscais por meio do OAM, constituindo um financiamento da atividade fiscal pela monetária e contribuindo para que a atuação do BCB e de seu instrumento orçamentário típico fosse desviada da atividade precípua das autoridades monetárias, o controle da inflação.

Os preceitos contidos na CF/88 em relação à atividade financeira e orçamentária exercida pelo BCB estabelecem a proibição de financiamento do TN, a exclusividade de emissão monetária e a utilização de títulos públicos exclusivamente para as atividades de autoridade monetária. Esses princípios se alinham à vinculação do OAM com o exercício exclusivo das atividades típicas do BCB.

Ao disciplinar a atividade financeira do BCB a CF/88 não realiza menção expressa em relação ao OAM. Contudo, esse instrumento é compatível com os princípios constitucionais que regem a atividade da instituição e são distintos dos estabelecidos às demais entidades com natureza jurídica semelhante. O reconhecimento legislativo da validade do OAM ocorreu pela inclusão de despesas específicas do BCB no orçamento fiscal, por meio das LDO editadas após a vigência do novo paradigma constitucional e fixadas definitivamente na LRF. Ao incluir de

forma parcial a atividade financeira do BCB no orçamento fiscal a legislação reconhece a validade do OAM, estabelecendo como contrapartida ferramentas de prestação de contas posterior.

Dessa forma, apesar da ampliação do escopo do orçamento fiscal no paradigma constitucional atual, o OAM permanece como instrumento essencial ao exercício das atividades do BCB, afastando a aplicação de instrumento orçamentário incompatível com o exercício de atividades típicas de autoridade monetária.

O presente estudo contribui para a compreensão da questão financeira e orçamentária relacionada a execução da política monetária, em especial quanto a motivação das normas vigentes, e analisa importante exceção ao princípio da unidade do orçamento fiscal. Fornecendo subsídios para a aplicação e o aperfeiçoamento da legislação relacionada a atividade financeira do BCB.

Este trabalho teve por enfoque autores relacionados as finanças públicas e direito financeiro em especial relacionados ao contexto histórico de atuação do BCB, relacionamento com o TN e atuação orçamentária e financeira do BCB. Cabe, contudo, pesquisar com base no direito comparado a pertinência do modelo orçamentário aplicável a atividade financeira do BCB.

REFERÊNCIAS

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução a ciência das finanças**. 18ª edição – Hugo de Brito Machado Segundo. Editora Forense, 2012.

BRASIL (1946). **CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL**. 18 de setembro de 1946. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm

BRASIL (1963). **Projeto de lei nº 15 de 1963**. Disponível em:
imagem.camara.gov.br/montaPdf.asp?narquivo=DCD06ABR1963.pdf&npagina=10.
Acessado em: 12.04.2024.

BRASIL (1964). **Lei nº 4.320**. Brasília, DF: Presidência da República, 17 de março de 1964. Disponível em: [L4320 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1964/4320.htm). Acesso em: 30.04.2024.

BRASIL (1964). **Lei nº 4.595**. Brasília, DF: Presidência da República, 31 de dezembro de 1964. art. 2º ao 7º. Disponível em: [L4595 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1964/4595.htm).

BRASIL (1966). **Código Tributário Nacional**. 25 de outubro de 1966. Fonte: Presidência da República: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em 08.05.2024.

BRASIL (1967). **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 24 de janeiro de 1967. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 01.05.2024;

¹ BRASIL (1969). **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1**. Brasília, DF: Presidência da República, 17 de outubro de 1969. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 09.05.2024;

BRASIL (1971). **LEI COMPLEMENTAR Nº 12**. Brasília, DF: Presidência da República, 8 de novembro de 1971. Disponível em: [Lcp12 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp12.htm). Acesso em: 09.05.2024

BRASIL (1984). Conselho Monetário Nacional. **Voto n. 283, de 1984**. Disponível em:
[Ata_0433_CMN.pdf \(bcb.gov.br\)](http://www.bcb.gov.br/ata/ata_0433_CMN.pdf). Acessado em: 09.05.2024.

BRASIL (1988). Assembleia Nacional Constituinte 1987/1988. **Anteprojeto apresentado à Subcomissão do Sistema Financeiro**. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao5/vol156_SubVcSIM.pdf. Acesso em: 05.06.2024.

BRASIL. (1988). **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Título VI – Tributação e Orçamento. Disponível em: [Constituição \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao88.htm). Acesso em 29.05.2024

BRASIL (1989). **Lei nº 7.800 de 10/07/1989**. Brasília, DF: Presidência da República, 10 de julho de 1989. Disponível em: [Histórico das leis orçamentárias - Matérias Orçamentárias - Congresso Nacional](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989/7800.htm). Acesso em: 29.05.2024.

BRASIL (1989). **Lei nº 7.862, de 30 de outubro de 1989**. Brasília, DF: Presidência da República, 30 de outubro de 1989. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17862.htm#. Acesso em: 03.06.2024;

BRASIL (1990). **Lei nº 8.074 de 31/07/1990**. Brasília, DF: Presidência da República, 31 de julho de 1990. Disponível em: [Histórico das leis orçamentárias - Matérias Orçamentárias - Congresso Nacional](#). Acesso em: 29.05.2024

BRASIL (1992). **Lei nº 8.447 de 21/07/1992**. Brasília, DF: Presidência da República, 21 de julho de 1992. Disponível em: [Histórico das leis orçamentárias - Matérias Orçamentárias - Congresso Nacional](#). Acesso em: 29.05.2024

BRASIL (1995). **Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995**. Brasília, DF: Presidência da República, 30 de outubro de 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9069.htm. Acesso em: 03.06.2024;

BRASIL (1998). **Medida Provisória nº 1.789, de 29 de dezembro de 1998**. Brasília, DF: Presidência da República, 29 de dezembro de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1789.htm. Acesso em: 05.06.2024;

BRASIL (2000). **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Brasília, DF: Presidência da República, 4 de maio de 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 30.05.2024

BRASIL (2008). **Lei nº 11.803, de 5 de novembro de 2008**. Brasília, DF: Presidência da República, 5 de novembro de 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11803.htm. Acesso em: 05.06.2024.

BRASIL. (2009). **ACÓRDÃO Nº 6.499/2009 - TCU – Plenário**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 11.06.2024;

BRASIL. (2010). **ACÓRDÃO Nº 8.128/2010 - TCU – Plenário**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 11.06.2024;

BRASIL (2019). **Lei nº 13.820, de 2 de maio de 2019**. Brasília, DF: Presidência da República, 2 de maio de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13820.htm. Acesso em: 05.06.2024.

BRASIL. (2019). **ACÓRDÃO Nº 145/2019 - TCU – Plenário**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 01.05.2024.

Brasil. (2020). **História do Tesouro Nacional**. Fonte: Presidência da República: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/historia-do-tesouro-nacional>. Acesso em 22.05.2024

BRASIL (2022). **CRISES, CHOQUES & MILAGRES – O PERFIL ECONÔMICO DOS ANOS 1970**. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/servicos/aprendendo-a-exportar/curiosidades-e-fatos-historicos/o-perfil-economico-dos-anos-1970>. Acesso em: 02.05.2024.

BRASIL (2022). **Plano Real**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/planoreal>. Acesso em: 03.06.2024.

BRASIL. (2022). **ACÓRDÃO Nº 2705/2022 - TCU – Plenário**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 01.05.2024

BRASIL (2023). **Balanco Patrimonial do Banco Central do Brasil**. Disponível em: [Banco Central do Brasil \(bcb.gov.br\)](#). Acessado em: 29.04.2024.

- CARVALHO JÚNIOR, Antônio D'ávila. **BC e Tesouro: um estudo sobre a Constituição, Leis Complementares, Leis Ordinárias e Medidas Provisórias.** In BACHA. Edmar (org.). A crise fiscal e monetária brasileira. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2017
- CONTI, José Mauricio. **O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil.** 1. ed. – São Paulo: Blucher Open Access, 2020. Capítulo: Planejamento e Orçamento: Aspectos Conceituais e Breve Histórico.
- FRAGA NETO, A. **Sobre a relação entre os regimes fiscal e monetário.** In BACHA. Edmar (org.). A crise fiscal e monetária brasileira. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2017
- FRANCO, G. H. **A moeda e a Lei: uma história monetária brasileira.** . Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- GUARDIA, Eduardo Refinetti. **Orçamento publico e politica fiscal: aspectos institucionais e a experiencia recente - 1985/1991. 1992.** [209]f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1579775>. Acesso em: 08.06.2024.
- HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário.** São Paulo: Grupo GEN, 2021. E-book. ISBN 9786559770038. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559770038/>. Acesso em: 01 mai. 2024.
- HORTA, Maria Helena. **Texto para Discussão Interna nº 36: Atribuições das Autoridades Monetárias no Brasil e Formulação do Orçamento Monetário.** IPEA, 1981. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0036.pdf. Acesso em 22.05.2024.
- JALORETTO, Cláudio. **Banco Central do Brasil: evolução histórica e questões atuais.** In BACHA. Edmar (org.). A crise fiscal e monetária brasileira. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2017
- LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Curso de finanças públicas: uma abordagem contemporânea.** Capítulo Orçamento Público. São Paulo: Atlas, 2015
- MAXIMILIANO, Carlos, e Alysson Marcaro. **Coleção Fora de Série - Hermenêutica e Aplicação do Direito.** Disponível em: Minha Biblioteca, (23rd edição). Grupo GEN, 2021.
- NASCIMENTO, Leandro Maciel do. **A Relação entre o Banco Central do Brasil e o Tesouro Nacional em Perspectiva Jurídica: da conta-movimento e do orçamento monetário ao regime de autonomia.** Revista da PGBC – v. 17 – nº 1, 2023. Disponível em: [Vista do v. 17 n. 1 \(2023\): Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central \(bcb.gov.br\)](https://www.bcb.gov.br/revista-da-pgbc/v17n1-2023). Acessado em: 11.04.2024.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Capítulo: Direito Financeiro: Conceito, Autonomia e Fontes.** In MARTINS, Ives Gandra da S.; MENDES, Gilmar F.; Carlos Valder do Nascimento. Tratado de direito financeiro. v.1. São Paulo: Editora Saraiva, 2013. E-book. ISBN 9788502208612. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502208612/>. Acesso em: 25 abr. 2024.
- PELLEGRINI, J. A. **Autonomia do Banco Central.** Texto para Discussão 16, Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília, 2004. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70486/texto%2016%20-%20Josu%C3%A9%20A.%20Pellegrini.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acessado em: 15.04.2024
- PORTUGAL (1998). **Lei Orgânica do Banco de Portugal.** Portugal, 31 de janeiro de 1998. Disponível em:

https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/legislacoes/lei_organica_banco_de_portugal.pdf. Acesso em: 06.06.2024.