
20 ANOS DE CONSTITUIÇÃO: CONGRESSO NACIONAL E COORDENAÇÃO DAS POLÍTICAS FISCAL E MONETÁRIA

*João Henrique Pederiva**

1. Introdução

Um dos grandes temas da pauta nacional, nas duas últimas décadas, consiste no papel do Congresso Nacional em face da política econômica, mais especificamente, da coordenação das políticas fiscal e monetária, consideradas as duas principais vertentes da política econômica brasileira. Tais políticas interessam tanto às finanças e aos agentes públicos, em todas as esferas federativas, quanto às finanças e aos agentes privados, posto que se refletem nas transferências de renda entre eles.

Assim, no marco dos vinte anos da Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988 (CF/1988), cabe descrever, explicar e compreender o papel desempenhado pelas principais instituições pertinentes às políticas fiscal e monetária, até o momento, e os seus potenciais desenvolvimentos, especialmente no tocante ao Congresso Nacional.

De fato, como outras políticas públicas, as políticas fiscal e monetária definem o que o governo escolhe ou não fazer e “quem ganha o quê, por quê e que diferença [isso] faz” (SOUZA, 2006, p. 24). A Constituição Federal em vigor determina que o Congresso Nacional disponha sobre – isto é, coordene – todas as matérias de competência da União, algumas delas com a sanção do Presidente da República (CF/1988, art. 48). Ali, constam expressamente os temas fiscais federais – relacionados às receitas e às despesas da União, executadas, precipuamente, pela Secretaria do Tesouro Nacional, órgão do Ministério da Fazenda – e monetários nacionais – concernentes aos institutos da moeda e do crédito brasileiros, cujo principal executor é o Banco Central do Brasil. Desse modo, a hipótese central a ser testada é a de que, no regime constitucional atual, o Congresso Nacional vem exercendo plenamente as suas prerrogativas, quanto à coordenação das políticas fiscal da União e monetária nacional.

* **JOÃO HENRIQUE PEDERIVA** é Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília (UnB) e Doutorando em Ciências Sociais no Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, da UnB (Ceppac/UnB). É Consultor de Orçamentos do Senado Federal e Professor universitário no Senado Federal e no Centro Universitário Unieuro (DF).

Para responder a uma questão de pesquisa que indague se a participação congressual na coordenação dessas políticas tem aumentado, permanecido constante ou diminuído e testar a hipótese de que ela tende a aumentar, examina-se o conjunto de evidências disponíveis, sob o prisma do seu desenvolvimento institucional. Em outras palavras, o método da construção histórica dos principais institutos pertinentes às políticas fiscal e monetária serve como elemento de controle das expectativas quanto ao seu desempenho futuro.

Esse método não está isento de limitações. Sartori (1997, p. 204) afirma que, entre os quatro principais instrumentos ou técnicas de verificação e confirmação de hipóteses empregados pelas ciências sociais, o método histórico é o que detém menor “força de controle”. O controle histórico é aplicado verticalmente, de modo diacrônico, numa dimensão longitudinal dos eventos. Além de todas as dificuldades inerentes à falta de paridade das condições observadas, as evidências históricas que suportam as conclusões já estão dadas, isto é, existem impregnadas de todos os interesses cognitivos que as vinculam ao tempo da sua criação (SARTORI, 1997).

Tais empecilhos, todavia, não impedem a presença das quatro características essenciais das pesquisas científicas: 1) inferências descritivas ou causais; 2) procedimentos públicos, das fontes ou dos informantes e do uso das informações obtidas, de modo a facultar a replicação; 3) explicitação da incerteza subjacente aos achados e às conclusões; e 4) regras de validação das inferências realizadas (KING; KEOHANE; VERBA, 1994).

O restante do texto, portanto, desdobra-se no enquadramento teórico do tema, na descrição e na análise da evolução histórica dos principais institutos das políticas fiscal e monetária e nos seus desdobramentos prováveis. As considerações finais ressaltam a relação dos riscos e das incertezas, inerentes à execução da política monetária, com a política fiscal. Com base no texto, responde-se à questão de pesquisa, sobre a tendência da participação congressual na coordenação das políticas fiscal e monetária, e confirmam-se ou não as hipóteses de que ela tem aumentado e de que o Congresso exercita plenamente as suas prerrogativas quanto à coordenação dessas políticas.

2. Desenvolvimento

Antes de descrever e analisar as instituições pertinentes às políticas fiscal e monetária, interessa situar o pano de fundo teórico da análise, pelas abordagens jurídica e política.

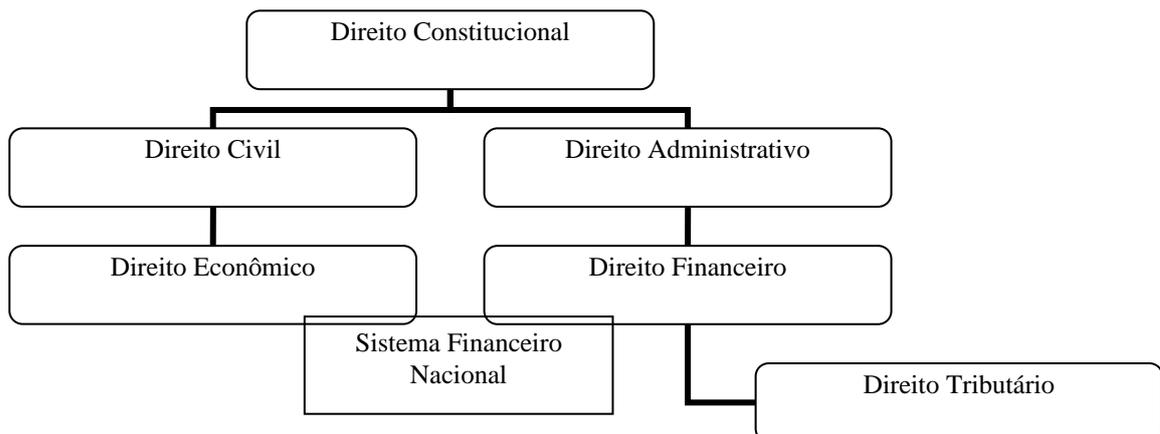
2.1. Instituições jurídicas

Do ponto de vista da dogmática jurídica, a coordenação das políticas fiscal e monetária ocorre inclusive no relacionamento dos direitos financeiro e econômico, que regulam, respectivamente, os sistemas público e parapúblico de finanças.

Há dois sistemas financeiros regulados na Constituição: o público, que envolve os problemas das finanças públicas e os orçamentos públicos, constantes dos arts. 163 a 169; o parapúblico, que ela denomina de sistema financeiro nacional, que cuida das instituições financeiras creditícias, públicas ou privadas, de seguro, previdência (privada) e capitalização, todas sob estrito controle do Poder Público (art. 192). O Banco Central, que é instituição financeira, constitui, em verdade, um elo entre as duas ordens financeiras (arts. 164 e 192). (SILVA, 2000, p. 802)

Na visão positivista, o direito constitucional fornece a matriz jurídica que sustenta os vários ramos do direito. A Figura 1 ilustra o relacionamento entre os direitos constitucional, administrativo, financeiro, tributário, civil e econômico, além do monetário.

FIGURA 1 – Relacionamentos entre Direito Econômico e Financeiro



Fonte: elaboração própria, com base na CF/1988.

Dessa maneira, o direito administrativo, a principal vertente do direito público, para fins deste trabalho, versa sobre as relações disciplinares da administração pública. O direito financeiro cuida de um aspecto específico dessas relações disciplinares, que é a atividade financeira do setor governamental. O direito tributário especializa ainda mais esse regime disciplinar, ao ocupar-se das regras que permitem a transferência coativa de renda dos contribuintes para os cofres públicos. Quanto ao direito privado, cujo principal esteio é o direito civil, vige a autonomia da vontade na esfera de disponibilidade dos agentes.

O direito financeiro regula o acesso e o uso do patrimônio governamental; o econômico, do patrimônio privado. No que toca à gestão da coisa pública, o direito financeiro assemelha-se ao direito econômico, considerado uma especialização do direito civil, voltada para os

aspectos patrimoniais e para a função social da propriedade. Essa semelhança justifica-se pela convergência das concepções ideológicas que consideram a responsabilidade fiscal um atributo da equidade, do equilíbrio e da consistência intertemporais. Em síntese, o direito financeiro está para a disciplina da atividade financeira governamental como o direito econômico – em que se inserem os direitos concorrenciais e do consumidor, entre outros – para a atividade financeira privada.

As instituições jurídicas distinguem as matérias que são da competência privativa da União (CF/1988, art. 22, VI, VII, XIX), das pertinentes à competência concorrente com os Estados e o Distrito Federal, com especial destaque para os direitos financeiro e econômico (CF/1988, art. 24, I). A propósito, o constituinte originário destacou os orçamentos públicos em um dispositivo específico (CF/1988, art. 24, II), apesar de integrarem os institutos das finanças públicas, ao lado das receitas, das despesas e dos créditos públicos (BALEIRO, 2006). Esses orçamentos referem-se ao sistema orçamentário, composto por vários tipos de leis, inclusive a lei orçamentária anual (CF/1988, arts. 84, XXIII, 165, *caput*, e 166, *caput*).

Dado esse enquadramento jurídico, cabe examinar as instituições políticas.

2.2. Instituições políticas

A atividade política consiste numa disputa pelo poder simbólico e pela legitimidade de conservar ou transformar os sistemas de classificação social, que dividem o mundo do ponto de vista ideológico e se estabilizam como instituições formais ou informais. Segundo Douglas (1998), as instituições moldam o comportamento social e assumem o controle das incertezas. A utilidade das instituições observa a razão direta com que elas são capazes de organizar os campos das disputas, inclusive políticas e ideológicas.

Uma instituição que demarca os limites sociais do mundo, a começar pelos limites do estado-nação, e da cidadania, é, justamente, o texto constitucional. “Assim, a produção das ideias acerca do mundo social acha-se sempre subordinada de fato à lógica da conquista do poder, que é a da mobilização do maior número.” (BOURDIEU, 2007, p. 175). A Constituição é, por conseguinte, caracterizada pela mobilização e pela concordância tácita ou expressa das maiorias, e resulta da tomada de posição, num campo político,

(...) lugar em que se geram, na concorrência entre os agentes que nele se acham envolvidos, produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos, entre os quais os cidadãos comuns, reduzidos ao estatuto de “consumidores”, devem escolher, com probabilidades de mal-entendido tanto maiores quanto mais afastados estão do lugar de produção. (BOURDIEU, 2007, p. 164)

As tomadas de posição, no campo político, podem assumir a forma de enunciados cogentes, ou seja, leis e outras instituições formais e informais que obrigam a fazer ou a deixar de fazer, sob pena de sanção do poder público. Quanto mais consolidado e menos questionado o poder de nomeação, mais as leis assemelham-se a caixas-pretas – afirmações ou tomadas de posição ideológicas, transformadas em fatos aparentemente incontestados e incontestáveis, encapsuladas nas instituições. Nesse sentido, a lei passa a não mais depender de outra fonte de legitimação qualquer que não seja a sua própria existência.

Conforme Latour (2000), a tarefa de abrir as caixas-pretas torna-se exequível quando o observador desloca-se, no tempo e no espaço, até encontrar o nó das questões, cujo encaminhamento é institucionalmente definido e resolvido. Um desses nós consiste justamente na competência federal para emitir moeda, assim como administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada (CF/1988, art. 21, VII e VIII).

Ao atribuir tal prerrogativa exclusivamente a um dos entes político-administrativos (CF/1988, art. 18), o constituinte assegurou-lhe uma fonte de poder político. A emissão e a circulação de moeda correspondem à solução jurídica dos contratos e à liberação das obrigações patrimoniais. Assim, quem emite moeda tem maior acesso aos bens e às utilidades postos à disposição da sociedade mediante contraprestação pecuniária. Vale lembrar que a moeda, como uma representação da soberania nacional, tem a sua circulação forçada, inclusive entre os agentes públicos das demais esferas federativas e no âmbito privado.

O constituinte, entretanto, procurou cercar a emissão federal da moeda de cautelas que reduzissem as potenciais confusões entre os interesses financeiros da União ou da Nação, assim como do governo federal ou do Estado brasileiro. Nesse sentido, separaram-se as funções de coordenação e gestão, política e administrativamente, como, aliás, preconizava o Decreto-Lei nº 200, de 1967, sobre os princípios norteadores de reformas administrativas federais (BRASIL, 1967, arts. 6º e 10).

Politicamente, no âmbito da União, cabe ao Congresso Nacional, que exerce o Poder Legislativo na esfera federal, dispor sobre toda e qualquer matéria financeira, cambial e monetária, as instituições financeiras e as suas operações, assim como a moeda nacional e os limites da sua emissão (CF/1988, art. 48, XIII e XIV). Isso afeta diretamente todo o Estado brasileiro. Todavia, nos mesmos dispositivos que versam sobre matérias de política

monetária, o constituinte originário incluiu o montante da dívida mobiliária federal, que interessa apenas à União.

A sobreposição das políticas fiscal e monetária voltou a ocorrer quando o constituinte originário cuidou das normas gerais e incluiu a fiscalização das instituições financeiras entre os temas da lei complementar que deve dispor sobre finanças públicas (CF/1988, art. 163, V). Com a Emenda Constitucional nº 40, de 2003, o constituinte derivado alterou o art. 163 da CF/1988, para contemplar apenas a fiscalização financeira da administração pública direta e indireta (BRASIL, 2003). A mesma Emenda conferiu nova redação ao capítulo sobre o Sistema Financeiro Nacional (SFN) e revogou disposições como a obrigatoriedade de os recursos financeiros relativos a programas e projetos de caráter regional, de responsabilidade da União, serem depositados em suas instituições regionais de crédito e por elas aplicados (CF/1988, art. 192, § 2º).

Administrativamente, a competência da União para emitir moeda deve ser exercida, exclusivamente, pelo Banco Central, a quem é vedado conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional ou a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira (CF/1988, art. 164, § 1º). Curiosamente, o Decreto-Lei nº 200, já mencionado, sujeitou o então Banco Central da República à supervisão do Ministério da Fazenda e enquadrou a autoridade monetária no regime das autarquias. Autarquias são “serviços autônomos, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.” Desse modo, as relações entre Banco Central e Ministério da Fazenda são de coordenação e não de subordinação. (BRASIL, 1967, arts. 5º, I, 20 e 189, I)

A vedação constitucional de empréstimo direto ou indireto do Banco Central para o Tesouro Nacional não impede que o primeiro compre e venda títulos de emissão do segundo, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros (CF/1988, art. 164, § 2º). Uma nova sobreposição de políticas fiscal e monetária surge na obrigatoriedade de as disponibilidades de caixa da União serem depositadas no Banco Central (CF/1988, art. 164, § 3º). Essa segregação de funções visa ao encaminhamento de um conflito ideológico.

(...) O Banco Central deve zelar pela moeda ou ajudar o Executivo a tirar o país da recessão? Em outras palavras, será que o Poder Executivo deve sempre respeitar a regra da estabilidade da moeda como valor supremo, podendo apenas infringi-la em casos preestabelecidos que incluam situações de emergência ou de calamidade? Ou, ao contrário, deve seguir as políticas de desenvolvimento, servindo de instrumento para, através da política monetária, oxigenar a economia? (SADDI, 2000, p. 17)

Como se viu, cabe ao Poder Legislativo dispor sobre todas as matérias de competência da respectiva esfera político-administrativa. Essa não é uma prerrogativa absoluta, a exemplo da vedação quanto à concessão de créditos ilimitados. Contudo, no âmbito da política monetária, a hegemonia do Poder Executivo é tão destacada que as cautelas institucionais formais aparentemente não subsistem. Não se invoca o Congresso Nacional, no processo decisório da política monetária, mas o Poder Executivo, exercido pelo Presidente da República, com o auxílio de Ministros de Estado livremente nomeados (CF/1988, arts. 76 e 84, I).

Essa supremacia ideológica do Poder Executivo já impregnava as discussões da Assembleia Nacional Constituinte, como pode ser constatado nos anais da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, em que se considerava a independência do Banco Central como a contrapartida necessária da unicidade ou da universalidade orçamentária e da prévia autorização legislativa para a despesa. Nesse sentido, a falta de independência da autoridade monetária explicaria a reduzida efetividade do mandamento constitucional, já então vigente, de universalidade orçamentária, ou seja, da existência de um único orçamento público, previamente aprovado pelo Poder Legislativo, que contivesse todas as programações das receitas e das despesas do respectivo ente.

Na realidade, à medida que o Poder Executivo dispõe do Poder de emitir moeda, tal poder frustra, de alguma forma, o princípio da unicidade orçamentária. Pura e simplesmente, porque qualquer empréstimo subsidiado ou renovado por muito tempo financia qualquer despesa. Inclusive, se há uma despesa de investimento produtivo, o crédito nem precisa ser subsidiado nem renovado indefinidamente – basta ser renovado até que o investimento entre em maturação. Em suma, para dar substância ao princípio da unicidade orçamentária, estou convencido de que é indispensável separar o Executivo do poder emissor. (...) De fato, um Banco Central independente equivale, praticamente, à criação de um quarto poder, o poder emissor, que deve funcionar em paralelo com o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. (SIMONSEN, 1987, p. 19)

O silêncio constitucional acerca da autonomia do Banco Central fragiliza a universalidade orçamentária. O modelo de um Banco Central dependente, na coordenação da política monetária, restringe as possibilidades de coordenação na área fiscal. Em plena crise econômica – associada à política de bandas cambiais, adotada unilateralmente pelo Banco Central brasileiro, entre 1995 e 1999, e às restrições internacionais de crédito –, o Poder Executivo apresentou o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 252, de 2 de dezembro de 1998, que “Dispõe sobre os requisitos e os impedimentos para o exercício dos cargos de presidente e diretores do Banco Central do Brasil”. Cumpre esclarecer que a iniciativa arrefeceu o movimento parlamentar em favor da aprovação de um projeto de iniciativa do Senado Federal e demonstrou a disposição do Executivo em, naquele momento, discutir o

fortalecimento do poder monetário, num momento de grande turbulência financeira, associada precisamente à política monetária nacional. Consta o seguinte, no Voto, de 4 de maio de 1999, do Relator da matéria:

Diante da criteriosa análise que fizemos do conteúdo e das tramitações de várias proposições que tratam da matéria nesta Casa [Câmara dos Deputados], observamos que todas buscavam com muito empenho em seus textos precisar claramente requisitos e prazos de impedimento para o presidente e diretores do BACEN [Banco Central]. Inicialmente, havíamos elaborado um Substitutivo, por entender que nenhuma proposição contemplava integralmente as preocupações e o entendimento majoritário desta Comissão a respeito da matéria. Antes da apresentação do Projeto de Lei Complementar nº 252, de 1998, encaminhado pelo Poder Executivo a esta Casa, que ocorreu na primeira semana do mês de dezembro do ano passado, tivemos o zelo de analisar e estudar detalhadamente cada uma das demais proposições que já estavam apensadas ao PLC nº 200/89, oriundo do Senado Federal, com o intuito de colher o máximo de contribuições ao nosso trabalho. (...) Isto posto, cumpre-nos dizer que verificamos, desde então, a existência de diversos pontos coincidentes entre o texto do PLP nº 252/98, do Poder Executivo, e nossa minuta de Substitutivo, o que nos fez optar pelo oferecimento de seis emendas àquele projeto, visando aperfeiçoá-lo, além de tentar consubstanciar todos os argumentos colhidos nos debates que realizamos ao longo das reuniões passadas realizadas nesta Comissão de Finanças e Tributação. (CASTRO, 1999, p. 10-11)

Um dos itens do PLC 252 consiste no mandato de três anos, renováveis, para o presidente e os demais diretores do Banco Central. O mandato, na visão de Castro (1999), seria coerente com a definição de uma quarentena posterior ao exercício desse mandato. O PLP 252, de 1998, desapensado, continua a sua tramitação na Câmara dos Deputados, assim como o PLP 200, de 1989. Curiosamente, ambas as proposições encontravam-se, em julho de 2008, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) daquela Casa, sob distintas relatorias (CD, 2008).

Quanto à participação do Poder Legislativo, na elaboração do orçamento e na coordenação da política fiscal, destacaram-se dois aspectos pertinentes à presente temática:

Em geral, pode-se dizer que tende a haver uma polarização entre duas posições que seriam extremas. Uma, estilo pré-64, quando o Legislativo tinha capacidade para criação de despesas. Tenho a impressão de que, na própria Constituição de 1946, sempre que indicasse a fonte de receita – a esse respeito farei um comentário em seguida – isto levava a determinadas situações. O que se poderia dizer, em primeiro lugar, é que poderia haver uma tendência à fragmentação dos planos da programação de despesas, dada a multiplicidade das iniciativas, sem que elas corresponderem a uma programação mais integrada, a um plano de ação mais integrado do gasto público. Uma segunda questão é que isso conduzia à manipulação, por parte do próprio Executivo e do Ministério da Fazenda. O Ministro San Thiago Dantas, certa vez, disse algo que é significativo a esse respeito. Procurado por um deputado que lhe afirmava haver tal verba consignada no Orçamento, ele respondeu: “Meu filho, uma coisa é verba no Orçamento; outra é dinheiro. São duas coisas diferentes”. (SERRA, 1987, p. 23).

Ante tais considerações, cumpre investigar como as instituições da política monetária converteram-se em caixas-pretas, capazes de produzir alocações orçamentárias de dezenas de

bilhões de reais, muito superiores aos gastos com investimentos, sem se sujeitarem ao prévio controle orçamentário. (BC, 2008) Isso se assemelha à concessão de créditos ilimitados, prática vedada pela atual Constituição Federal. (CF/1988, art. 167, VII)

A hipótese de trabalho é de que a prevalência do Poder Executivo federal, na política monetária, privilegia a coordenação da política econômica, no momento da execução, e vulnera a elaboração do orçamento público como campo político de coordenação da política fiscal. Em outras palavras, o quadro institucional vigente privilegia a coordenação das duas políticas, na execução financeira, em prejuízo do momento da sua elaboração normativa. (PETERS, 1998)

Isso posto, cabe avançar, no tema propriamente dito da coordenação entre as políticas fiscal e monetária, mediante a descrição e a análise da evolução histórica das instituições pertinentes.

2.3. Política fiscal federal e política monetária nacional: marcos institucionais recepcionados pela atual Constituição Federal

A União fixou, em 1964, um arranjo de coordenação da sua política fiscal e da política monetária nacional que, grosso modo, subsiste até hoje, 44 anos depois. Foram duas leis editadas, cada qual instrumentalizando juridicamente as ideologias então vigentes, para cada uma das políticas. Ambas as leis foram recepcionadas como complementares, pela atual Constituição, devido aos conteúdos nelas versados.

De um lado, a Lei Geral de Finanças Públicas (LGFP – Lei nº 4.320, de 1964 – BRASIL, 1964a) estabeleceu normas gerais de direito financeiro para a administração pública, em todas as esferas federativas, e elegeu o orçamento público como o principal instrumento de coordenação da política fiscal. De outro, a Lei do Sistema Financeiro Nacional (LSFN – Lei nº 4.595, de 1964 – BRASIL, 1964b) criou o Conselho Monetário Nacional (CMN) como o órgão máximo do Sistema Financeiro Nacional (SFN) e formulador das políticas da moeda e do crédito. A LSFN também concebeu o Banco Central, para fazer cumprir as disposições legais e as normas expedidas pelo CMN.

A LGFP atende os preceitos do art. 165, § 9º, da Lei Maior, ao passo que a LSFN supre as demandas do *caput* do art. 192 do texto constitucional ora vigente. Com o intuito de estatuir novas normas gerais de direito financeiro para a elaboração, a execução e o controle de planos, diretrizes, orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tramita, na Câmara dos Deputados, o PLP nº 135, de 1996, da Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização (CD, 2008).

Quanto à LSFN, Saddi (2000, p. 12) comenta as dificuldades decorrentes do teor do art. 192, que, segundo interpretação do Supremo Tribunal Federal, exigiria uma única lei para disciplinar todos os pontos ali elencados.

O primeiro aspecto relevante é o fato de o constituinte ter remetido à lei complementar toda a disciplina do crédito e da moeda. A exigência de [uma única] lei complementar estancou, na verdade, o processo de transformações constitucionais a que estaria destinado o Banco Central. É fato que a ausência de uma lei complementar implicou, pelo fenômeno jurídico da recepção, a manutenção do *status quo* regido pela Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que a criou. Tal situação, decorrente da não elaboração da lei complementar referida, suscitou acalorados debates sobre a eficácia ou não do diploma legal vigente, até que o Supremo Tribunal Federal determinou que, somente quando da edição da lei complementar ao artigo 192, ficaria revogada a Lei nº 4.595/64, ordenadora do Sistema Financeiro Nacional.

Desse modo, a alteração constitucional promovida pela Emenda nº 40, de 2003, já referida, facultou a atualização dos conteúdos normativos da política monetária, mediante diversas leis complementares, aptas a tratar de temas específicos. A política fiscal, contudo, viu a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101, de 2000 – BRASIL, 2000) atravessar a tramitação do PLP nº 135 e regular todo o Capítulo II do Título VI da Constituição.

Quando surgiu, o projeto de lei do Executivo regulamentava parte do art. 163 da Constituição Federal. A lei cita o Capítulo II, Título VI. No Título VI do Capítulo II há a necessidade de três leis complementares: a lei complementar do art. 163; do art. 165, § 9º; e do art. 169. Há uma decisão do Supremo, a pretexto da regulamentação dos juros de 12% referidos no art. 192, que não permite a regulamentação de parcela de artigos, mas sim a do total. Já, inicialmente, havia uma flagrante inconstitucionalidade, porque regulamentava, do art. 163, apenas quatro dos sete incisos, se esquecia de regulamentar, talvez o mais importante, o inciso V, que tratava da fiscalização das instituições financeiras, ou seja, não quis entrar no campo de fiscalização. O argumento do governo era de que a Emenda Constitucional nº 19, da Reforma Administrativa, no seu art. 30, impunha um prazo de 180 dias para que o Executivo enviasse um projeto regulamentando o art. 163. O relator fugiu dessa questão e não regulamentou artigo nenhum, apenas instituiu um conceito geral de que essa lei estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal. Comete-se aí a segunda grave inconstitucionalidade. As leis complementares são normas complementares da Constituição. Não se pode fazer lei complementar ao bel-prazer de qualquer deputado ou de qualquer maioria parlamentar. Temos de fazer aquelas leis complementares que a Constituição ordena. Não existe mandamento constitucional para que a chamada responsabilidade fiscal seja regulada por lei complementar, uma lei de quorum qualificado, ou seja, mais rígida em relação às outras. (MIRANDA, 2000, p. 8)

Todavia, o STF liminarmente entendeu que a razão de decidir aplicada à apreciação da ADIN nº 4-7, versando sobre a limitação constitucional dos juros, não se estende à LRF. A questão de simetria entre os encaminhamentos judiciais é interessante, devido exigência, pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT, art. 35, § 2º), de uma única lei complementar para regulamentar as matérias do art. 165, § 9º, ou seja, as normas de gestão

financeira e patrimonial da administração direta e indireta. O não reconhecimento dessa impropriedade formal, na cautelar requerida, evidencia a aparente ausência de risco de lesão ao direito em juízo, até o julgamento do mérito da LRF.

Voltando à dimensão substancial, a distinção entre as receitas fiscais e monetárias é anterior ao regime jurídico da atual Constituição. A LGFP (art. 3º) exige que constem do orçamento público todas as receitas, inclusive as operações de crédito autorizadas em lei, exceto as emissões de moeda e outras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiros.

A separação entre despesas fiscais e monetárias foi legitimada pela LRF, que menciona apenas a necessidade de serem incluídas, na lei orçamentária anual, as despesas destinadas a benefícios e assistência aos servidores e a investimentos do Banco Central. O silêncio da LRF, acerca da inclusão orçamentária das despesas relativas à execução da política monetária, tem sido interpretado como uma autorização legal para que se mantenha um regime jurídico próprio das despesas monetárias, que estariam excluídas da universalidade orçamentária. O regime da programação monetária substituiu o dos orçamentos monetários, preparados pelo Banco Central, com estimativas das necessidades globais de moeda e crédito e aprovados pelo CMN (LSFN, art. 4º, III). O regime da programação monetária será retomado oportunamente.

Em 1976, o Congresso Nacional aprovou a criação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM – Lei nº 6.385) e da nova Lei das Sociedades por Ações (LSA – Lei nº 6.404). Com tais iniciativas, objetivava-se ampliar as formas de captação e alocação da poupança popular. Essa legislação prestigiava as novas modalidades de financiamento, baseadas no capital de risco, em substituição ao crédito bancário. Quanto à supervisão do exercício profissional da atividade financeira, grosso modo, os mercados de crédito bancário – renda fixa – continuaram com o Banco Central, enquanto a CVM cuidaria dos mercados mobiliários – renda variável. Assim, o CMN continuou a ditar a política monetária, observada pelo SFN.

No tocante à coordenação da política econômica, apesar da disposição constitucional vigente da unicidade orçamentária, havia vários orçamentos paralelos em execução que não passavam pelo Congresso Nacional, como os orçamentos monetário e das estatais.

Até 1988, o sistema orçamentário brasileiro era composto pelo orçamento fiscal, monetário e das estatais, sendo apenas o primeiro obrigado, pela Constituição de 1967, a ser encaminhado ao Congresso Nacional. O orçamento monetário era de responsabilidade do Banco Central e o das estatais de responsabilidade da Sest [Secretaria de Controle de Empresas Estatais – órgão do sistema de planejamento do Poder Executivo encarregado da coordenação dos recursos e dos dispêndios das empresas estatais com a programação governamental]. (CRUZ et al., 1999, p. 19)

O esforço fiscal federal, ocorrido em meados da década de 1980, após a crise de pagamento da dívida externa brasileira, incluiu a maior segregação das atividades fiscais e monetárias. Extinguiu-se a conta-movimento, uma forma de financiamento das atividades do Tesouro Nacional, pelo Banco do Brasil, e criaram-se a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) nos moldes que persistem até hoje. Além do orçamento monetário e da conta-movimento, incluiu-se, de forma gradativa, parte do orçamento das estatais, na unicidade orçamentária.

Durante muito tempo, existiu também o “orçamento monetário”, que, na realidade, nada mais era do que programação financeira do Governo com o concurso de suas instituições financeiras. Decorria principalmente da não-adoção do princípio da universalidade na elaboração do orçamento (fiscal) da União, e nele eram incluídas várias operações realizadas pelo Tesouro, que não eram aprovadas pelo Congresso Nacional, nem sempre fáceis de enumerar, até porque, às vezes, circunstanciais. A esfera de decisão do Conselho Monetário (até com reuniões informais, decisões *ad referendum* etc.) possibilitou muitas extrapolações dessa natureza. (...) Tinha, então, referido orçamento por finalidade o próprio controle dos meios de pagamento, da oferta monetária. O orçamento monetário contemplava subsídios diretos às operações de comercialização de produtos como trigo, açúcar e álcool, à política de preços mínimos, à formação de estoques reguladores, assim como subsídios indiretos ligados ao crédito a setores prioritários (agricultura, energia e exportação). (...) Foi a falta de cobertura do déficit no orçamento monetário (em que se compreendia a “conta movimento”), sujeito ao “controle” de algumas poucas autoridades, que explica seguramente em boa parte o processo desordenado e avassalador de expansão monetária e de endividamento interno. Por razões diversas, praticamente só a partir de 1986 o Brasil passa a ter um orçamento (parcialmente) unificado, resultante da “fusão” dos chamados orçamentos fiscal (e dos demais) e monetário. Constatava-se, ainda, de qualquer modo, que os orçamentos das estatais que não recebiam transferências à conta do Orçamento da União e o previdenciário continuavam não sendo encaminhados para discussão e aprovação do Legislativo, e sim à Secretaria de Controle das Empresas Estatais – SEST/SEPLAN e, depois, MF; (...) Mesmo com a complementação do processo de unificação orçamentária, a partir de 1988, até 1989, apenas o orçamento fiscal (já incluídas as operações de crédito) era executado com a aprovação do Congresso Nacional. A partir de 1990, enfim, a União (e, no que couber, as demais esferas) já dispõe (m) dos três orçamentos, como previsto na Constituição (...). (PISCITELLI et al., 1995, p. 54-56)

A Constituição Federal de 1988, marco político e jurídico, consolidou alguns desses esforços, ao vedar o financiamento direto ou indireto das atividades do Tesouro Nacional pelo Banco Central, algo que a LSFN permitia, caso houvesse prévia autorização legislativa (LSFN, art. 4º, I). Contudo, do ponto de vista da política fiscal versada pelo orçamento público, continuam sem a prévia aprovação legislativa os orçamentos de dispêndios das estatais e os impactos fiscais da execução da política monetária.

Existe ainda um outro ponto discutido pelos constituintes, que merece atenção. Campos (1987, p. 22) descreve as peripécias a que se submeteu a LSFN e a independência do Banco Central.

Ele [o Banco Central] foi criado, independente, em 1964. Em um conselho monetário composto de nove membros, só quatro eram demissíveis *ad nutum*, ou seja, apenas quatro membros estavam sob total controle do Poder Executivo; os demais ou eram diretores do Banco Central, com mandato, ou representantes da iniciativa privada, também com mandatos. O Banco Central independente não resistiu, porém, à primeira transição do governo militar. Lembro-me de que fui encarregado pelo Presidente Castelo Branco, quando o Presidente Costa e Silva já era eleito, de explicar-lhe os capítulos da nova Constituição, que ainda estava por ser votada. Após uma longa conversa explanatória, mencionei o problema do Banco Central. Disse-lhe: “Senhor Presidente, tenho ouvido que a intenção de V. Ex.^a é a de substituir o presidente do Banco Central. Não pode fazê-lo, porque ele tem um mandato. Mesmo que pudesse, não conviria fazê-lo, repito, porque o Banco Central foi criado para ser uma instituição independente, a instituição guardiã da moeda, a salvo das vicissitudes administrativas”. A resposta do Presidente Costa e Silva; pura e simplesmente, foi a seguinte: “O guardião da moeda sou eu”.

Simonsen (1987, p. 20) explica que, com o Presidente Costa e Silva, houve “(...) um esforço de persuasão para que os mandatos dos antigos dirigentes do Banco Central não fossem respeitados”. Depois do Ato Institucional (AI) nº 5, de 1968, os mandatos então existentes tornaram-se insubsistentes, posto que poderiam ser cassados. “(...) em 1974, estabeleceu-se, então, o regime de os diretores do Banco Central serem demissíveis *ad nutum*, dentro do princípio de que era menos estigmatizante uma demissão normal do que uma demissão pelo AI-5.” (SIMONSEN, 1987, p. 20). Essa possibilidade de demissão *ad nutum* dos membros da autoridade monetária, escolhidos entre os integrantes do CMN, não foi formalizada como alteração da LSFN até 1995, como será examinado. Apesar dos apelos, os constituintes decidiram não inserir a autonomia formal dos dirigentes do Banco Central, mediante mandato, no texto da Lei Maior.

Interessa, agora, frisar as alterações institucionais promovidas sob o atual regime constitucional.

2.4. Instituições de coordenação das políticas fiscal e monetária concebidas após a Constituição de 1988

O grande marco institucional das políticas fiscal e monetária, após a Constituição de 1988, consiste na estabilização inflacionária consolidada na forma da nova moeda, o real, que subsiste até o presente momento. Nesse contexto de estabilização, mostram-se relevantes a Lei do Plano Real e a política de bandas cambiais, já mencionada.

A Lei do Real (Lei nº 9.069, de 1995 – BRASIL, 1995) decorreu de uma série de medidas provisórias, cuja cadeia iniciou-se com a Medida Provisória nº 542, de 1994, reeditada mensalmente, até a sua conversão em lei ordinária. As Medidas Provisórias e a Lei promoveram algumas mudanças na política monetária. Elas alteraram a LSFN, ao reduzir, formalmente, os membros do CMN de 10 – sendo 7 deles com mandato de 7 anos – para

apenas 3, sem mandato fixo. Assim, o CMN passou a ser composto exclusivamente por membros do Poder Executivo federal, formalizando-se a demissibilidade *ad nutum* dos membros do CMN e do Banco Central e reduzindo-se o espectro de representação social, junto ao CMN. Ademais, o Ministro da Fazenda, Presidente do CMN, pode adotar decisões *ad referendum* dos demais membros – o Ministro de Planejamento, Orçamento e Gestão e o Presidente do Banco Central (Lei do Real, art. 8º, § 1º).

Com a Lei do Real, a programação das emissões monetárias – o antigo orçamento monetário – continuou a ser aprovada pelo CMN e passou a ser referendada também pelo Congresso Nacional. Mais especificamente, pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal, que tem prazo para manifestar-se contrariamente à programação monetária trimestral. O Congresso Nacional também tem prazo para rejeitar integralmente a proposta de programação monetária, com base no parecer da CAE. Expirados os prazos, a Lei do Real autoriza o Banco Central a executar a programação determinada pelo CMN e considera essa programação aprovada, sem a deliberação congressional (Lei do Real, art. 6º, § 6º).

A importação de bens consiste num dos mecanismos disponíveis para o controle de preços e, por conseguinte, da inflação. Dessa maneira, a valorização da moeda nacional perante as demais divisas favorece as importações e o controle dos preços. Em 1995, a Diretoria de Assuntos Internacionais do Banco Central do Brasil efetuou o Comunicado nº 4.479, pelo que, a partir de 2 de maio de 1995, obrigava-se a intervir nos mercados interbancários, quando os limites superior ou inferior das bandas definidas pela autoridade monetária fossem atingidos pelo mercado (BC, 1995).

A denominada âncora cambial consistiu numa política de apreciação da moeda nacional, mediante o estabelecimento de faixas de flutuação (bandas) para os mercados interbancários de câmbio, nos segmentos de taxas livres e flutuantes. O Banco Central, inicialmente, comprometeu-se a comprar e vender dólares nos mercados à vista, de modo a garantir os limites fixados para a cotação. A partir de 1997, passou também a atuar nos mercados de contratos de derivativos cambiais, de modo a sustentar as cotações do dólar nos limites fixados. Essa política vigorou até janeiro de 1999, quando houve uma súbita e intensa desvalorização do real perante o dólar, após o Banco Central informar da insubsistência do regime de bandas.

Em dezembro de 1998, um mês antes da adoção do câmbio flutuante e em plena crise de confiança quanto à manutenção do regime de bandas, a transferência do custo fiscal das operações de política monetária foi objeto de medida provisória. Essa medida provisória e

uma lei complementar reformularam as instituições de coordenação entre as políticas fiscal federal e monetária nacional. A Medida Provisória nº 1.789, de 1998 (BRASIL, 1998), dispunha sobre as relações financeiras entre a União e o Banco Central do Brasil e vinculava formalmente as duas políticas, até então consideradas estanques, apesar da competência do Conselho Monetário Nacional para definir a forma e o prazo de transferência dos resultados do Banco Central para o Tesouro Nacional (LSF, art. 4º, XXVII). Entre outras providências, essa Medida Provisória exigia a transferência dos resultados patrimoniais do Banco Central para o Tesouro Nacional, mediante a inclusão dos resultados nos orçamentos públicos federais subsequentes. (BRASIL, 1998, art. 3º).

Tais disposições perenizaram-se, na forma de sucessivas reedições, até a Medida Provisória nº 2.179-36, de 2001 (BRASIL, 2001), que adquiriu estabilidade equivalente à lei ordinária em decorrência da Emenda Constitucional nº 32, de 2001. Além da transferência dos resultados, essa legislação assegura a antecipação de fluxo financeiro para o Tesouro Nacional, mediante a remuneração das disponibilidades mantidas pela União junto ao Banco Central (BRASIL, 2001, art. 1º). Normas semelhantes sobre a transferência dos resultados do Banco Central para a STN constam da LRF (art. 7º).

Ao determinar ainda a presença do Presidente do Banco Central no Congresso para explicar os efeitos da política monetária, paradoxalmente, a LRF (art. 9º, § 5º) contribuiu para a maior segregação entre políticas fiscal e monetária. É que a participação congressional ocorre somente após as decisões de coordenação da política monetária, tanto no plano da formulação quanto da execução. Mas os resultados da execução dessa política monetária aparecem como recursos cuja alocação orçamentária é inquestionável na esfera fiscal.

A ruptura com o regime de bandas cambiais e a adoção do câmbio flutuante, em 1999, pelo Banco Central, facultou a adoção do regime de metas inflacionárias. Pelo Decreto nº 3.088, de 1999, do Presidente da República (PR, 1999), que institui o regime de metas de inflação, o Banco Central deve perseguir as metas inflacionárias fixadas pelo CMN. Dessa maneira, o incentivo à utilização das metas inflacionárias como regime de coordenação da política monetária retirou a importância do regime da programação monetária, cuja participação congressional já era restrita. No regime de metas para a inflação,

(...) a evolução dos agregados monetários tem papel secundário: se é verdade que, no longo prazo, [volume de] moeda e preços [taxas de juros] apresentam forte correlação, no curto prazo, a evolução dessas duas variáveis pode divergir consideravelmente. Dessa forma, não faz sentido o Senado Federal acompanhar a evolução [do volume] da oferta de moeda, enquanto o Banco Central mira na inflação projetada para definir a taxa de juros [preço do dinheiro]. (MERCADANTE, 2007)

Nesse sentido, o Senado Federal aprovou a Resolução nº 32, de 2007, que altera o seu Regimento Interno e estabelece o comparecimento trimestral do Presidente do Banco Central na CAE para, em audiência pública, expor os fundamentos e a forma de execução da política monetária (SF, 2007). Tal Resolução situa o Senado Federal, órgão privativamente encarregado de estabelecer os limites ao endividamento público, pelo constituinte, numa posição de espectador privilegiado, mas não um agente ativo na formulação da política monetária.

A justificação do Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 11, de 2007, que se converteu na Resolução, confessa a defasagem e a precariedade dos instrumentos à disposição do Congresso Nacional para o acompanhamento da política monetária, cabendo à CAE, especificamente, emitir o parecer sobre a programação monetária trimestral ou convocar o Presidente do Banco Central do Brasil, como se Ministro fosse. (MERCADANTE, 2007) Essa última possibilidade abriu-se, a partir de 2004, quando, por medida provisória, posteriormente convertida em lei, o Presidente do Banco Central foi alçado à condição de Ministro. Essa situação foi confirmada por maioria do Supremo Tribunal Federal, no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 3.289 e 3.290, sob o argumento de que não há impedimento para a medida infraconstitucional de concessão da “prerrogativa de foro como reforço à independência das funções de poder na República adotada por razões de política constitucional” (STF, 2006a, 2006b).

Nessa toada, “[s]e a análise do comportamento dos agregados monetários tornou-se um instrumento obsoleto para a avaliação das diretrizes e da execução da política monetária” (MERCADANTE, 2007), restaram apenas as audiências públicas como forma de discussão, no âmbito do Poder Legislativo, da implementação das políticas de controle inflacionário. Essa condição de espectador privilegiado – mas não partícipe direto na elaboração da política monetária – fundamenta também o Substitutivo ao Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 26, de 2000 (SF, 2008).

Em 2003, com os mesmos argumentos do PRS 11, de 2007, a CAE já havia aprovado um projeto de lei que revoga as disposições da Lei do Real sobre a programação monetária. Naquela ocasião, as restrições à participação do Poder Legislativo, no tocante à política monetária, causaram desconforto em pelo menos um parlamentar.

Inicialmente, pretendo estabelecer um esclarecimento a V. Ex^{as}, pela preocupação que venho tendo em relação ao esvaziamento, ou à tentativa de esvaziamento, das funções e da competência legislativa fiscalizadora do Senado Federal. Vejam as Sr^{as} e os Srs. Senadores que a matéria refere-se à “programação monetária para o terceiro trimestre de 2003”. Ora, já estamos hoje no dia 13 de agosto, no terceiro trimestre, iniciado há 43 dias,

e só agora o Plenário do Senado Federal vem discutir e deliberar uma programação monetária para um trimestre já em andamento, com a defasagem de 45 dias. O que desejam, portanto, da instituição Senado Federal? O que desejam, portanto, fazer deste Poder, que é o Poder revisor no bicameralismo? Desejam que se trate apenas de um Poder para referendar ou homologar as decisões do Poder Executivo? Não fui eleito para isso, Sr. Presidente, Sr^{as} e Srs. Senadores. É um absurdo. Ouvimos diariamente declarações nesse sentido. É preciso estabelecer uma reflexão: ou seremos um Poder ativo ou um Poder subalterno. Não fui eleito para ser Senador subalterno ao Poder Executivo. Aqui represento parcela expressiva do povo de meu Estado. Não vim ao Senado Federal para ver a equipe econômica de grandes doutores em economia aplicar a política monetária. (LIMA, 2003, p. 2)

O quadro que emerge desse relato situa o Senado Federal e o Congresso Nacional, apesar das garantias institucionais formais do atual regime constitucional, como espectador privilegiado das decisões e das deliberações tomadas alhures, sobre a política monetária, e, em consequência, como participante secundário na coordenação da política econômica.

3. Considerações finais

Nas considerações finais, antes da resposta à questão de pesquisa e da comprovação ou da rejeição da hipótese, vale tecer algumas ponderações acerca do risco e da incerteza associados à coordenação das políticas fiscal e monetária.

3.1. Riscos e incertezas orçamentárias

A previsibilidade do futuro e a redução dos riscos advindos das incertezas constituem um dos principais atrativos das instituições, especialmente as formais. “O capitalismo moderno insere-se no futuro, ao calcular lucro e perda futuros – e, portanto, risco – como um processo contínuo.” (GIDDENS, 2000, p. 34). Nesse sentido, as instituições visam à proteção contra infortúnios que, antes, eram tratados como desígnio dos deuses (DOUGLAS, 1998; GIDDENS, 2000). Se os orçamentos públicos – as leis integrantes do sistema orçamentário – são as instituições mais importante para a coordenação da política fiscal, as metas inflacionárias, a partir de 1999, assumiram esse papel na política monetária.

A universalidade orçamentária visa à redução dos riscos da atuação governamental e das incertezas associadas às assimetrias informacionais sobre essa atuação. A visão sinóptica dos objetivos estatais e dos meios a serem empregados, pela administração pública, para a realização desses objetivos, sujeita-se a um rito constitucional de controle prévio do Poder Legislativo. Há, todavia, no caso da política monetária, uma exceção infraconstitucional ao controle prévio do impacto fiscal das políticas públicas.

Do ponto de vista orçamentário, a nossa visão é que o Banco Central deve estruturar-se para ter no futuro, a cada ano, resultados mais previsíveis, de maneira a não causar nenhum sobressalto para o planejamento fiscal e orçamentário do País. Estamos, de uma certa forma, agindo — eu diria — na linha que V.Exa. sugere, de retirar essa incerteza e permitir um desenho de política pública mais racional, mais transparente, mais previsível. No fundo, acho que essa é um pouco a visão. Não tenho nenhuma dúvida quanto ao desconforto que deve ser, para quem trabalha em orçamento, viver num ambiente de grande incerteza. O nosso objetivo, justamente, é procurar minimizar isso. (FRAGA, 2001, p. 57)

Contrariando essas expectativas, todavia, as incertezas continuam substanciais, como evidenciam os valores atinentes ao relacionamento do Banco Central do Brasil com o Tesouro Nacional, constantes das demonstrações contábeis de 2007. Tais demonstrações expõem a irrelevância dos valores submetidos ao controle orçamentário prévio do Poder Legislativo, pertinentes às despesas de pessoal e investimento, ante as dezenas de bilhões de reais resultantes da execução da política monetária.

Frise-se que não há vislumbre de alteração nas relações entre as políticas fiscal e monetária. Consoante o Anexo VII das diretrizes orçamentárias para 2009, que contempla os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial (BRASIL, 2008, p. 2): “Em 2008 e 2009, a política monetária continuará a ser conduzida de forma consistente com o regime de metas para a inflação (...)” Em outras palavras, a tendência é o Congresso Nacional assistir a coordenação da política monetária.

Ainda nas diretrizes orçamentárias para 2009, o Anexo VI, versando sobre os riscos fiscais, informa que o principal indicador para a definição da política fiscal é a relação entre a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e o Produto Interno Bruto (PIB). As estimativas ali constantes indicam que uma variação de 1% na taxa de câmbio afetaria a despesa orçamentária em 0,004% do PIB e uma variação de 1% na taxa de inflação, em 0,028% do PIB (BRASIL, 2008). Tanto o câmbio quanto a inflação sujeitam-se, eminentemente, à política monetária, o que situa o Congresso Nacional como espectador privilegiado dos acontecimentos, não como agente ativo da coordenação da política econômica.

3.2. Resposta à questão de pesquisa e rejeição das hipóteses

As evidências reunidas, na forma da evolução histórica das instituições, indicam que o Congresso Nacional manteve-se num mesmo patamar, quanto à coordenação das políticas fiscal e monetária, esteios da política econômica. O principal indicador dessa estabilidade consiste na manutenção da LGFP e da LSFN, ambas de 1964, como os marcos legais das políticas fiscal e monetária respectivamente. As principais inovações institucionais, no

período da atual Constituição Federal, a estabilidade monetária, marcada pela Lei do Real, e a responsabilidade fiscal, associada à LRF, respectivamente, realizaram avanços demasiadamente tímidos, cujos efeitos mostraram-se irrelevantes ou apenas consolidaram práticas já existentes na coordenação das políticas fiscal e monetária brasileiras.

Em relação ao regime constitucional anterior, o orçamento público viu expandirem-se as possibilidades de emendas parlamentares. Todavia, materialmente, essas possibilidades não alteram a participação marginal dos congressistas na política fiscal (PEREIRA; MUELLER, 2002). Pela dependência de trajetória, a simples mudança do texto constitucional ainda não se traduziu na alteração das expectativas dos agentes e das demais instituições (PIERSON, 2004).

A LRF, que atravessou a discussão sobre a reforma da LGFP, referendou as práticas existentes e consolidou a coordenação das políticas econômicas no momento da sua execução fiscal e monetária. Ela manteve o distanciamento entre as receitas e as despesas monetárias da universalidade orçamentária e repetiu uma medida provisória, quanto à transferência automática dos resultados da execução da política monetária para o Tesouro Nacional. Desse modo, as operações de política monetária competem em condições desiguais com outras prestações públicas, como saúde ou segurança, uma vez que praticamente não se sujeitam ao prévio controle parlamentar.

A adoção do regime de metas inflacionárias expôs a irrelevância da participação do Congresso Nacional na coordenação da política monetária, levando inclusive às iniciativas parlamentares de revogação das próprias prerrogativas pertinentes à programação monetária, constantes da Lei do Real. Portanto, cabe a rejeição da hipótese de que a participação do Congresso Nacional, na coordenação das políticas fiscal e econômica, tenda a aumentar. Segundo as evidências, ela tende a estabilizar-se, conforme o propósito original da LSFN, de contrapor o poder monetário aos demais Poderes constituídos. Assim, quanto à coordenação da política monetária, o eventual fortalecimento do poder monetário – como a atribuição de mandatos para os membros do CMN e do Banco Central – pode até esvaziar algumas competências do Poder Executivo, sem, necessariamente, aumentar as do Poder Legislativo.

Há que se rejeitar também a hipótese do pleno exercício das prerrogativas congressuais na disposição sobre todas as matérias de competência da União, à luz da posição dos parlamentares, situados como espectadores privilegiados da coordenação e da execução da política monetária. O fato é confessado nas justificações das proposições dos congressistas, quando extinguem as próprias competências, que entendem supérfluas ou até mesmo

contraproducentes para a coordenação da política monetária. A imprevisibilidade dos resultados fiscais da política monetária, ora situada exclusivamente no âmbito do Poder Executivo, pelo regime de metas inflacionárias, compromete também a política fiscal, uma vez que, em face da escassez dos recursos, as instituições formais existentes privilegiam alocações de recursos que não passaram pelo prévio controle orçamentário.

Por fim, confirma-se a hipótese de que a prevalência do Poder Executivo federal na política monetária privilegia a coordenação da política econômica no momento da execução e vulnera a elaboração do orçamento público como a opção majoritária dos agentes no campo político para a coordenação da política fiscal.

Ficam em aberto as possibilidades de estudos adicionais sobre o quanto a eventual institucionalização formal de um quarto poder monetário pode deslocar o eixo da coordenação da política fiscal do momento da execução para o da elaboração. Esse deslocamento vitalizaria o princípio da universalidade orçamentária e o papel do Congresso Nacional, na coordenação das políticas públicas em geral e econômicas em particular, com destaque para as políticas fiscal e monetária.

Referências bibliográficas

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BC. Banco Central do Brasil. *Comunicado nº 4.479*, de 6 de março de 1995. Às instituições autorizadas a operar em câmbio (correio eletrônico). Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?N=095041617&method=detalharNormativo>>. Acesso em: 31 jul. 2008.

_____. *Relatório da Administração: 2007*. Parte 4. 2008. Disponível em: <http://www.bacen.gov.br/htms/reladmbc2007/rel_adm_2007_demonst_financ_4.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2008.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 11. ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2007.

BRASIL. *Constituição Federal*, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 31 jul. 2008.

_____. *Decreto-Lei nº 200*, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras

providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 31 jul. 2008.

_____. *Emenda Constitucional nº 40*, de 29 de maio de 2003. Altera o inciso V do art. 163 e o art. 192 da Constituição Federal, e o *caput* do art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 31 jul. 2008.

_____. *Lei nº 4.320*, de 17 de março de 1964. 1964a. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 31 jul. 2008.

_____. *Lei nº 4.595*, de 31 de dezembro de 1964. 1964b. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4595.htm>. Acesso em: 31 jul. 2008.

_____. *Lei nº 9.069*, de 29 de junho de 1995. Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do REAL e os critérios para conversão das obrigações para o REAL, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4595.htm>. Acesso em: 31 jul. 2008.

_____. *Lei nº 11.768*, de 14 de agosto de 2008. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2009 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11768.htm>. Acesso em: 31 jul. 2008.

_____. *Lei Complementar nº 101*, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 31 jul. 2008.

_____. *Medida Provisória nº 1.789*, de 29 de dezembro de 1998. Dispõe sobre as relações financeiras entre a União e o Banco Central do Brasil, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 31 jul. 2008.

_____. *Medida Provisória nº 2.179-36*, de 24 de agosto de 2001. Dispõe sobre as relações financeiras entre a União e o Banco Central do Brasil, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2179-36.htm>. Acesso em: 31 jul. 2008.

CAMPOS, Roberto. Audiência na Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças da Assembleia Nacional Constituinte, realizada em 30 de abril de 1987. In: SENADO FEDERAL. *Assembleia Nacional Constituinte: 20 anos*. CD-ROM, 2008.

CASTRO, Manoel. *Parecer ao Projeto de Lei Complementar nº 200*, de 1989. 1999 Comissão de Finanças e Tributação. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/342846.htm>>. Acesso em: 31 jul. 2008.

CD. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projetos de lei e outras proposições*. 2008. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em: 31 jul. 2008.

CRUZ, Flávio da *et al.* *Comentários à Lei nº 4.320*. São Paulo: Atlas, 1999.

DOUGLAS, Mary. *Como as Instituições Pensam*. São Paulo: Edusp, 1998.

FRAGA, Armínio. *Ata da primeira reunião conjunta de audiência pública*, realizada em 4 de abril de 2001 pelas Comissões: Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados; Economia, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados; Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; de Assuntos Econômicos, do Senado Federal; e de Fiscalização e Controle do Senado Federal. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/atas/2001/rap_2001/1ª%20Reunião%20Conjunta%20de%20Aud%20Pública,%20em%2004%2004%202001.doc>. Acesso em: 31 jul. 2008.

GIDDENS, Anthony. *Mundo em descontrole*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

LATOUR, Bruno. *Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afóra*. São Paulo: UNESP, 2000.

LIMA, Almeida. *Diário do Senado Federal*, de 14 de agosto de 2003. Ordem do dia. Item 2. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/diarios/pdf/sf/2003/08/13082003/23339.pdf>>. Acesso em: 31 jul. 2008.

MERCADANTE, Aloizio. *Projeto de Resolução do Senado nº 11*, de 22 de março de 2007 (Altera a Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970, o Regimento Interno do Senado Federal, acrescentando parágrafos ao art. 99, estabelecendo que o Presidente do Banco Central do Brasil compareça trimestralmente à Comissão de Assuntos Econômicos, em audiência pública, para expor os fundamentos e a forma de execução da política monetária). Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/getHTML.asp?t=9542>>. Acesso em: 31 jul. 2008.

MIRANDA, Sérgio. *A farsa da Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265 a 301, 2002.

PETERS, B. Guy. Managing horizontal government: the politics of co-ordination. *Public Administration*, V. 76, p. 295-311, Summer, 1998.

PIERSON, Paul. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. United Kingdom: Princeton University Press, 2004.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio, *et al.* *Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

PR. PRESIDENTE DA REPÚBLICA. *Decreto nº 3.088*, de 21 de junho de 1999. Estabelece a sistemática de “metas para a inflação” como diretriz para fixação do regime de política monetária e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3088.htm>. Acesso em: 31 jul. 2008.

SADDI, Jairo S. *A disciplina constitucional do Sistema Financeiro Nacional e o Banco Central do Brasil*. Seminários DIMAC nº 17. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2000.

SARTORI, Giovanni. *A política: lógica e método nas ciências sociais*. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

SERRA, José. Audiência na Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças da Assembleia Nacional Constituinte, realizada em 30 de abril de 1987. In: SENADO FEDERAL. *Assembleia Nacional Constituinte: 20 anos*. CD-ROM, 2008.

SF. SENADO FEDERAL. *Resolução nº 32*, de 2007. Altera a Resolução nº 93, de 1970, do Senado Federal – Regimento Interno do Senado Federal, acrescentando parágrafos ao art. 99, estabelecendo que o Presidente do Banco Central do Brasil compareça trimestralmente à Comissão de Assuntos Econômicos, em audiência pública, para expor os fundamentos e a forma de execução da política monetária. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=235542>>. Acesso em: 31 jul. 2008.

_____. *Tramitação de Matérias (Proposições)*. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p_cod_mate=43185>. Acesso em: 31 jul. 2008.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2000.

SIMONSEN, Mário Henrique. Audiência na Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças da Assembleia Nacional Constituinte, realizada em 30 de abril de 1987. In: SENADO FEDERAL. *Assembleia Nacional Constituinte: 20 anos*. CD-ROM, 2008.

STF. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade (Med. Liminar) 3289-5. 2006a*. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=3289&processo=3289>>. Acesso em: 31 jul. 2008.

_____. *Ação Direta de Inconstitucionalidade (Med. Liminar) 3290-9. 2006b*. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=3290&processo=3290>>. Acesso em: 31 jul. 2008.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, a. 8, n. 16, p. 20-45, jul.-dez. 2006.