

O presidente e o Banco Central

Cid Heraclito de Queiroz*

Ressurgiram, na imprensa, os debates em torno do Banco Central (BC), que é uma autarquia especial, com autonomia financeira e administrativa. Alguns defendem a "independência" do BC ou, mais apropriadamente, a quebra da subordinação hierárquica ao ministro da Fazenda e ao próprio presidente, transformando-o no quarto poder. Outros, ao contrário, querem reduzir a autonomia quanto aos mandatos de seus dirigentes e à competência do Comitê de Política Monetária (Copom).

Ora, o eleitorado brasileiro manifestou, em dois plebiscitos constitucionalmente convocados, preferência pelo sistema presidencialista de governo, repudiando o sistema parlamentarista. Por essa razão, será inconstitucional qualquer proposta que, contrapondo-se à soberana vontade popular, pretenda limitar os poderes do presidente da República, inerentes ao sistema presidencialista.

O direito constitucional consagra a teoria dos poderes implícitos ("implied powers theory"), a partir de célebre voto proferido em 1819 pelo juiz Marshall, presidente (chief justice) da Suprema Corte americana (Mc Culloch x Maryland), e reafirmada pelo mesmo tribunal, em 1926, na síntese do juiz Tatt: "O poder de destituir é implícito no de nomear" - assim declarando a inconstitucionalidade de uma lei que havia assegurado aos agentes postais uma estabilidade de quatro anos (Myers x United States).

A Constituição atribui ao presidente competência privativa para prover os cargos públicos federais, na forma da lei (artigo 84, XXV), que pode estabelecer condições quanto ao provimento, mas não pode limitar os poderes presidenciais para nomear e, implicitamente, exonerar os titulares dos cargos em comissão. Uma competência privativa não pode ser transferida a outro Poder nem limitada no tempo. Em notável estudo sobre o tema, o então consultor-geral da República Caio Mário da Silva Pereira demonstrou que "o presidente da República tem irrestritos poderes de destituição dos servidores e representantes, colocados nos departamentos, autarquias, estabelecimentos de crédito e demais entidades a que é afeta a execução de medidas decorrentes das atribuições presidenciais, ainda quando a investidura se faça por prazo determinado" e "mais do que simples faculdade, é um poder inerente à chefia do Executivo, que lhe cabe. É um atributo do cargo que exerce". Por conseguinte, são inconstitucionais as propostas de limitação da liberdade do presidente da República para exonerar os dirigentes do BC ou de qualquer agência, autarquia, empresa pública, conselho ou órgão do Executivo federal.

O Supremo Tribunal julgou constitucional a medida provisória (MP) que transformou em ministro de Estado o detentor do cargo de presidente do BC. Como os ministros são livremente demissíveis pelo presidente da República, a MP importou no fim da autonomia do BC. De fato, a Constituição dispõe que os ministros de Estado são auxiliares diretos do presidente, na "direção superior da administração federal" e na "orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal" (artigos 84, I e II, e 87). Subordinado diretamente ao presidente da República, o ministro-presidente do BC se tornou "independente" do ministro da Fazenda.

Na prática, a autonomia de qualquer órgão público depende da competência e personalidade de seus titulares. "Uma diretoria incompetente, num Banco Central independente", observa o ministro Ernane Galvêas, "seria um desastre." Para evitar um desastre o premiê da Tailândia foi obrigado, em 2001, a demitir o presidente do seu banco central independente. "A autonomia", aduz o deputado Delfim Netto, "não confere ao Banco Central o poder divino da infalibilidade." O tema, conclui o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, "é uma inquietação de teses acadêmicas".

Por sua vez, o Copom é um órgão técnico, que profere decisões estritamente técnicas, cuja motivação é registrada em atas formais, mas sua competência para fixar as taxas de juros é discricionária. Por isso, o então senador José Serra apresentou ao Congresso, em 1997, projeto de lei para regular a fixação das taxas de juros e orientar a atuação do BC.

Em suma, os poderes constitucionais do presidente, para exercer a direção superior da administração federal, não podem ser limitados pelas amarras de "mandatos" não outorgados pelo povo. Além disso, urge a regulação em lei do procedimento para a fixação das taxas de juros, que interferem nas mais variadas relações contratuais, das instituições financeiras ao crediário popular.

*Cid Heraclito de Queiroz, advogado, foi procurador-geral da Fazenda Nacional (1979-1991)