

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO LUIZ FUX DO SUPREMO TRIBUNAL  
FEDERAL**

***ADI 6.417***

**CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS (CNF)**, por seus advogados, nos autos da **AÇÃO DIREITA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em referência, vem, respeitosamente, à presença de V. Exa., apresentar base argumentativa jurídica e ampla justificativa econômica para as autorizações dadas ao Banco Central do Brasil nos artigos 7º e 8º, da Emenda Constitucional 106, de 7 de maio de 2020, conforme Parecer Econômico do Professor Affonso Celso Pastore (Doc.01).



## I - DA CONTEXTUALIZAÇÃO NECESSÁRIA DA EMENDA CONSTITUCIONAL 106/2020 E DO OBJETO DA DEMANDA

A Emenda à Constituição 106/2020, também conhecida como “Emenda do Orçamento de Guerra”, instituiu um Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia relativa ao Covid-19. Em síntese, o texto cria regime extraordinário para facilitar a execução orçamentária de medidas emergenciais, afastando dispositivos constitucionais e legais aplicados em situação de normalidade.

A PEC 10/2020 foi apresentada na Câmara dos Deputados, em 1º de abril deste ano<sup>1</sup>, pelo Presidente da Câmara dos Deputados, e por outros deputados. Em 3 de abril<sup>2</sup>, o texto foi aprovado, em dois turnos, por meio do Sistema de Deliberação Remota (SDR).

Em seguida, o texto foi remetido ao Senado Federal, Casa na qual, em 15 e 17 de abril<sup>3</sup>, foi aprovado substitutivo em 1º e 2º turnos, respectivamente. Após alterações do Senado, o texto retornou para a Câmara, tendo sido aprovado em 1º e 2º turnos nos dias 04 e 06 de maio do ano corrente<sup>4</sup>. Promulgada em 07 de maio de 2020, a Emenda Constitucional 106/2020, do chamado “Orçamento de Guerra”, foi publicada no Diário Oficial da União em 08 de maio de 2020.

Nesse contexto, o Partido Cidadania ingressou com a ADI 6.417 questionando a constitucionalidade do artigo 7º, II, da Emenda Constitucional 106/2020<sup>5</sup>, alegando violação ao artigo 60, § 2º, da CF/88.

<sup>1</sup> <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2242583>

<sup>2</sup> <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2242583>

<sup>3</sup> <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141443>

<sup>4</sup> <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141443>

<sup>5</sup> “Art. 7º O Banco Central do Brasil, limitado ao enfrentamento da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, e com vigência e efeitos restritos ao período de sua duração, fica autorizado a comprar e a vender: (...) II - os ativos, em mercados secundários nacionais no âmbito de mercados financeiros, de capitais e de pagamentos, desde que, no momento da compra, tenham classificação em categoria de risco de crédito no mercado local equivalente a BB- ou superior, conferida por pelo menos 1 (uma) das 3 (três) maiores agências internacionais de

Defendeu que não foi observado o procedimento próprio e constitucionalmente previsto para a alteração do texto constitucional, uma vez que a Proposta de Emenda à Constituição 10/2020 teria sido promulgada sem a aprovação consensual pelas duas Casas do Congresso Nacional, ausente o retorno do texto ao Senado Federal ante a supressão de parte do texto anteriormente aprovado pela maioria dos Senadores.

Aduz que a Câmara dos Deputados suprimiu as alíneas “a” a “f” e a expressão “seguintes” contida no inciso II do artigo 8º do texto aprovado pelo Senado, encaminhando a proposta de emenda para promulgação sem o retorno do texto à Casa revisora quanto ao referido dispositivo (*agora topograficamente correspondente ao artigo 7º, II*).

Argumenta que não se trata de supressão de norma autônoma, a admitir, em princípio, a dispensa de retorno do texto à Casa revisora, mas de eliminação de condicionantes da norma, o que teria modificado substancialmente o sentido da proposta, vez que os dispositivos suprimidos estabeleciam condições *sine qua non* à compra e venda, pelo Banco Central do Brasil (BACEN), de ativos de capitais e de pagamento em mercados secundários nacionais no âmbito de mercados financeiros.

## **II - DA CONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 7º, II, DA EMENDA CONSTITUCIONAL 106/2020**

**II. I- DA ESTRITA OBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO: NÃO HÁ VIOLAÇÃO AO ARTIGO 60, §2º, DA CF/88. HOUVE AMPLO DEBATE DEMOCRÁTICO NA CÂMARA E NO SENADO. ATOS INTERNA CORPORIS.**

---

*classificação de risco, e preço de referência publicado por entidade do mercado financeiro acreditada pelo Banco Central do Brasil.”*

Sabe-se que as emendas constitucionais se trata de tipos normativos autônomos, cuja elaboração está subordinada às prescrições do artigo 60, da Constituição Federal, e, secundariamente, aos regimes internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Materialmente, sujeitam-se, em nítida e incontroversa subordinação, às limitações materiais expressas constantes do artigo 60, da CF/88, em seu §4º, as cláusulas pétreas, e, igualmente, às limitações materiais implícitas, às processuais ou formais e às circunstanciais. Se formal e materialmente constitucionais integram bloco de constitucionalidade federal e são utilizáveis como parâmetros de aferição da constitucionalidade da legislação supralegal e infraconstitucional.

Observa-se que o âmago do problema trazido pelo partido autor da ação se traduz na alegação de possível não observação de atos *interna corporis* realizados pelo Congresso Nacional. Vejam que quando a Constituição Federal tratou do tema, em seu artigo 60, em nada especificou sobre os detalhes regimentais que deveriam ser seguidos pelas casas legislativas, mas somente os pontos venais para que o trâmite de uma medida modificativa da Constituição, pelo poder constituinte derivado, fosse mais rígido.

Nesse rol de requisitos, a Constituição Federal não detalhou sobre a possibilidade do retorno do texto da proposta depois de apenas ser suprimido trecho de emenda incluída pela casa revisora. É sabido que a Câmara dos Deputados suprimiu as alíneas “a” a “f” e a expressão “seguintes” contida no inciso II do artigo 8º<sup>6</sup> (*agora topograficamente correspondente ao artigo 7º, II*) do texto aprovado pelo Senado, encaminhando a proposta de emenda para promulgação sem o retorno do texto à Casa revisora quanto ao referido

---

<sup>6</sup> “Art. 8º O Banco Central do Brasil, limitado ao enfrentamento da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º, e com vigência e efeitos restritos ao período de sua duração, fica autorizado a comprar e a vender:  
(...)

II - os **seguintes** ativos, em mercados secundários nacionais no âmbito de mercados financeiros, de capitais e de pagamentos, desde que, no momento da compra, tenham classificação em categoria de risco de crédito no mercado local equivalente a BB- ou superior, conferida por pelo menos 1 (uma) das 3 (três) maiores agências internacionais de classificação de risco, e preço de referência publicado por entidade do mercado financeiro acreditada pelo Banco Central do Brasil:

- a) **debêntures não conversíveis em ações;**
- b) **cédulas de crédito imobiliário;**
- c) **certificados de recebíveis imobiliários;**
- d) **certificados de recebíveis do agronegócio;**
- e) **notas comerciais; e**
- f) **cédulas de crédito bancário.”**

dispositivo. Tal retorno não se mostrou necessário, vez que a supressão de alguns trechos não alterou o sentido normativo do artigo 7º, inciso II, da Emenda Constitucional 106/2020.

Ao chegar naquela casa, os deputados concordaram com as modificações produzidas, conforme notas taquigráficas (Doc. 02) e apenas suprimiram trecho do inciso II do artigo 7º da EC 10/2020, não alterando o mérito e o sentido do texto. Isso pode ser observado no quadro comparativo abaixo.

TEXTO APROVADO PELO SENADO	TEXTO PROMULGADO
<p>Art. 8º O Banco Central do Brasil, limitado ao enfrentamento da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º, e com vigência e efeitos restritos ao período de sua duração, fica autorizado a comprar e a vender:</p> <p>I - títulos de emissão do Tesouro Nacional, nos mercados secundários local e internacional; e</p> <p>II - os <b>seguintes</b> ativos, em mercados secundários nacionais no âmbito de mercados financeiros, de capitais e de pagamentos, desde que, no momento da compra, tenham classificação em categoria de risco de crédito no mercado local equivalente a BB- ou superior, conferida por pelo menos 1 (uma) das 3 (três) maiores agências internacionais de classificação de risco, e preço de referência publicado por entidade do mercado financeiro acreditada pelo Banco Central do Brasil:</p> <p><b>a) debêntures não conversíveis em ações;</b>  <b>b) cédulas de crédito imobiliário;</b>  <b>c) certificados de recebíveis imobiliários;</b>  <b>d) certificados de recebíveis do agronegócio;</b>  <b>e) notas comerciais; e</b>  <b>f) cédulas de crédito bancário.</b></p> <p>§ 1º Respeitadas as condições do inciso II do caput deste artigo, será dada preferência à aquisição de títulos emitidos</p>	<p>Art. 7º O Banco Central do Brasil, limitado ao enfrentamento da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, e com vigência e efeitos restritos ao período de sua duração, fica autorizado a comprar e a vender:</p> <p>I - títulos de emissão do Tesouro Nacional, nos mercados secundários local e internacional; e</p> <p>II - os ativos, em mercados secundários nacionais no âmbito de mercados financeiros, de capitais e de pagamentos, desde que, no momento da compra, tenham classificação em categoria de risco de crédito no mercado local equivalente a BB- ou superior, conferida por pelo menos 1 (uma) das 3 (três) maiores agências internacionais de classificação de risco, e preço de referência publicado por entidade do mercado financeiro acreditada pelo Banco Central do Brasil.</p> <p>§ 1º Respeitadas as condições previstas no inciso II do caput deste artigo, será dada preferência à aquisição de títulos emitidos por microempresas e por pequenas e médias empresas.</p>

Pela análise detida da discussão ocorrida no Senado Federal (Doc.03) (Doc.04) (Doc.05), nos dias 13, 15 e 17 de abril, é possível verificar que os senadores debateram amplamente

toda matéria relacionada à compra e venda de títulos pelo Bacen no mercado secundário. No dia 13 de abril, o Senador Antônio Anastasia, na qualidade de relator, apresentou o relatório (Doc.06) e iniciou os debates esclarecendo ao parlamento sobre o conteúdo da PEC, sobretudo na parte que incluiu as novas competências do Bacen e sua importância no momento de crise.

O relator destacou que as medidas usuais de política monetária utilizadas por bancos centrais de todo o mundo são claramente insuficientes para conter o avanço do desemprego, a queda abrupta na atividade econômica e todos os problemas sociais que poderão surgir em decorrência da Covid-19. O senador deixou claro que a experiência que o mundo possui quanto à falta de liquidez no mercado são extremamente avassaladoras e que por esse fato, a partir da crise de 2008, os bancos centrais dos países desenvolvidos começaram a buscar medidas alternativas de atuação no mercado, de modo a fazer com que a liquidez voltasse a fluir nos mercados financeiros e creditícios, permitindo que as empresas pudessem financiar suas atividades.

O Senador Antônio Anastasia ressaltou ainda em seu relatório:

*Tema de singular relevância no âmbito da PEC nº 10, de 2020 é o papel do Banco Central do Brasil no combate aos efeitos econômicos da pandemia. Estamos diante de uma das maiores crises que o Estado brasileiro já teve de enfrentar, agravada pela perspectiva de que boa parte dos países do globo mergulhe em uma recessão sem precedentes na história recente, com longos efeitos sobre a economia mundial.<sup>7</sup>*

Um ponto relevante discutido tratou sobre o problema da liquidez no mercado financeiro que levou - historicamente comprovado - ao congelamento do crédito, fazendo com que empresas tivessem dificuldades de levantar novos créditos para financiar suas atividades. Nesse ponto, o senador destacou em seu relatório que é essencial que os bancos centrais tomem parte do risco do mercado de crédito, atuando como comprador

---

<sup>7</sup> Doc.06. Relatório do Senador Antônio Anastasia, página 18.



de última instância, uma vez que tais medidas garantem maior liquidez ao mercado e permitem que ele continue funcionando de forma eficiente.

Em análise às notas taquigráficas do dia 13 de abril (Doc.03) é possível observar que a intenção do Senado Federal estava envolta na proposta de se conferir efetividade à autorização ao Banco Central, como de fato foi o propósito exposto no texto enviado pela Câmara<sup>8</sup>. Porém, ao mesmo tempo que o consenso era esse, houve preocupação com a segurança dessas operações. As notas mostram que o debate foi travado com argumentos centrados na proposta de incluir medidas de transparência na compra e venda de ativos, sobretudo na inclusão de uma medida que não permitisse a compra de ativos “podres”.

São as palavras do senador:

*“A seguir, eu notei, Sr. Presidente, uma grande preocupação, que também é nossa, sobre o que foi falado aqui há pouco: o medo dos chamados títulos podres; não permitir jamais que o Banco Central – não duvidando, é claro, da sua direção, mas por um ato de descuido ou por qualquer tipo de acontecimento inconveniente – pudesse adquirir um título que não fosse um bom título. Como fazer isso? Nós estudamos, o Banco Central ajudou muito – fundamental ação do Presidente Roberto Campos, que tem essa mesma preocupação, esse mesmo comportamento”.*<sup>9</sup>

Nesse ponto, o relator da PEC no Senado acolheu a proposta de alguns senadores e incluiu no inciso II do artigo 7º a observância de que o Bacen só poderia comprar ativos que tivessem a classificação de risco da categoria equivalente a BB- ou superior<sup>10</sup>. O

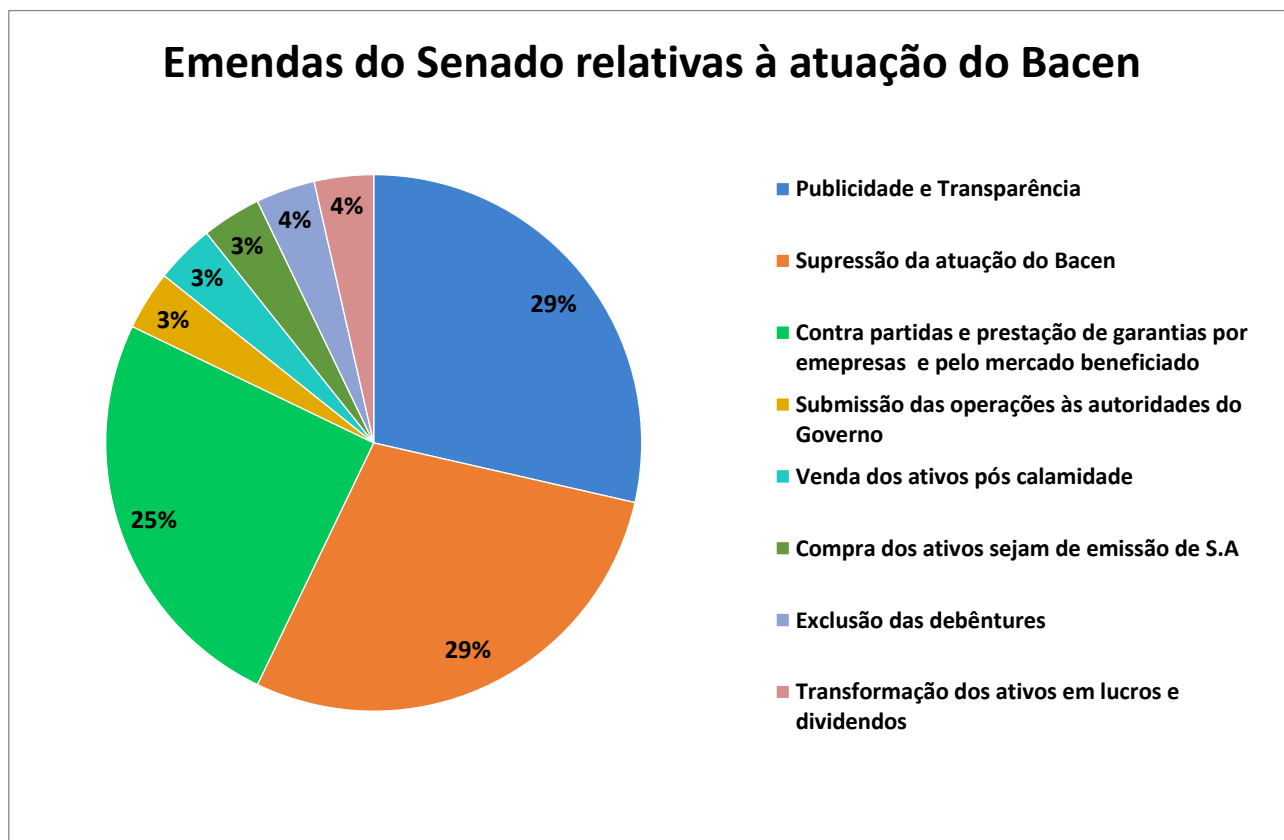
<sup>8</sup>[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=E5F3F9A3E8C20688E7734ECB0D4A13B9.proposicoesWebExterno1?codteor=1873198&filename=Tramitacao-PEC+10/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E5F3F9A3E8C20688E7734ECB0D4A13B9.proposicoesWebExterno1?codteor=1873198&filename=Tramitacao-PEC+10/2020)

<sup>9</sup> Doc.04. Nota taquigráfica do Senado Federal, página 22.

<sup>10</sup> As classificações de risco, também conhecidas pelo mercado financeiro como o *rating*, são importantes instrumentos que avaliam o risco de crédito de um título, de uma empresa ou de um Estado. A classificação pode ser dada por meio de notas, que variam entre cada empresa de classificação. As principais agências de *rating* classificam o grau de risco com atribuições de notas expressadas em letras, onde, por exemplo, ‘A’ como valor mais alto e ‘D’ como a pior nota. Por exemplo, as notas mais baixas, começando em D, significam um alto risco de inadimplência. Em seguida vêm as notas C, CC, CCC; e B-, B, B+, BB-, BB, BB+, A-, A, A+, AA-, AA, AA+ e AAA. Essa nota, ou classificação, busca mostrar aos potenciais credores ou investidores como é a solidez e a saúde financeira daquele ativo ou do agente econômico.

Senado, então, seguiu a proposta do mérito da questão conforme o entendimento da Câmara dos Deputados, mas optou em acrescentar ao texto medida para conferir maior segurança às operações.

Percebe-se que a proposta que chegou do Senado à Câmara não foi modificada para restringir a atuação do Bacen, mas, sobretudo, para que essa atuação fosse feita de forma segura e com a devida publicidade e transparência. Esse fator é perceptível quando se analisa as emendas apresentadas pelos senadores e o relatório apresentado pelo Senador Anastasia.



No Senado, a PEC 10/2020 recebeu o total de 61 emendas<sup>11</sup>. O gráfico representa as 28 emendas apresentadas pelos senadores relativas à atuação do Bacen na compra e venda dos ativos.

<sup>11</sup> <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141443>



Dessas 28 emendas<sup>12</sup>, as 8 que foram apresentadas visando a supressão da atuação do Bacen em sua nova frente de atuação foram, de pronto, rejeitadas<sup>13</sup>. Outras 8 emendas foram apresentadas para promover maior publicidade e transparência da autarquia por meio de relatórios e publicação das operações. Mais 7 emendas foram apresentadas para propor que o mercado e as empresas beneficiadas apresentassem contra partidas, como a manutenção de empregos e a prestação de garantias relativas às operações realizadas.

Houve uma emenda que visava a supressão das debêntures do texto, sendo rejeitada pelo plenário no primeiro turno de votação<sup>14</sup>. As outras emendas apresentadas foram relativas à obrigação da autoridade monetária a submeter as operações ao Ministério da Fazenda e ao Tesouro Nacional, permissão de venda dos ativos pós calamidade, a evitar que as operações financeiras autorizadas pelo Banco Central se transformem em lucros e dividendos, exigências de que os títulos privados de crédito adquiridos pelo Bacen sejam de emissão de sociedades anônimas de capital aberto.

A partir também da análise das emendas apresentadas, observa-se que a atuação do Senado na modificação do texto, foi pautada pela segurança e transparência<sup>15</sup> das

<sup>12</sup> <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141443>

<sup>13</sup> São as seguintes emendas: **nº4**, apresentada pela Senadora Eliziane Gama (CIDADANIA); **nº13**, apresentada pelo Senador Jorge Kajuru (CIDADANIA); **nº28**, apresentada pelo Senador Vanderlan Cardoso (PSD); **nº 29**, apresentada pelo Senador Weverton (PDT); **nº33**, apresentada pelo Senador Alessandro Vieira (CIDADANIA); **nº 38**, apresentada pelo Senador Roberto Rocha (PSDB); **nº 47**, apresentada pelo Senador Jader Barbalho (MDB); **nº 61**, apresentada pelo Senador Acir Gurgacz (PDT). Já no primeiro turno de votação, no dia 15 de abril, as aludidas emendas foram rejeitadas, conforme as notas taquigráficas: “Quanto às emendas, portanto, votamos pela aprovação das de nºs 12, 15, 17, 24, 30, 43, 49 e 59; pela aprovação parcial das de nºs 1, 3, 7, 8, 10, 14, 16, 19, 22, 31, 34, 37, 39, 42, 45, 50, 51, 52 e 60; **pela rejeição das de nºs 4, 13, 23, 25, 28, 29, 33, 38, 44, 46 e 47, 61**; pela declaração de prejudicialidade das de nºs 2, 18, 20, 21, 26, 27, 32, 35, 36, 40, 48, 54, 55, 56, 57 e 58; e pela inadmissão por impertinência temática, a despeito do mérito, como já disse, das de nºs 5, 6, 9, 11, 41 e 53”. (grifos nossos).

<sup>14</sup> Senador Antonio Anastasia: “Eu quero, mais uma vez, cumprimentar o Senador Eduardo Braga que, desde o primeiro momento, de fato fez o alerta sobre essa convicção que ele tem em relação a essa figura das debêntures. Aliás, quando ele apresentou a Emenda nº 42, elencando o rol de instrumentos, nós a acolhemos parcialmente, não acolhendo tão somente a omissão das debêntures, porque as debêntures, na visão que tivemos juntamente com o Banco Central, são consideradas representativas de dois terços do valor do mercado secundário, ou seja, dois terços dos ativos são debêntures não conversíveis em ações, o que dá um montante mais expressivo. (...) Retiradas essas duas âncoras, digamos assim, na minha opinião, com toda vênua do Senador Eduardo e de outros colegas, haverá um risco maior, porque assim nós não teremos essas amarras que me parecem imprescindíveis, além da importância que tem a presença das debêntures, que representam o grosso do movimento dos ativos no chamado mercado secundário, cerca de dois terços pelos dados que me foram informados pelo Banco Central.” Doc. 04. Notas taquigráficas do Senado, página 33.

<sup>15</sup> Senador Antônio Anastasia: “(...) Além disso, há uma preocupação de todos os pares com a questão da transparência, e nós fomos muito eficazes nisso, recebendo e acolhendo a sugestão das emendas dos nossos colegas. Primeiro, o

operações a serem realizadas pelo Bacen. Em relação à segurança, os senadores incluíram no inciso II do artigo 7º a obrigação de que os ativos tenham classificação de risco BB- ou superior conferida por pelo menos uma das três maiores agências de risco internacional. Quanto à transparência houve a inclusão da obrigação de que o Bacen publique diariamente as operações realizadas.

As emendas que visavam a supressão da atuação do Bacen no mercado foram todas rejeitadas<sup>16</sup> e a emenda que visava suprimir as debêntures do texto foi, igualmente, rejeitada pela maioria dos senadores, na sessão remota do dia 15 de abril<sup>17</sup>.

Percebe-se com clareza que a intenção do Senado era garantir que essa autorização ao Bacen para operar em mercados secundários pudesse ser ampla de forma a viabilizar uma atuação eficaz e assertiva, vez que o contexto atual de pandemia exige isso. Não seria condizente aprovar um texto que tem o intuito de ampliar e, ao mesmo tempo, restringir essa atuação, que indubitavelmente prejudicaria o mérito da proposta do artigo 7º, inciso II.

Por consentâneo lógico, quando o texto chegou à Câmara dos Deputados, os parlamentares decidiram suprimir do texto do inciso II do artigo 7º, as alíneas de “a” a “f” que exemplificavam alguns dos títulos passíveis de compra pelo Bacen. A atuação da

---

*relatório de 30 dias, que era de 45 na Câmara, mas mais importante: o Banco Central concordou e colocou à disposição um detalhamento diário das operações. Repito, Presidente: diário! Diariamente, o Banco Central vai oferecer... Algumas pessoas até me ponderaram: "Ah, ele não tem condições de fazer". O Presidente disse que tem – o Presidente Roberto Campos – e com todas as informações e minúcias de cada operação. Isso vai dar uma transparência até inaudita a essas questões no Brasil". Doc. 04. Notas taquigráficas do Senado, página 22.*

<sup>16</sup> No dia 15 de abril, as emendas que visavam suprimir a atuação do Bacen foram rejeitadas, conforme as notas taquigráficas: “(...) **pela rejeição das de nºs 4, 13, 23, 25, 28, 29, 33, 38, 44, 46 e 47, 61**”. Doc. 04. Notas Taquigráficas do Senado, página 03.

<sup>17</sup> O SR. PRESIDENTE (Davi Alcolumbre. Bloco Parlamentar Vanguarda/DEM - AP) – *Votaram SIM, 62; NÃO, 13. Aprovado o texto apresentado pelo Senador Anastasia. Passa-se à votação do destaque da Emenda nº 42. Essa emenda foi destacada pelo Senador Eduardo Braga. (...) A Presidência esclarece que quem apoia o Relator e mantém o texto vota "não". Portanto, quem vota "sim" vota com o destaque do MDB, apresentado pelo Senador Eduardo Braga (...) O SR. PRESIDENTE (Davi Alcolumbre. Bloco Parlamentar Vanguarda/DEM - AP) – *Votaram SIM 23; votaram NÃO 53. Fica rejeitada a emenda e mantido o texto do substitutivo do Relator.* Doc.05. Notas Taquigráficas do Senado, páginas 32 e 45.*

Câmara não poderia ser outra; buscou-se preservar o mérito da questão, qual seja, a atuação ampla e eficaz do Bacen no mercado secundário, com a devida segurança.

O relator da PEC 10/2020 na Câmara, Deputado Hugo Motta, ressaltou em seu relatório, conforme notas taquigráficas (Doc. 02), que a matéria deveria ser aprovada de modo urgente e que por isso não deveria ficar sendo discutida de maneira ininterrupta pelo Congresso Nacional. Frisou ter promovido contato com o Bacen, bem como o cuidado da Câmara para que a matéria aprovada não trouxesse qualquer tipo de insegurança para que a autarquia conseguisse tomar todas as medidas urgentes na sua atuação.

Diferentemente do que alega a peticionária as pequenas supressões do texto em nada alterou a atuação do Banco Central do Brasil (Bacen) na compra e venda de ativos de capitais e de pagamentos em mercados secundários nacionais no âmbito de mercados financeiros, não sendo condição *sine qua non* o retorno à casa revisora. Não se está diante de uma alteração substancial da matéria que ensejasse o retorno à Casa revisora do Congresso Nacional.

Sobre esse tema, essa Egrégia Corte se manifestou no julgamento da ADI 2.182, de relatoria do Eminentíssimo Ministro Maurício Corrêa, estabelecendo que o substitutivo rejeitado pela Câmara, aprovando-se apenas alguns dispositivos dele destacados, implicaria a remessa do texto à sanção presidencial, visto que a devolução ao Senado provocaria interminável repetição de idas e vindas de uma casa legislativa à outra e tornaria o processo legislativo interminável.

*Projeto de lei aprovado na Casa iniciadora (Câmara dos Deputados) e remetido à Casa revisora (Senado Federal), na qual foi aprovado substitutivo, seguindo-se sua volta à Câmara. A aprovação de substitutivo pelo Senado não equivale à rejeição do projeto, visto que "emenda substitutiva é a apresentada à parte de outra proposição, denominando-se 'substitutivo' quando alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto" (§ 4º do art. 118 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados); substitutivo, pois,*



*nada mais é do que uma ampla emenda ao projeto inicial. A rejeição do substitutivo pela Câmara, aprovando apenas alguns dispositivos dele destacados (art. 190 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados), implica a remessa do projeto à sanção presidencial, e não na sua devolução ao Senado, porque já concluído o processo legislativo; caso contrário, dar-se-ia interminável repetição de idas e vindas de uma Casa Legislativa a outra, o que tornaria sem fim o processo legislativo.[ADI 2.182 MC, rel. min. Maurício Corrêa, j. 31-5-2000, P, DJ de 19-3-2004.](grifo nosso)*

A jurisprudência dessa Egrégia Corte é firme ao afirmar essa desnecessidade de retorno à casa revisora quando há apenas supressão, conforme abaixo:

*Proposta de emenda que, votada e aprovada na Câmara dos Deputados, sofreu alteração no Senado Federal, tendo sido promulgada sem que tivesse retornado à Casa iniciadora para nova votação quanto à parte objeto de modificação. Inexistência de ofensa ao art. 60, § 2º da Constituição Federal no tocante à supressão, no Senado Federal, da expressão “observado o disposto no § 6º do art. 195 da Constituição Federal”, que constava do texto aprovado pela Câmara dos Deputados em 2 (dois) turnos de votação, tendo em vista que essa alteração não importou em mudança substancial do sentido do texto (Precedente: ADC nº 3, rel. Min. Nelson Jobim) (ADI nº 2.666, Rel. Min. ELLEN GRACIE, DJ de 06.12.2002). (Grifo nosso)*

*Quanto à alteração ocorrida na Câmara dos Deputados, relativa à supressão das palavras ‘ou restabelecê-la’, em seguida ao verbo ‘reduzir’, no § 1º do novo art. 75, sem que a proposta tivesse retornado ao Senado para nova apreciação, tenho que esse aspecto não importou ofensa ao art. 60, § 2º da Carta Magna. Como amplamente debatido no julgamento liminar, a possibilidade de restabelecimento da alíquota original tinha caráter autônomo em relação à possibilidade da sua redução, não tendo a supressão daquela importado em modificação substancial do sentido da norma aprovada e promulgada. O que importa, no caso, é que o texto promulgado foi devidamente aprovado por ambas as Casas, nos termos exigidos pelo § 2º do art. 60 da*

**Constituição.** (ADI nº 2.031, Rel. Min. ELLEN GRACIE, DJ de 17.10.03) (grifo nosso)

*Aprovada a proposta pelo Senado Federal, foi ela, na Câmara, objeto, entre outros, de dois destaques de votação em separado (DVS's), de cuja aprovação redundaram as alterações mencionadas no relatório que precede este voto, a saber: a supressão do verbo 'restabelecer' no § 2º, e a eliminação da oração final do § 3º do novo art. 75 do ADCT (...). Foram, porém, destaques meramente supressivos, que não comprometem a aprovação do remanescente, solenemente promulgado em sessão conjunta das duas casas do Congresso. Essa a tradição do processo legislativo, que remonta à própria gênese do regime político em vigor, como se depreende do texto do art. 29 do Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/8, que vedou a apresentação de emendas, em segundo turno de votação, 'salvo as supressivas', claramente a indicar que não invalida, a aprovação destas, a subsistência do texto aprovado em primeiro turno. (ADI nº 2.031, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI, DJ de 28.06.02) (grifo nosso)*

Perceptível que a jurisprudência dessa Egrégia Corte é incisiva no sentido que se não houver alteração no sentido normativo da norma em tramitação não se faz necessário o retorno do texto à casa revisora. No caso em tela o texto promulgado foi devidamente aprovado por ambas as Casas, nos termos exigidos pelo § 2º do art. 60 da Constituição, isso porque os destaques meramente supressivos não comprometem a aprovação do remanescente promulgado em sessão conjunta das duas casas do Congresso Nacional.

O não retorno do texto à casa revisora só denota o empenho do Congresso Nacional em dar maior celeridade a tramitação legislativa em meio a pandemia do Covid-19 com a devida observância em seus regimentos internos.

Posto isso, data máxima vênia, não compete ao Poder Judiciário examinar matéria *interna corporis* do Poder Legislativo. Não é competência desse Egrégio Tribunal a fiscalização do cumprimento ou não do Regimento Interno das Casas Legislativas, vez que violaria

a Separação de Poderes. Nesse sentido se encontra consolidada a jurisprudência dessa Corte Suprema:

**O Poder Judiciário não possui competência para sindicatar atos das Casas Legislativas que se sustentam, unicamente, na interpretação conferida às normas regimentais internas.**

*Precedentes: MS 25.144 AgR, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 28.02.2018; MS 31.951 AgR, Relator Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 31.08.2016, MS 24.356, Relator Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 12.09.2003. 2. A inexistência de fundamento constitucional no ato emanado do Poder Legislativo, cujo alicerce decorre unicamente da exegese do Regimento Interno das Casas Legislativas, revela hipótese de ato interna corporis insindicável pelo Poder Judiciário. (MS 35581 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 15/06/2018) (grifo nosso)*

*O acolhimento da pretensão de inconstitucionalidade formal da Lei nº 18.370/14 do Estado do Paraná, por atropelo do processo legal legislativo, importaria no reexame da causa à luz das normas do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná e dos fatos e das provas constantes dos autos. A ofensa ao texto constitucional seria, caso ocorresse, apenas indireta ou reflexa, o que é insuficiente para amparar o recurso extraordinário. Incidência das Súmulas nºs 279, 280 e 636 da Corte. 2. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de não caber ao Poder Judiciário, a pretexto de realizar o controle de atos legislativos, imiscuir-se em matérias interna corporis, sob pena de violação do princípio da separação dos Poderes.** Precedentes. (ARE 1028435 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 30/06/2017) (grifo nosso)*

**Não se revela admissível mandado de segurança, sob pena de ofensa ao postulado nuclear da separação de poderes (CF, art. 2º), quando impetrado com o objetivo de questionar divergências “interna corporis” e de suscitar discussões de natureza regimental: apreciação vedada ao Poder Judiciário, por tratar-se de temas que devem ser resolvidos na esfera de**

*atuação do próprio Congresso Nacional (ou das Casas que o integram). – A submissão das questões de índole regimental ao poder de supervisão jurisdicional dos Tribunais implicaria, em última análise, caso admitida, a inaceitável nulificação do próprio Poder Legislativo, especialmente em matérias em que não se verifica evidência de que o comportamento impugnado tenha efetivamente vulnerado o texto da Constituição da República. Precedentes. (MS 33705 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, **Tribunal Pleno**, julgado em 03/03/2016) (grifo nosso)*

Fartas são as razões fáticas e jurídicas que comprovam que a tramitação da Emenda à Constituição 106/ 2020 obedeceu ao procedimento próprio e constitucionalmente previsto para a alteração do texto constitucional, devendo assim ser declarada.

## **II- DO DESCONTENTAMENTO DO PARTIDO AUTOR COM A APROVAÇÃO DA EC 106/2020 POR MAIORIA QUALIFICADA DE 3/5 EM DOIS TURNOS NA CÂMARA E NO SENADO**

A hipótese levantada de que houve violação ao texto constitucional quando a Câmara retirou trecho do dispositivo inserido pelo Senado não encontra respaldo justificável. Ao contrário, transparece mero descontentamento da requerente. Isso porque, a ampla discussão democrática e a aprovação da PEC por maioria qualificada de 3/5 em dois turnos em ambas as Casas – exigidas pela Constituição Federal - foram rigorosamente cumpridas, conforme demonstrando anteriormente nessa petição e pelas notas taquigráficas da Câmara (Doc.02) e do Senado (Doc.03) (Doc.04) (Doc.05) anexadas.

Ademais, quanto ao trecho suprimido deve-se conhecer que houve acordo das mesas das Casas ratificando tal disposição. Ou seja, no ambiente político, que é o meio propício e legitimado para tal discussão, houve o acordo dos parlamentares de que o objetivo de gerar liquidez no mercado somente seria alcançado com a atuação mais eficaz do Bacen, observadas as medidas de segurança dos títulos.



De acordo com a jurisprudência e o entendimento deste Supremo Tribunal Federal, é possível o ingresso de ação em controle concentrado para discutir emendas constitucionais. Entretanto, esta Corte é clara ao pontuar que tal questionamento deve pautar pela alegação de violação de algum requisito do artigo 60, da CF/88. No julgamento da ADI 3.297, o Ministro Alexandre de Moraes ressaltou que a jurisprudência da Corte admite tal proposição, desde que tenha como parâmetro a disciplina especial fixada pelo constituinte originário como limites para a reforma do texto constitucional (art. 60 da CF/88).

Ao não se vislumbrar no processo legislativo qualquer vício de inconstitucionalidade no procedimento de votação da EC 106/2020, parece que a requerente da ação apresentou tal medida muito mais por descontentamento do que por fundada alegação de vício de inconstitucionalidade no procedimento de elaboração da norma.

Conforme as notas taquigráficas anexadas (Doc.03) (Doc.04) (Doc.05), percebeu-se que o Cidadania, autor da ação, durante todo processo legislativo, foi religiosamente contrário à medida de atuação do Bacen. Tanto assim que apresentou diversas emendas contrárias a essa atuação, mas não obteve êxito. As emendas que foram tendentes a retirar a ampliação e mesmo a nova atribuição do Bacen no mercado secundário privado, foram negadas pela maioria dos Senadores. Ou seja, era de firme consenso, no Senado, que quanto maior a atuação do Bacen, maior seria a liquidez no mercado, melhor seria o benefício para as empresas e melhor seria para a economia do Brasil. Entretanto, não se deixou de observar que tal atuação deveria ser feita com a devida segurança, por meio da classificação de risco dos ativos.

Como visto, a requerente não obteve êxito no âmbito do debate político legitimado para tanto. Um parlamentar do Cidadania instou essa Egrégia Corte ainda quando a Emenda Constitucional tramitava no Congresso, ingressando com o Mandado de Segurança (MS) 37.059/DF. Entre vários argumentos, citou supostas violações do processo legislativo. Em vários trechos da petição alegou ofensa ao regimento interno da Câmara e que a



Resolução 14/2020, da mesma casa, que instituiu o Sistema de Deliberação Remota (SDR), ofenderia frontalmente as rigorosas disposições da CF/88 para o processo de seu emendamento.

Como era de se esperar, o Eminentíssimo Ministro Ricardo Lewandowski, relator do MS 37.059/DF, negou a pretensão do parlamentar e foi enfático ao pontuar que a demanda por ele pretendida implicaria violação do princípio da separação dos poderes, previsto no artigo 2º da CF/88.

Tratava-se, em verdade, de matérias relativas à interpretação de normas regimentais do Congresso Nacional e de atos de natureza *interna corporis*. O ministro citou inúmeros precedentes da Corte que corroboram com seu entendimento e rechaçam a pretensão inconstitucional do mandado de segurança, como o MS 36.662-AgR/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 21.754-AgR/DF, Rel. Min. Marco Aurélio; MS 20.471/DF, Rel. Min. Francisco Rezek; MS 21.443/DF, Rel. Min. Octavio Gallotti; MS 24.356/DF, Rel. Min. Carlos Velloso; RE 113.314/MG, Rel. Min. Aldir Passarinho; MS 25.144-AgR/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes; e MS 25.594/DF, Rel. Min. Carlos Britto.

Ao negar seguimento ao mandado de segurança, o Ministro Ricardo Lewandowski foi categórico ao afirmar que

*“(...) para se chegar à mesma conclusão a que chegou o ora impetrante, far-se-ia necessário o exame das normas internas, bem como dos atos até aqui praticados pelos Parlamentares da Casa do Povo, já que a Constituição Federal não disporia diretamente sobre a matéria. Dessa forma, não seria possível avançar neste mandamus para discutir se, ao dar uma tramitação especial à PEC, os parlamentares aplicaram bem ou mal as normas regimentais”. (grifo nosso)*

A decisão do Eminentíssimo Ministro corrobora os argumentos trazidos até aqui pela CNF. Ou seja, o Congresso Nacional cumpriu todos os requisitos previstos no artigo 60, da CF/88, já que o aludido dispositivo não dispôs sobre as regras regimentais de ambas as casas.



Discutir se a vontade externada pelos parlamentares é válida ou não, não é papel que se presta em uma Ação Direta de Inconstitucionalidade. Ao contrário, essa vontade deve ser discutida e votada no ambiente escolhido pela própria Constituição: o Congresso Nacional.

Desde o início da tramitação da EC 106/2020 parece que a requerente não alcançou o fim esperado de vetar a autorização a ser concedida ao Bacen. Se a requerente tivesse sido impossibilitada de debater sobre a matéria naquela casa, de fato poderia se estar diante de erro grave em detrimento das garantias constitucionais. Entretanto, observou-se que a requerente apresentou várias emendas e, conforme as notas taquigráficas, defendeu em vários momentos seu ponto de vista sobre o tema. Ocorre que, no próprio parlamento, suas pretensões não foram acatadas pela maioria ampla dos parlamentares.

O que não deve ocorrer, diante do desenho constitucional de elaboração das leis, é que a aprovação de uma norma pelos legítimos representantes dos estados e do povo seja flexibilizada por outro poder quando do mero descontentamento de uma minoria com a aprovação legítima da norma. Esse é o entendimento dessa Corte, no julgamento da ADI 4.903/DF, em que o Eminentíssimo Ministro Luiz Fux ressaltou que o STF não pode ser considerado como um muro de lamentações para insucessos perante os demais poderes, sob pena de ocorrer um grave atentado ao modelo constitucional de elaboração do Direito:

*Transformar o púlpito deste Plenário em um muro das lamentações para os insucessos perante os demais Poderes seria um perigoso atentado ao nosso modelo de produção do direito, pautado no debate e na expertise dos órgãos investidos desta função pelo voto. Sem prejuízo, seria ainda um modo de petrificação de desenhos distributivos ineficientes, já que apenas com a superação da jurisprudência (overruling) ou com a aprovação de emenda constitucional em contrário haveria a modificação das regras ambientais do Código revogado cujo resgate ora se requer a esta Corte. (ADI 4.903/DF. Relator: Ministro Luiz Fux. 28.02.2018)*

Portanto, qualquer tentativa de reversão do processo constitucional de elaboração das leis, em razão do descontentamento com o resultado da votação ocorrido no Congresso Nacional, deve ser - como sempre foi - rechaçada por essa Suprema Corte. Não é demais lembrar que a tramitação e votação da PEC do Orçamento de Guerra, como o próprio nome diz, ocorreu numa situação excepcional.

Devido ao avanço avassalador da pandemia e de suas consequências econômicas, o Congresso foi colocado diante de uma situação extremamente delicada para conseguir votar a matéria do modo mais rápido possível, respeitando todo debate constitucional necessário nas suas respectivas casas. Para isso, o Sistema de Deliberação Remota adotado pelas duas casas foi essencial, na medida em que permitiu a participação ampla de todos os parlamentares sem prejudicar a tramitação urgente que as matérias relativas ao enfrentamento da Covid-19 demanda.

Diante de tão grave situação na qual o país atravessa, o Eminentíssimo Ministro Alexandre de Moraes deferiu medida cautelar nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF's) 661 e 663 e autorizou que o procedimento legislativo seja adequado ao SDR, assim como a possibilidade de cada Casa complementar os respectivos procedimentos regimentais:

*(...)em deliberação nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, operando por sessão remota, as emendas e requerimentos de destaque possam ser apresentados à Mesa, na forma e prazo definidos para funcionamento do Sistema de Deliberação Remota (SDR) em cada Casa; sem prejuízo da possibilidade das Casas Legislativas regulamentarem a complementação desse procedimento legislativo regimental.*

Sob essa ótica, reconheceu-se que para situações excepcionais deve existir, igualmente, soluções excepcionais. A pretensão da requerente não poderia ser capaz de buscar a

anulação de um dispositivo amplamente debatido e que chegou a um consenso válido em ambas as casas, reconhecendo que o artigo 7º da EC 106/2020 deveria ser mantido de acordo com seu real objetivo, qual seja, a eficaz atuação do Bacen na compra e venda de ativos no mercado secundário, para gerar liquidez no mercado e preservar a economia do país.

### **III- DA AMPLA JUSTIFICATIVA ECONÔMICA PARA AS AUTORIZAÇÕES DADAS AO BANCO CENTRAL DO BRASIL PELOS ARTIGOS 7º E 8º, DA EC 106/2020 - PARECER ECONÔMICO DO PROFESSOR PASTORE**

A Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF) figura como consultante no parecer jurídico elaborado pelo Eminentíssimo Professor e Economista Affonso Celso Pastore (Doc.01). O parecer tem como objeto examinar o ponto de vista econômico da autorização emanada da EC 106/2020 para a atuação do Bacen na compra e venda de ativos no mercado secundário de capitais. Especificamente, analisa os efeitos econômicos da pandemia e a consequente necessidade que houve de um orçamento de guerra, assim como as reações dos países ao redor do mundo e a reação ocorrida no Brasil no combate aos efeitos negativos da pandemia.

Em primeiro momento, o eminentíssimo economista destaca e explica as consequências provocadas por uma pandemia, que tem seus efeitos semelhantes aos de uma guerra. Pontua que nesse caso, o inimigo bombardeia e destrói fábricas, estradas, fontes de produção de energia e provoca a morte de milhares de pessoas. A grande consequência disso, segundo Affonso Pastore, é a perda do capital físico e do capital humano, essenciais para o desenvolvimento e reconstrução de um país, conforme pontua no parecer:

*O capital humano destruído – as pessoas com todas as suas habilidades e conhecimentos adquiridos ao longo da vida – foi perdido para sempre, e irá se recompor lentamente, à medida que a taxa de natalidade cresça e os recém nascidos cheguem à idade escolar, e mais tarde acumulem conhecimento e aprendam um ofício ou profissão. Já o capital físico terá que ser reconstruído logo depois da guerra, como*



*aconteceu após a II Guerra Mundial, contando com a colaboração do Plano Marshall.<sup>18</sup>*

Aplicando o exemplo à realidade atual, o eminente professor ressalta que embora na guerra contra o vírus as fábricas não sejam bombardeadas, sofrem consequências que colocam em risco sua sobrevivência, sobretudo as pequenas e médias empresas. Assinala que a recessão atual provocada pela pandemia é eminentemente mais grave do que todas as outras até então vividas, o que preocupa sobremaneira a forma de recuperação e sobrevivência desses atores-chaves da economia:

*“Se esta fosse uma recessão semelhante a tantas outras, poderia ser combatida com estímulos que aumentam a demanda, que estimularia o aumento da oferta e elevaria o nível de emprego. Mas não é. O isolamento social “trava” a oferta, que fica presa em um nível muito baixo, do qual não pode sair enquanto durar o afastamento. Se a curva de contágio cair rapidamente – o que exige um afastamento social mais radical, se aproximando de um verdadeiro lockdown –, a oferta pode ser mais rapidamente libertada de suas amarras e a economia inicia uma recuperação.<sup>19</sup>”*

O ilustre economista ainda pontua que a profundidade e o tempo de permanência na recessão atual, em escala mundial, são maiores do que as de 2008/2009 e, para isso, precisam ser imperiosamente mitigados. Nesse contexto, é de suma importância evitar a quebra das empresas, mantendo-as vivas para iniciarem o processo de recuperação assim que as condições sanitárias relacionadas ao contágio permitirem. Nesse ponto, o eminente professor Pastore destaca que o caminho natural é o uso do crédito facilitado pelo Bacen, quer elevando o *funding*<sup>20</sup>, por meio do recolhimento dos depósitos compulsórios, quer prorrogando o vencimento dos empréstimos e adquirindo ativos de crédito no mercado secundário, semelhante ao que está sendo adotado pelos Bancos Centrais do mundo, como nos Estados Unidos e na União Europeia.

<sup>18</sup> Doc.01. Parecer econômico elaborado pelo Professor Affonso Celso Pastore, página 01.

<sup>19</sup> Doc.01. Parecer econômico elaborado pelo Professor Affonso Celso Pastore, página 02.

<sup>20</sup> *Funding* é captação de recursos financeiros para o investimento específico pré-acordado de uma empresa. A empresa mobiliza recursos de terceiros via mercado de capitais ou mercado bancário com prazo de amortização compatível ao prazo de maturação do investimento que se pretende implantar.

O eminente catedrático reforça que o orçamento de guerra foi fundamental para atenuar os custos econômicos da pandemia, sobretudo para a população que perdeu o emprego e para as pequenas e médias empresas. Nas palavras do ilustre economista:

*A Emenda Constitucional 106 dá mais flexibilidade para a condução da política econômica na pandemia. Do ponto de vista puramente fiscal a decretação de estado de calamidade já permitia ao governo a descumprir a meta imposta pelo teto dos gastos de 2020. (...) A necessidade de aprovação da Emenda Constitucional 106 deve-se à existência de outras restrições, como a regra de ouro. Por isso a Emenda Constitucional 106 é mais abrangente e garante que as ações fiscais, nesse período, não ficarão submetidas aos limites e procedimentos estabelecidos pela Constituição, pelas leis orçamentárias ou pela Lei de Responsabilidade Fiscal.<sup>21</sup>*

Entretanto, como bem pontua o professor Pastore, as ações de natureza fiscal resolvem apenas uma parte do problema. A gravidade da crise exige uma ação bem mais ampla. A exemplo do que ocorre com outros países, é preciso dar ao Banco Central poderes para, durante o período de guerra contra a crise, realizar operações extraordinárias. Dessa forma, o eminente economista explica em seu parecer:

*Era preciso, por exemplo, dar ao Banco Central a autorização para comprar e vender: “títulos de emissão do Tesouro Nacional, nos mercados secundários local e internacional”; e ativos de capitais e de pagamentos em mercado secundário nacional. O Banco Central só poderá comprar títulos privados com nota de risco igual ou superior a BB- no mercado local, segundo uma das três principais agências internacionais de rating, privilegiando papéis de micro, pequenas e médias empresas. Esses papéis deverão ter também preço de referência publicado por instituições acreditadas pelo Banco Central. As instituições financeiras beneficiadas pela venda de ativos não poderão pagar juros sobre capital próprio ou dividendos acima do mínimo obrigatório estabelecido em lei ou no estatuto social, e não poderão aumentar salários de diretores ou administradores.*

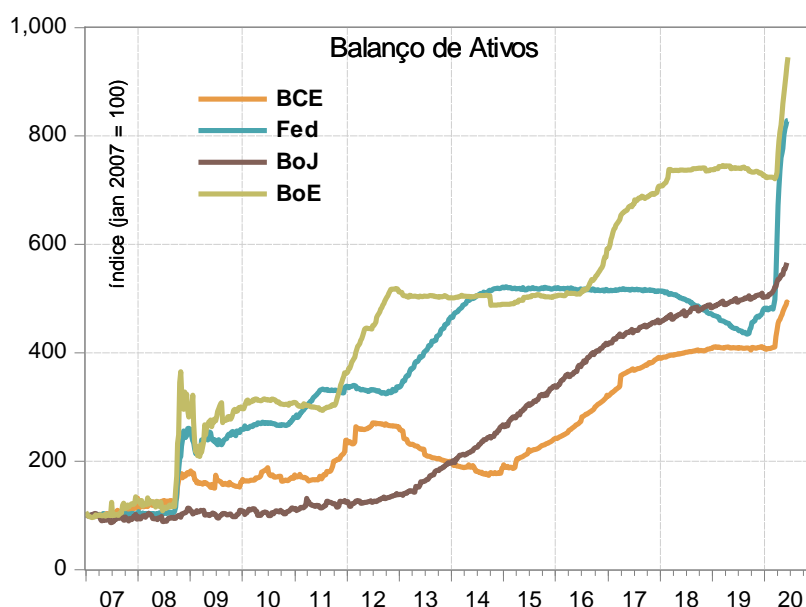
<sup>21</sup> Doc. 01. Parecer econômico elaborado pelo Professor Affonso Celso Pastore, páginas 02 e 03.

*Finalmente essa autorização só é válida durante a vigência da EC106, que será “automaticamente revogada na data do encerramento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional.”<sup>22</sup>*

O eminente professor também alerta que, além de minorar as consequências da crise à população menos assistida, o governo também foi obrigado a tomar medidas excepcionais para preservar e manter as empresas vivas:

*O objetivo é manter a sobrevivência das pessoas e do capital físico, o que significa evitar a quebra das empresas, beneficiando-se do seu retorno e de sua contribuição para a retomada da produção a partir do momento no qual for possível reduzir o grau de afastamento social.<sup>23</sup>*

O ilustre Professor Pastore destaca a importância dos Bancos Centrais ao redor do mundo no combate aos efeitos das crises. Para situar a ordem de magnitude desse papel, apresenta um gráfico<sup>24</sup> que mostra a velocidade e intensidade da expansão dos seus ativos, com destaque para o visível aumento do volume a partir da crise de 2008:



<sup>22</sup> Doc. 01. Parecer econômico elaborado pelo Professor Affonso Celso Pastore, página 03.

<sup>23</sup> Doc. 01. Parecer econômico elaborado pelo Professor Affonso Celso Pastore, página 03.

<sup>24</sup> Doc. 01. Parecer econômico elaborado pelo Professor Affonso Celso Pastore, página 04.

De acordo com o parecer econômico, a prática dos Bancos Centrais dos países desenvolvidos comprarem ativos do setor privado iniciou-se com a crise mundial de 2008/2009, com o objetivo de impedir a propagação de uma crise iniciada com o estouro da bolha imobiliária. Nesse contexto, veja como explica a evolução dessa participação:

*No caso dos EUA a compra de tais ativos financeiros elevou em cinco vezes o ativo do balanço de Federal Reserve entre a metade de 2008 – quando a prática se iniciou – até o final de 2017, quando tal valor começou a declinar. Com a pandemia, o Federal Reserve já mais do que duplicou o ativo de seu balanço, mas movimentos como este – ainda que em menor intensidade, vêm ocorrendo na área do euro e no Reino Unido. Situações excepcionais requerem ações excepcionais, e os bancos centrais não poderiam eximir-se de sua responsabilidade em meio a uma pandemia com consequências humanas e econômicas que poderiam ser devastadoras.<sup>25</sup>*

Abordando a atuação do Banco Central do Brasil, o ilustre economista lembrou que as medidas colocadas em ação não se restringem às que foram autorizadas pela EC 106/2020. Elencou em ordem cronológica, no parecer anexo<sup>26</sup>, várias medidas que fazem parte da política monetária com o objetivo de minimizar os efeitos negativos da crise, que somado à atuação da autarquia conferida pela EC 106/2020 podem produzir notável efeito positivo na manutenção saudável da economia.

Por outro lado, o parecer econômico pontua que a redação dos artigos 7º e 8º da EC 106/2020 mostra um extremo cuidado com as concessões feitas ao Bacen. Isso porque, a autorização para compra e venda de ativos no mercado secundário é por um período limitado e a autarquia é submetida a estreitas restrições que garantem a otimização do objetivo proposto na EC 106/2020. Nas palavras do eminente professor:

<sup>25</sup> Doc. 01. Parecer econômico elaborado pelo Professor Affonso Celso Pastore, página 04

<sup>26</sup> Doc. 01. Parecer econômico elaborado pelo Professor Affonso Celso Pastore, página 06 e 07.



*Não estamos discutindo uma autorização por período ilimitado para a compra e venda de títulos do tesouro ou de ativos financeiros emitidos pelo setor privado, e sim uma autorização que se mantém apenas enquanto durar a fase de calamidade. Segundo, o Banco Central é obrigado a exercer o que lhe foi autorizado cumprindo todo um conjunto de restrições que garantem que o objetivo seja atingido, sem desvios.<sup>27</sup>*

Por fim, o ilustre economista destaca que o mérito da autorização concedida ao Bacen por meio da EC 106/2020 é fundamental para reduzir os custos incorridos pelas empresas durante a pandemia, e que a sua declaração de inconstitucionalidade exporia a economia brasileira a custos extremamente elevados, como o aprofundamento da recessão, o aumento do desemprego e o atraso na retomada ao término da pandemia.

### **III - DO PEDIDO**

Diante do exposto, a Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF) requer seja julgada improcedente a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade dada a inexistência de qualquer inconstitucionalidade do inciso II, artigo 7º, da Emenda Constitucional 106/2020.

Requer também que seja anexado o Parecer Econômico (Doc.01) do Eminentíssimo Professor Affonso Celso Pastore em que a Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF) figura como consulente. O mencionado parecer apresenta ampla justificativa econômica para as autorizações dadas ao Banco Central do Brasil nos artigos 7 e 8, da Emenda Constitucional 106, de 7 de maio de 2020.

Pede deferimento.

---

<sup>27</sup> Doc. 01. Parecer econômico elaborado pelo Professor Affonso Celso Pastore, página 06.

Brasília - DF, 02 de julho de 2020.

*(assinado digitalmente)*

**Mayara Luiza Matos Loscha**

OAB/DF 43.928

*(assinado digitalmente)*

**Solange Rodrigues Leal**

OAB/DF 58.789

*(assinado digitalmente)*

**Lucas Felipe Silveira Landim**

OAB/DF -----E

