



SENADO FEDERAL

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PAUTA DA 26ª REUNIÃO - SEMIPRESENCIAL

(2ª Sessão Legislativa Ordinária da 57ª Legislatura)

**17/07/2024
QUARTA-FEIRA
às 10 horas**

**Presidente: Senador Davi Alcolumbre
Vice-Presidente: Senador Marcos Rogério**



Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

**26ª REUNIÃO, ORDINÁRIA - SEMIPRESENCIAL, DA 2ª SESSÃO
LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 57ª LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM**

26ª REUNIÃO, ORDINÁRIA - SEMIPRESENCIAL

quarta-feira, às 10 horas

SUMÁRIO

ITEM	PROPOSIÇÃO	RELATOR (A)	PÁGINA
1	PEC 65/2023 - Não Terminativo -	SENADOR PLÍNIO VALÉRIO	9
2	PL 2511/2024 - Terminativo -	SENADOR FLÁVIO BOLSONARO	78

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ

PRESIDENTE: Senador Davi Alcolumbre
VICE-PRESIDENTE: Senador Marcos Rogério
(27 titulares e 27 suplentes)

TITULARES			SUPLENTE
Bloco Parlamentar Democracia(MDB, UNIÃO)			
Davi Alcolumbre(UNIÃO)(2)	AP 3303-6717 / 6720	1 Marcelo Castro(MDB)(80)(2)(5)	PI 3303-6130 / 4078
Sergio Moro(UNIÃO)(2)	PR 3303-6202	2 Jayme Campos(UNIÃO)(80)(77)(2)(5)(28)(58)(38)(3)	MT 3303-2390 / 2384 / 2394
Marcio Bittar(UNIÃO)(67)(76)(2)(28)(30)(56)(51)	AC 3303-2115 / 2119 / 1652	3 Cid Gomes(PSB)(80)(77)(67)(76)(2)(5)(9)(38)(31)	CE 3303-6460 / 6399
Eduardo Braga(MDB)(2)	AM 3303-6230	4 Giordano(MDB)(2)(5)(14)(9)(45)(35)(48)(33)	SP 3303-4177
Renan Calheiros(MDB)(2)	AL 3303-2261 / 2262 / 2268	5 Izalci Lucas(PL)(80)(2)(5)(9)(58)(31)(42)	DF 3303-6049 / 6050
Jader Barbalho(MDB)(2)(41)(39)	PA 3303-9831 / 9827 / 9832	6 Veneziano Vital do Rêgo(MDB)(80)(77)(2)(5)(9)(19)	PB 3303-2252 / 2481
Oriovisto Guimarães(PODEMOS)(2)	PR 3303-1635	7 André Amaral(UNIÃO)(80)(77)(2)(5)(9)(41)(39)(82)	PB 3303-5934 / 5931
Marcos do Val(PODEMOS)(2)(16)(20)	ES 3303-6747 / 6753	8 Alan Rick(UNIÃO)(80)(2)(7)(9)	AC 3303-6333
Weverton(PDT)(2)	MA 3303-4161 / 1655	9 Carlos Viana(PODEMOS)(2)(9)(13)(17)(20)	MG 3303-3100 / 3116
Plínio Valério(PSDB)(2)	AM 3303-2898 / 2800	10 Zequinha Marinho(PODEMOS)(2)(9)(29)(40)(31)(42)	PA 3303-6623
Alessandro Vieira(MDB)(18)(19)	SE 3303-9011 / 9014 / 9019	11 Professora Dorinha Seabra(UNIÃO)(80)(18)(19)(40)(31)(52)(42)(	TO 3303-5990 / 5995 / 5900
Bloco Parlamentar da Resistência Democrática(PSB, PT, PSD)			
Omar Aziz(PSD)(3)(43)(36)	AM 3303-6579 / 6581	1 Zenaide Maia(PSD)(3)	RN 3303-2371 / 2372 / 2358
Angelo Coronel(PSD)(3)	BA 3303-6103 / 6105	2 Irajá(PSD)(3)(23)(10)(21)	TO 3303-6469 / 6474
Otto Alencar(PSD)(3)(49)(50)	BA 3303-3172 / 1464 / 1467	3 Vanderlan Cardoso(PSD)(3)(24)(43)(36)(47)	GO 3303-2092 / 2099
Eliziane Gama(PSD)(3)(43)(37)	MA 3303-6741	4 Mara Gabrilli(PSD)(3)	SP 3303-2191
Lucas Barreto(PSD)(3)(32)(25)	AP 3303-4851	5 Daniella Ribeiro(PSD)(3)	PB 3303-6788 / 6790
Fabiano Contarato(PT)(65)(68)(3)	ES 3303-9054 / 6743	6 Jaques Wagner(PT)(72)(71)(66)(69)(3)(57)	BA 3303-6390 / 6391
Rogério Carvalho(PT)(73)(70)(3)	SE 3303-2201 / 2203	7 Humberto Costa(PT)(78)(3)(79)	PE 3303-6285 / 6286
Janaína Farias(PT)(64)(74)(75)(3)(59)(60)	CE 3303-5940	8 Teresa Leitão(PT)(3)(5)	PE 3303-2423
Jorge Kajuru(PSB)(83)(62)(61)(63)(3)	GO 3303-2844 / 2031	9 Ana Paula Lobato(PDT)(83)(3)	MA 3303-2967
Bloco Parlamentar Vanguarda(PL, NOVO)			
Flávio Bolsonaro(PL)(1)	RJ 3303-1717 / 1718	1 Flavio Azevedo(PL)(81)(1)	RN 3303-1826
Carlos Portinho(PL)(1)	RJ 3303-6640 / 6613	2 Eduardo Girão(NOVO)(1)(15)(44)(46)	CE 3303-6677 / 6678 / 6679
Magno Malta(PL)(1)	ES 3303-6370	3 Jorge Seif(PL)(1)	SC 3303-3784 / 3756
Marcos Rogério(PL)(1)(15)	RO 3303-6148	4 Eduardo Gomes(PL)(1)	TO 3303-6349 / 6352
Bloco Parlamentar Aliança(PP, REPUBLICANOS)			
Ciro Nogueira(PP)(12)(1)(11)	PI 3303-6187 / 6188 / 6183	1 Tereza Cristina(PP)(22)(1)(34)(27)(55)	MS 3303-2431
Esperidião Amin(PP)(1)	SC 3303-6446 / 6447 / 6454	2 Dr. Hiran(PP)(12)(1)(11)	RR 3303-6251
Mecias de Jesus(REPUBLICANOS)(1)	RR 3303-5291 / 5292	3 Hamilton Mourão(REPUBLICANOS)(1)	RS 3303-1837

- (1) Em 07.03.2023, os Senadores Flávio Bolsonaro, Carlos Portinho, Magno Malta, Eduardo Girão, Ciro Nogueira, Esperidião Amin e Mecias de Jesus foram designados membros titulares, e os Senadores Rogério Marinho, Zequinha Marinho, Jorge Seif, Eduardo Gomes, Tereza Cristina, Dr. Hiran e Hamilton Mourão foram designados membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a Comissão (Of. 53/2023-BLVANG).
- (2) Em 07.03.2023, os Senadores Davi Alcolumbre, Sergio Moro, Marcio Bittar, Eduardo Braga, Renan Calheiros, Jader Barbalho, Oriovisto Guimarães, Marcos do Val, Weverton e Plínio Valério foram designados membros titulares; e os Senadores Efraim Filho, Professora Dorinha Seabra, Alan Rick, Veneziano Vital do Rêgo, Giordano, Fernando Farias, Carlos Viana, Randolfe Rodrigues, Cid Gomes e Alessandro Vieira, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. 07/2023-BLDEM).
- (3) Em 07.03.2023, os Senadores Omar Aziz, Angelo Coronel, Otto Alencar, Eliziane Gama, Lucas Barreto, Fabiano Contarato, Rogério Carvalho, Augusta Brito e Ana Paula Lobato foram designados membros titulares, e os Senadores Zenaide Maia, Sérgio Petecão, Vanderlan Cardoso, Mara Gabrilli, Daniella Ribeiro, Paulo Paim, Humberto Costa, Teresa Leitão e Jorge Kajuru, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a Comissão (Of. 03/2023-BLRESDEM).
- (4) Em 08.03.2023, a Comissão reunida elegeu o Senador Davi Alcolumbre Presidente deste colegiado.
- (5) Em 10.03.2023, os Senadores Veneziano Vital do Rêgo, Efraim Filho, Randolfe Rodrigues, Professora Dorinha Seabra, Fernando Farias, Alan Rick e Giordano foram designados membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. 08/2023-BLDEM).
- (6) Em 20.03.2023, os Partidos PROGRESSISTAS e REPUBLICANOS passam a formar o Bloco Parlamentar PP/REPUBLICANOS (Of. 05/2023-BLPPP).
- (7) Em 11.04.2023, o Senador Marcelo Castro foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Giordano, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. 25/2023-BLDEM).
- (8) 1 (uma) vaga compartilhada entre os Blocos, de acordo com o cálculo de proporcionalidade comunicado por meio dos Ofícios nºs 36 a 38/2023-SGM, em 28/02/2023.
- (9) Em 10.05.2023, os Senadores Professora Dorinha Seabra, Fernando Farias, Alan Rick, Carlos Viana, Marcelo Castro, Cid Gomes, Alessandro Vieira e Randolfe Rodrigues tiveram suas posições como Suplentes modificadas na Comissão (Of. 42/2023-BLDEM).
- (10) Em 10.05.2023, o Senador Irajá foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Sérgio Petecão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Of. 47/2023-BLRESDEM).
- (11) Em 07.06.2023, o Senador Dr. Hiran foi designado membro titular, pelo Bloco Parlamentar Aliança, em substituição ao Senador Ciro Nogueira, que passa a ocupar a Comissão como membro suplente (Of. 26/2023-BLALIAN).
- (12) Em 19.06.2023, o Senador Ciro Nogueira foi designado membro titular, pelo Bloco Parlamentar Aliança, em substituição ao Senador Dr. Hiran, que passa a ocupar a Comissão como membro suplente (Of. 31/2023-BLALIAN).
- (13) Em 22.06.2023, o Senador Izalci Lucas foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Alessandro Vieira, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. nº 102/2023-BLDEM).
- (14) Em 26.06.2023, o Senador Giordano foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Fernando Farias, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. nº 103/2023-BLDEM).

- (15) Em 06.07.2023, o Senador Marcos Rogério foi designado membro titular, em substituição ao Senador Eduardo Girão, que passa a membro suplente, em substituição ao Senador Zequinha Marinho, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a Comissão (Of. nº 126/2023-BLVANG).
- (16) Em 06.07.2023, o Senador Carlos Viana foi designado membro titular, em substituição ao Senador Marcos do Val, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. nº 109/2023-BLDEM).
- (17) Em 06.07.2023, o Senador Alessandro Vieira foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Izalci Lucas, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. nº 112/2023-BLDEM).
- (18) Em 12.07.2023 foi definida pelos líderes a distribuição da vaga compartilhada entre os Blocos Parlamentares Democracia, Resistência Democrática e Vanguarda, cabendo nesta Comissão ao Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 81/2023-GLMDB).
- (19) Em 02.08.2023, o Senador Alessandro Vieira foi designado membro titular e os Senadores Izalci Lucas e Mauro Carvalho Junior, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 118/2023-BLDEM).
- (20) Em 08.08.2023, o Senador Marcos do Val foi designado membro titular, em substituição ao Senador Carlos Viana, que passa a integrar a comissão como membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 124/2023-BLDEM).
- (21) Em 08.08.2023, a Senadora Margareth Buzetti foi designada membro suplente, em substituição ao Senador Irajá, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Of. 81/2023-BLRESDEM).
- (22) Em 15.08.2023, o Senador Laércio Oliveira foi designado membro suplente, em substituição à Senadora Tereza Cristina, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Aliança (Of. 39/2023-GABLIID-BLALIAN).
- (23) Em 17.08.2023, o Senador Irajá foi designado membro suplente, em substituição à Senadora Margareth Buzetti, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 88/2023-BLRESDEM).
- (24) Em 30.08.2023, o Senador Nelsinho Trad foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Vanderlan Cardoso, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 94/2023-BLRESDEM).
- (25) Em 12.09.2023, a Senadora Margareth Buzetti foi designada membro titular, em substituição ao Senador Lucas Barreto, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 99/2023-BLRESDEM).
- (26) Em 13.09.2023, a Comissão reunida elegeu o Senador Marcos Rogério Vice-Presidente deste colegiado (Of. nº 119/2023-PRESIDÊNCIA/CCJ).
- (27) Em 13.09.2023, a Senadora Tereza Cristina foi designada membro suplente, em substituição ao Senador Laércio Oliveira, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Aliança (Of. 48/2023-GABLIID-BLALIAN).
- (28) Em 13.09.2023, o Senador Efraim Filho foi designado membro titular, em substituição ao Senador Marcio Bittar, que passa a membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 143/2023-BLDEM).
- (29) Em 13.09.2023, o Senador Zequinha Marinho foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Randolfe Rodrigues, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 142/2023-BLDEM).
- (30) Em 14.09.2023, o Senador Marcio Bittar foi designado membro titular, em substituição ao Senador Efraim Filho, que passa a membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 144/2023-BLDEM).
- (31) Em 27.09.2023, os Senadores Alan Rick, Zequinha Marinho, Mauro Carvalho Junior, Efraim Filho e Professora Dorinha Seabra foram designados membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. nº 155/2023-BLDEM).
- (32) Em 27.09.2023, o Senador Lucas Barreto foi designado membro titular, em substituição à Senadora Margareth Buzetti, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 104/2023-BLRESDEM).
- (33) Em 28.09.2023, o Senador Fernando Farias foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Giordano, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 157/2023-BLDEM).
- (34) Em 29.09.2023, o Senador Laércio Oliveira foi designado membro suplente, em substituição à Senadora Tereza Cristina, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Aliança (Of. nº 52/2023-BLALIAN).
- (35) Em 03.10.2023, o Senador Giordano foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Fernando Farias, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 158/2023-BLDEM).
- (36) Em 04.10.2023, o Senador Nelsinho Trad foi designado membro titular, em substituição ao Senador Omar Aziz, que passa a membro suplente, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Of. nº 107/2023-BLRESDEM).
- (37) Em 04.10.2023, o Senador Sérgio Petecão foi designado membro titular, em substituição à Senadora Eliziane Gama, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 108/2023-BLRESDEM).
- (38) Em 04.10.2023, os Senadores Efraim Filho e Professora Dorinha Seabra foram designados segundo e terceiro suplentes, respectivamente, em substituição aos Senadores Alan Rick e Zequinha Marinho, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a Comissão (Of. nº 162/2023-BLDEM).
- (39) Em 04.10.2023, o Senador Marcelo Castro foi designado membro titular, em substituição ao Senador Jader Barbalho, que passa à suplência, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 97/2023-GLMDB).
- (40) Em 04.10.2023, os Senadores Alan Rick e Zequinha Marinho foram designados membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 161/2023-BLDEM).
- (41) Em 05.10.2023, o Senador Jader Barbalho foi designado membro titular, em substituição ao Senador Marcelo Castro, que passa a compor a comissão como membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 163/2023-BLDEM).
- (42) Em 05.10.2023, os Senadores Alan Rick, Zequinha Marinho e Mauro Carvalho Junior foram designados 5º, 10º e 11º suplentes, respectivamente, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 147/2023-BLDEM).
- (43) Em 09.10.2023, a Senadora Eliziane Gama foi designada membro titular, em substituição ao Senador Sérgio Petecão, e o Senador Omar Aziz designado membro titular, em substituição ao Senador Nelsinho Trad, que passa a membro suplente, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Of. nº 109/2023-BLRESDEM).
- (44) Em 09.10.2023, o Senador Astronauta Marcos Pontes foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Eduardo Girão, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda (Of. nº 150/2023-BLVANG).
- (45) Em 10.10.2023, o Senador Fernando Farias foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Giordano, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 165/2023-BLDEM).
- (46) Em 11.10.2023, o Senador Eduardo Girão foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Astronauta Marcos Pontes, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda (Of. nº 152/2023-BLVANG).
- (47) Em 17.10.2023, o Senador Vanderlan Cardoso foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Nelsinho Trad, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 111/2023-BLRESDEM).
- (48) Em 18.10.2023, o Senador Giordano foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Fernando Farias, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 166/2023-BLDEM).
- (49) Em 18.10.2023, o Senador Nelsinho Trad foi designado membro titular, em substituição ao Senador Otto Alencar, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 112/2023-BLRESDEM).
- (50) Em 18.10.2023, o Senador Otto Alencar foi designado membro titular, em substituição ao Senador Nelsinho Trad, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 113/2023-BLRESDEM).
- (51) Em 31.10.2023, o Senador Efraim Filho foi designado membro titular, em substituição ao Senador Marcio Bittar, que passa a membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 167/2023-BLDEM).
- (52) Vago em 02.11.2023, em razão do retorno do titular (Of. nº 11/2023-GSWFAGUN).
- (53) Em 07.11.2023, o Senador Jaques Wagner foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 169/2023-BLDEM).
- (54) Em 13.11.2023, o Senador Jayme Campos foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Jaques Wagner, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 170/2023-BLDEM).
- (55) Em 20.11.2023, a Senadora Tereza Cristina foi designada membro suplente, em substituição ao Senador Laércio Oliveira, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Aliança (Of. nº 59/2023-GABLIID-BLALIAN).
- (56) Em 21.11.2023, o Senador Marcio Bittar foi designado membro titular, em substituição ao Senador Efraim Filho, que passa a membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 173/2023-BLDEM).
- (57) Em 27.11.2023, o Senador Jaques Wagner foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Paulo Paim, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 150/2023-GSFCONTA).
- (58) Em 06.12.2023, o Senador Alan Rick foi designado 2º membro suplente, em substituição ao Senador Efraim Filho, que passa à 5ª suplência, para compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 183/2023-BLDEM).
- (59) Em 13.12.2023, o Senador Camilo Santana foi designado membro titular, em substituição à Senadora Augusta Brito, 1ª suplente da chapa, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 131/2023-BLRESDEM).
- (60) Em 15.12.2023, a Senadora Augusta Brito foi designada membro titular, em substituição ao Senador Camilo Santana, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 135/2023-BLRESDEM).
- (61) Em 05.02.2024, o Senador Flávio Dino foi designado membro titular, em substituição à Senadora Ana Paula Lobato, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 03/2024-BLRESDEM).
- (62) Vago em 21.02.2024, em razão da renúncia do titular.
- (63) Em 27.02.2024, a Senadora Ana Paula Lobato foi designada membro titular, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Of. nº 06/2024-BLRESDEM).
- (64) Em 08.04.2024, a Senadora Janaína Farias foi designada membro titular, em substituição à Senadora Augusta Brito, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 17/2024-BLRESDEM).
- (65) Em 16.04.2024, o Senador Jaques Wagner foi designado membro titular, em substituição ao Senador Fabiano Contarato, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 20/2024-BLRESDEM).
- (66) Em 16.04.2024, o Senador Beto Faro foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Jaques Wagner, que passa a titular, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Of. nº 20/2024-BLRESDEM).
- (67) Em 17.04.2024, a Senadora Professora Dorinha Seabra foi designada membro titular, em substituição ao Senador Marcio Bittar, que passa a membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Democracia, para compor a comissão (Of. nº 23/2024-BLDEM).

- (68) Em 22.04.2024, o Senador Fabiano Contarato foi designado membro titular, em substituição ao Senador Jaques Wagner, que passa a membro suplente, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Of. nº 21/2024-BLRESDEM).
- (69) Em 22.04.2024, o Senador Jaques Wagner foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Beto Faro, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 21/2024-BLRESDEM).
- (70) Em 07.05.2024, o Senador Jaques Wagner foi designado membro titular, em substituição ao Senador Rogério Carvalho, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 27/2024-BLRESDEM).
- (71) Em 07.05.2024, o Senador Beto Faro foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Jaques Wagner, que passa à titular, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Of. nº 27/2024-BLRESDEM).
- (72) Em 10.05.2024, o Senador Jaques Wagner foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Beto Faro, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 30/2024-BLRESDEM).
- (73) Em 10.05.2024, o Senador Rogério Carvalho foi designado membro titular, em substituição ao Senador Jaques Wagner, que passa a suplente, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Of. nº 30/2024-BLRESDEM).
- (74) Em 21.05.2024, o Senador Paulo Paim foi designado membro titular, em substituição à Senadora Janaína Farias, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 36/2024-BLRESDEM).
- (75) Em 28.05.2024, a Senadora Janaína Farias foi designada membro titular, em substituição ao Senador Paulo Paim, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 37/2024-BLRESDEM).
- (76) Em 29.05.2024, o Senador Marcio Bittar foi designado membro titular, em substituição à Senadora Professora Dorinha Seabra, que passa a membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 45/2024-BLDEM).
- (77) Em 03.06.2024, os Senadores Professora Dorinha Seabra, Alan Rick, Marcelo Castro e Izalci Lucas foram designados, respectivamente, segundo, terceiro, sexto e sétimo membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 46/2024-BLDEM).
- (78) Em 05.06.2024, o Senador Beto Faro foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Humberto Costa, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 40/2024-BLRESDEM).
- (79) Em 12.06.2024, o Senador Humberto Costa foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Beto Faro, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 43/2024-BLRESDEM).
- (80) Em 19.06.2024, o Senador Veneziano Vital do Rêgo foi designado sexto suplente, em substituição ao Senador Marcelo Castro, que passa a ocupar a primeira suplência; o Senador Jayme Campos, segundo suplente, em substituição à Senadora Professora Dorinha Seabra, que passa a ocupar a décima primeira suplência; o Senador Cid Gomes, terceiro suplente, em substituição ao Senador Alan Rick, que passa a ocupar a oitava suplência; e o Senador Izalci Lucas, quinto suplente, em substituição ao Senador Efraim Filho, que passa a ocupar a sétima suplência, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 69/2024-BLDEM).
- (81) Em 20.06.2024, o Senador Flávio Azevedo foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Rogerio Marinho, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda (Of. nº 33/2024-BLVANG).
- (82) Em 21.06.2024, o Senador André Amaral foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Efraim Filho, que deixa de compor a comissão, pelo Bloco Parlamentar Democracia (Of. nº 66/2024-BLDEM).
- (83) Em 09.07.2024, o Senador Jorge Kajuru foi designado membro titular, em substituição à Senadora Ana Paula Lobato, que passa a membro suplente, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (Of. nº 51/2024-BLRESDEM).

REUNIÕES ORDINÁRIAS: QUARTAS-FEIRAS 10:00 HORAS
SECRETÁRIO(A): EDNALDO MAGALHÃES SIQUEIRA
TELEFONE-SECRETARIA: 61 3303-3972
FAX: 3303-4315

TELEFONE - SALA DE REUNIÕES: 3303-3972
E-MAIL: ccj@senado.gov.br



SENADO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA

2ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA
57ª LEGISLATURA

Em 17 de julho de 2024
(quarta-feira)
às 10h

PAUTA

26ª Reunião, Ordinária - Semipresencial

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ

	Deliberativa
Local	Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 3

Retificações:

1. Recebida a emenda nº 10 ao item nº1. (17/07/2024 09:55)

PAUTA

ITEM 1

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 65, DE 2023

- Não Terminativo -

Dispõe sobre o regime jurídico aplicável ao Banco Central.

Autoria: Senador Vanderlan Cardoso, Senador Rogerio Marinho, Senador Davi Alcolumbre, Senador Wilder Moraes, Senador Ciro Nogueira, Senador Laércio Oliveira, Senador Alessandro Vieira, Senadora Damares Alves, Senador Eduardo Gomes, Senador Rodrigo Cunha, Senador Zequinha Marinho, Senador Nelsinho Trad, Senador Mecias de Jesus, Senador Fernando Farias, Senador Eduardo Girão, Senador Jorge Seif, Senador Flávio Bolsonaro, Senador Veneziano Vital do Rêgo, Senador Angelo Coronel, Senador Fernando Dueire, Senador Plínio Valério, Senador Marcos do Val, Senador Cleitinho, Senador Hamilton Mourão, Senador Oriovisto Guimarães, Senador Styvenson Valentim, Senador Confúcio Moura, Senador Flávio Arns, Senador Sergio Moro, Senador Astronauta Marcos Pontes, Senador Otto Alencar, Senadora Eliziane Gama, Senadora Tereza Cristina, Senador Jayme Campos, Senador Chico Rodrigues, Senador Esperidião Amin, Senador Efraim Filho, Senador Dr. Hiran, Senador Wellington Fagundes, Senador Giordano, Senador Lucas Barreto, Senadora Margareth Buzetti

Relatoria: Senador Plínio Valério

Relatório: Favorável à Proposta, com o acatamento total das Emendas nºs 1, 2, 4, 7 e 8 e acatamento parcial das Emendas nºs 3, 5 e 6, nos termos do Substitutivo que apresenta, e contrário à Emenda nº 9.

Observações:

- Foram apresentadas 9 emendas à Proposta;
- Em 18/06/2024 foi realizada Audiência Pública para instrução da matéria;
- Na 24ª Reunião Ordinária, realizada em 03/07/2024, a Presidência concedeu vista coletiva aos Senadores, nos termos regimentais.
- Na 25ª Reunião Ordinária, realizada em 10/07/2024, o Senador Rogério Carvalho fez a leitura do Voto em Separado e a Presidência adiou a discussão da matéria;
- Em 17/07/2024, foi recebida a Emenda nº10, de autoria do Senador Mecias de Jesus (dependendo de relatório).

Textos da pauta:

[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

[Emenda 1 \(CCJ\)](#)

[Emenda 2 \(CCJ\)](#)

[Emenda 3 \(CCJ\)](#)

[Emenda 4 \(CCJ\)](#)

[Emenda 5 \(CCJ\)](#)

[Emenda 6 \(CCJ\)](#)

[Emenda 7 \(CCJ\)](#)

[Emenda 8 \(CCJ\)](#)

[Emenda 9 \(CCJ\)](#)

[Emenda 10 \(CCJ\)](#)

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

[Voto em Separado \(CCJ\)](#)

ITEM 2

PROJETO DE LEI Nº 2511, DE 2024

- Terminativo -

Altera a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, para prever o crime de ocupação ou

invasão de praia, com restrição de acesso e circulação ao público.

Autoria: Senador Esperidião Amin

Relatoria: Senador Flávio Bolsonaro

Relatório: Pela aprovação do Projeto, com uma emenda de redação que apresenta.

Observações:

Votação nominal.

Textos da pauta:

[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

[Relatório Legislativo \(CCJ\)](#)

1



SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Nº 65, DE 2023

Dispõe sobre o regime jurídico aplicável ao Banco Central.

AUTORIA: Senador Vanderlan Cardoso (PSD/GO) (1º signatário), Senador Rogerio Marinho (PL/RN), Senador Davi Alcolumbre (UNIÃO/AP), Senador Wilder Moraes (PL/GO), Senador Ciro Nogueira (PP/PI), Senador Laércio Oliveira (PP/SE), Senador Alessandro Vieira (MDB/SE), Senadora Damares Alves (REPUBLICANOS/DF), Senador Eduardo Gomes (PL/TO), Senador Rodrigo Cunha (PODEMOS/AL), Senador Zequinha Marinho (PODEMOS/PA), Senador Nelsinho Trad (PSD/MS), Senador Mecias de Jesus (REPUBLICANOS/RR), Senador Fernando Farias (MDB/AL), Senador Eduardo Girão (NOVO/CE), Senador Jorge Seif (PL/SC), Senador Flávio Bolsonaro (PL/RJ), Senador Veneziano Vital do Rêgo (MDB/PB), Senador Angelo Coronel (PSD/BA), Senador Fernando Dueire (MDB/PE), Senador Plínio Valério (PSDB/AM), Senador Marcos do Val (PODEMOS/ES), Senador Cleitinho (REPUBLICANOS/MG), Senador Hamilton Mourão (REPUBLICANOS/RS), Senador Oriovisto Guimarães (PODEMOS/PR), Senador Styvenson Valentim (PODEMOS/RN), Senador Confúcio Moura (MDB/RO), Senador Flávio Arns (PSB/PR), Senador Sergio Moro (UNIÃO/PR), Senador Astronauta Marcos Pontes (PL/SP), Senador Otto Alencar (PSD/BA), Senadora Eliziane Gama (PSD/MA), Senadora Tereza Cristina (PP/MS), Senador Jayme Campos (UNIÃO/MT), Senador Chico Rodrigues (PSB/RR), Senador Esperidião Amin (PP/SC), Senador Efraim Filho (UNIÃO/PB), Senador Dr. Hiran (PP/RR), Senador Wellington Fagundes (PL/MT), Senador Giordano (MDB/SP), Senador Lucas Barreto (PSD/AP), Senadora Margareth Buzetti (PSD/MT)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador VANDERLAN CARDOSO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2023

Dispõe sobre o regime jurídico aplicável ao Banco Central.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 164.
.....

§ 4º O Banco Central é instituição de natureza especial com autonomia técnica, operacional, administrativa, orçamentária e financeira, organizada sob a forma de empresa pública e dotada de poder de polícia, incluindo poderes de regulação, supervisão e resolução, na forma da lei.

§ 5º A vedação do inciso VI, "a", do art. 150 é extensiva ao Banco Central, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

§ 6º Lei complementar, cuja iniciativa observará o disposto no caput do art. 61, disporá sobre os objetivos, a estrutura e a organização do Banco Central, asseguradas:

I – a autonomia de gestão administrativa, contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial, sob supervisão do Congresso Nacional;

II – a ausência de vinculação a Ministério ou a qualquer órgão da Administração Pública e de tutela ou subordinação hierárquica.

§ 7º A fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial do Banco Central, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, e pelo sistema de controle interno do Banco Central.



§ 8º A lei disporá sobre o relacionamento financeiro entre o Banco Central e a União.” (NR)

Art. 2º. Aos atuais servidores do Banco Central do Brasil será assegurada, nos termos da lei, a opção, de forma irretratável, entre carreiras congêneres no âmbito do Poder Executivo Federal e o quadro de pessoal do Banco Central.

Parágrafo único. Após o término do prazo para opção, os servidores optantes permanecerão em exercício no Banco Central até a recomposição de seu quadro de pessoal, consoante disposto em lei.

Art. 3º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O Banco Central do Brasil possui autonomia operacional, concedida pela Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021, complementada por um arcabouço legal sobre o relacionamento com a União, dado pela Lei nº 13.820, de 2 de maio de 2019, mas não possui autonomia orçamentária e financeira para garantir a plena execução de suas atividades.

A necessidade de recursos financeiros para o cumprimento de sua missão institucional exige alteração do arcabouço legal. A proposta de evolução institucional do Banco Central do Brasil prevê a garantia de recursos para que atividades relevantes para a sociedade sejam executadas sem constrangimentos financeiros, tanto para a instituição quanto para o Tesouro Nacional.

O centro da proposta consiste no uso de receitas de senhoriagem para o financiamento de suas despesas. Entende-se aqui por senhoriagem o custo de oportunidade do setor privado em deter moeda comparativamente a outros ativos que rendem juros. A apuração é realizada aplicando-se uma medida de taxa de juros nominal da economia sobre o valor da base monetária.

O uso da receita de senhoriagem para financiamento das atividades do Banco Central é consistente com os procedimentos adotados entre os mais importantes bancos centrais do mundo (Canadá, Estados



Unidos, Suécia, Noruega, Austrália, Nova Zelândia, além do Banco Central Europeu, por exemplo).

Nas melhores práticas internacionais, a permissão para uso da senhoriagem como fonte de financiamento normalmente vem acompanhada de regras para transferência de resultados da autoridade monetária para a autoridade fiscal. A Lei nº 13.820, de 2019 já prevê o uso do resultado do Banco Central do Brasil pelo Tesouro Nacional para o pagamento da dívida mobiliária federal e não deve ser alterada.

Estimativas preliminares sugerem que a receita anual de senhoriagem mais do que cobre o custo do Banco Central do Brasil. Esse volume de recursos, combinado com o esquema de aportes emergenciais do Tesouro Nacional descrito na Lei nº 13.820, de 2019, garante segurança de longo prazo para o financiamento das atividades do Banco Central do Brasil, propiciando-lhe autonomia para execução de suas atividades.

A experiência internacional mostra que, os principais bancos centrais do mundo se submetem a processos rigorosos de supervisão, tanto internos quanto externos, mesmo com elevado grau de autonomia financeira. Propõe-se a mesma sistemática na proposta apresentada.

O princípio da unicidade orçamentária – que estabelece que a Lei Orçamentária Anual (LOA) compreende os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais – foi estabelecido no § 5º do art. 165 da Constituição de 1988.

Na ocasião, reconheceu-se que, de acordo com as atribuições e a estrutura do BCB instituídas pela Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, o orçamento da Autarquia deveria ter tratamento distinto, uma vez que a execução das funções de autoridade monetária não poderia se sujeitar ao mesmo tratamento e às mesmas restrições aplicáveis à execução das demais despesas integrantes do Orçamento Geral da União (OGU). Nesse sentido, foi recepcionada pela Constituição de 1988 a Lei nº 4.595, de 1964, que determinava que a decisão sobre o orçamento do BCB caberia ao Conselho Monetário Nacional (CMN), na figura do Orçamento de Receitas e Encargos das Operações de Autoridade Monetária ou, simplesmente, Orçamento de Autoridade Monetária (OAM).

Deve-se destacar, sobre o assunto, que a existência do OAM não viola o princípio da unicidade orçamentária, pois tal peça, por sua natureza, não se confunde com as três espécies orçamentárias que, expressamente,



integram a lei orçamentária anual, a teor do art. 165, § 5º, da Constituição de 1988: não se trata de orçamento fiscal, nem de orçamento de investimento das empresas estatais, tampouco de orçamento da seguridade social.

Essa situação peculiar do BCB foi reconhecida já na primeira Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) imediatamente posterior à Constituição de 1988 (Lei nº 7.800, de 10 de julho de 1989), a qual fixou que, na ausência das leis complementares previstas nos arts. 165, § 9º, e 192, da Constituição de 1988, a programação das despesas de caráter administrativo do BCB integrariam o projeto de lei orçamentária, não fazendo referência às demais despesas da Autarquia, quais sejam, aquelas típicas de autoridade monetária ou de banco central.

A essa época, o orçamento do BCB era custeado unicamente por receitas próprias (independentemente do conceito fiscal de primário e não primário), ou seja, toda receita era considerada fonte para custear suas despesas, não havendo repasses do Tesouro Nacional para custeio do orçamento. Em outras palavras, o BCB financiava parte de suas despesas de custeio com receitas financeiras (tais como juros e correção cambial), cabendo destacar que os valores de receita da Autarquia (fonte de recursos) integrantes do OGU se limitavam ao total das despesas do mesmo período, porque, de outra forma, estar-se-ia constituindo financiamento, pelo BCB, ao Tesouro Nacional, o que é vedado pelo art. 164, § 1º, da Constituição de 1988.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), ao incluir definitivamente o orçamento administrativo do BCB no OGU, perenizou o que já vinha sendo estabelecido em bases anuais por meio das LDO, ao dispor, em seu art. 5º, § 6º.

Portanto, o legislador optou por não incluir na LOA as receitas e despesas de autoridade monetária, bem como seu custeio operacional, optando, durante o processo de discussão e de aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, pelo mecanismo de prestação de contas a posteriori (apresentação ao Congresso Nacional) sobre tais aspectos da atividade do BCB. A adoção de mecanismos especiais tinha por base as seguintes premissas:

- a) as operações relativas às políticas monetária e cambial exigem flexibilidade quanto a montantes, prazos e destinação, distinguindo-se das demais operações integrantes do OGU;



- b) a execução da política monetária é realizada em função dos objetivos e das metas traçados na legislação pertinente, e não em função das disponibilidades e da programação financeira do Tesouro Nacional; e
- c) as operações com as reservas internacionais exigem flexibilidade e agilidade em sua implementação, tendo em vista o interesse no equilíbrio do balanço de pagamentos e na mitigação de excessiva volatilidade nas taxas de câmbio.

Por outro lado, a Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021, trouxe a previsão de autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira ao BCB, conforme previsto em seu art. 6º.

Entretanto, o objetivo da Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021 não pôde ser alcançado em virtude do disposto na Constituição, e comentado nos itens anteriores, que determina a unicidade orçamentária e a obrigatoriedade de observância da LOA por todas as entidades públicas, sem prever qualquer exceção ao BCB.

Desta forma, por todo acima exposto, entendemos ser imprescindível a previsão constitucional da autonomia orçamentária e financeira do Banco Central do Brasil, visando essencialmente o melhor exercício de suas atribuições como autoridade monetária e supervisora do Sistema Financeiro Nacional, e que deve contar com o melhor fundamento constitucional de forma a oferecer segurança jurídica adequada para a sua efetiva implementação e regulamentação por lei específica.

Sala das Sessões,

Senador VANDERLAN CARDOSO



Proposta de Emenda à Constituição que dispõe sobre o regime jurídico aplicável ao Banco Central.

Nº	NOME	ASSINATURA
1.		
2.		
3.		
4.		
5.		
6.		
7.		
8.		
9.		
10.		
11.		
12.		
13.		
14.		
15.		
16.		
17.		
18.		
19.		
20.		
21.		
22.		
23.		
24.		
25.		
26.		



17

*Proposta de Emenda à Constituição que dispõe
sobre o regime jurídico aplicável ao Banco
Central.*

27.		
28.		
29.		
30.		
31.		
32.		
33.		
34.		
35.		
36.		
37.		
38.		
39.		
40.		
41.		
42.		
43.		
44.		
45.		
46.		
47.		
48.		
49.		
50.		
51.		
52.		



LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
 - art60_par3
 - art164_par1
 - art165_par5
 - art165_par9
 - art192
- Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - 101/00
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei.complementar:2000;101>
- Lei Complementar nº 179, de 24 de Fevereiro de 2021 - LCP-179-2021-02-24 - 179/21
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei.complementar:2021;179>
- Lei nº 4.595, de 31 de Dezembro de 1964 - Lei da Reforma Bancária; Lei do Sistema Financeiro Nacional - 4595/64
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1964;4595>
- Lei nº 7.800, de 10 de Julho de 1989 - LEI-7800-1989-07-10 - 7800/89
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1989;7800>
- Lei nº 13.820, de 2 de Maio de 2019 - LEI-13820-2019-05-02 - 13820/19
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:2019;13820>



CONGRESSO NACIONAL

EMENDA Nº - CCJ
(à PEC 65/2023)

Acrescenta-se o seguinte § 9º ao art. 164 da Constituição Federal (redação dada pelo art. 1º do Substitutivo à Proposta de Emenda à Constituição nº 65, de 2023) renumerando-se os demais:

“Art.164.

.....

§ 9º A autonomia conferida ao Banco Central nos termos desta Emenda Constitucional não abrange, restringe, altera ou acumula os serviços próprios da competência dos tabeliães e registradores atribuídos em lei e exercidos na forma do artigo 236 e demais normas especiais, os quais são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.”

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda se faz necessária para delimitar claramente os limites da autonomia conferida ao Banco Central, garantindo que esta não interfira nos serviços próprios da competência constitucional dos terceiros, conforme estabelecido no art. 236 da Constituição Federal e demais normas especiais.

É importante ressaltar que os serviços notariais e de registro são de natureza privada e exercidos por delegação do Poder Público, cujo objetivo é desempenhar um papel fundamental na garantia da segurança jurídica, na preservação dos direitos dos cidadãos e na eficiência do sistema legal como um todo.



Transigir para que o Banco Central exerça poderes de regulação, supervisão e resolução sobre os serviços cartorários poderia comprometer a independência e imparcialidade desses órgãos, que devem atuar de forma neutra e desvinculada de interesses políticos ou econômicos.

Além disso, a inclusão dos serviços cartorários sob a alçada do Banco Central poderia representar um risco de concentração excessiva de poder, prejudicando a diversidade e a competitividade do setor.

Portanto, ao delimitar claramente que a autonomia conferida ao Banco Central não abrange, restringe ou acumula os serviços notariais e de registro, estamos garantindo a preservação da eficácia e da integridade desses serviços, bem como o respeito à ordem constitucional e aos princípios da separação dos poderes e da legalidade.

Outrossim, esta alteração visa assegurar a estabilidade e a segurança jurídica do país, ao mesmo tempo em que protege a autonomia e a independência dos poderes constituídos.

Sala da comissão, 11 de junho de 2024.

Senador Weverton
(PDT - MA)





CONGRESSO NACIONAL
Gabinete do Senador Carlos Portinho

EMENDA Nº - CCJ
(à PEC 65/2023)

Acrescenta-se o novo § 9º ao art. 164 da Constituição Federal, na forma proposta pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 65, de 2023, nos seguintes termos:

“Art. 164.
.....

§ 9º A autonomia conferida ao Banco Central nos termos desta Emenda Constitucional não abrange, restringe, altera ou acumula os serviços próprios da competência dos tabeliães e registradores atribuídos em lei e exercidos na forma do artigo 236 e demais normas especiais, os quais são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.” (NR)

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda se faz necessária para delimitar claramente os limites da autonomia conferida ao Banco Central, garantindo que esta não interfira nos serviços próprios da competência constitucional dos terceiros, conforme estabelecido no art. 236 da Constituição Federal e demais normas especiais.

É importante ressaltar que os serviços notariais e de registro são de natureza privada e exercidos por delegação do Poder Público, cujo objetivo é desempenhar um papel fundamental na garantia da segurança jurídica, na preservação dos direitos dos cidadãos e na eficiência do sistema legal como um todo.



Transigir para que o Banco Central exerça poderes de regulação, supervisão e resolução sobre os serviços cartorários poderia comprometer a independência e imparcialidade desses órgãos, que devem atuar de forma neutra e desvinculada de interesses políticos ou econômicos.

Além disso, a inclusão dos serviços cartorários sob a alçada do Banco Central poderia representar um risco de concentração excessiva de poder, prejudicando a diversidade e a competitividade do setor.

Portanto, ao delimitar claramente que a autonomia conferida ao Banco Central não abrange, restringe ou acumula os serviços notariais e de registro, estamos garantindo a preservação da eficácia e da integridade desses serviços, bem como o respeito à ordem constitucional e aos princípios da separação dos poderes e da legalidade.

Outrossim, esta alteração visa assegurar a estabilidade e a segurança jurídica do país, ao mesmo tempo em que protege a autonomia e a independência dos poderes constituídos.

Sala da comissão, 11 de junho de 2024.

Senador Carlos Portinho
(PL - RJ)
Líder do Partido Liberal





CONGRESSO NACIONAL

EMENDA Nº
(à PEC 65/2023)

Acrescente-se art. 2º-1 à Proposta, com a seguinte redação:

“Art. 2º-1. Ficam preservadas as competências do Conselho Monetário Nacional previstas na Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021, e aquelas relacionadas à função regulatória do sistema financeiro estabelecidas na legislação.”

Os dispositivos acima propostos e adjacentes deverão ser devidamente renumerados no momento da consolidação das emendas ao texto da proposição pela Redação Final.

JUSTIFICAÇÃO

Por meio de substitutivo oferecido à PEC 65/2023, o relator da matéria na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado Federal acrescentou o § 8º ao art. 164 da Constituição, dispondo sobre a preservação de competências do Conselho Monetário Nacional (CMN) como “*órgão superior do Sistema Financeiro Nacional (SFN)*”, ao qual seria assegurada a “*responsabilidade de formular a política da moeda e do crédito*”, bem como atribuídos os objetivos de “*garantir a estabilidade da moeda e o desenvolvimento econômico e social do país*”.

Em primeiro lugar, é importante reconhecer o mérito do dispositivo, pois, de fato, não seria razoável inferir que a PEC 65/2023 tivesse por objetivo retirar do CMN as competências relativas ao estabelecimento das metas de política monetária ou à sua atuação como regulador do sistema financeiro que hoje lhe são atribuídas pela legislação, modificando radicalmente arranjo normativo que bem atende aos interesses do País. Assim, por meio do substitutivo apresentado em seu parecer, o Relator buscou superar quaisquer dúvidas a



respeito da matéria, tornando expressa, no texto da norma, a preservação das relevantes atribuições do CMN.

No entanto, entende-se que previsão sobre o tema não deveria constar do corpo da Constituição, aderindo ao art. 164 da Lei Maior. Trata-se de assunto que diz respeito a aspecto claramente transitório da proposição, voltado apenas a “preservar” competências que o legislador já fixou. O locus adequado para o dispositivo é, assim, o corpo da Emenda Constitucional, espaço reservado para disciplinar os impactos da nova norma sobre o ordenamento jurídico vigente e sobre as pessoas alcançadas pela mudança. Por isso, sugerimos que o relator suprima o § 8º, do Art. 164, da Constituição, previsto no substitutivo, e insira o novo dispositivo ora apresentado no corpo da proposta.

Além disso, quanto ao conteúdo, vislumbra-se que o dispositivo merece aprimoramentos voltados a evitar: (i) interpretações que defendam suposta hierarquia entre o Banco Central (BC) e o CMN (o que estaria em contradição com a autonomia do BC), e (ii) a expansão da competência atual do CMN prevista no art. 2º da Lei Complementar nº 179, de 2021, que hoje está focada na fixação da meta de política monetária a ser perseguida pelo BC.

Nesses termos, portanto, solicito o apoio dos senhores senadores e das senhoras senadoras para as modificações aqui propostas, as quais são essenciais para garantir que a PEC 65/2023, caso aprovada, mantenha inalterado o arranjo normativo hoje em vigor, preservando as competências do CMN quanto à política monetária e à regulação do SFN.

Sala das sessões, 11 de junho de 2024.

Senador Marcio Bittar
(UNIÃO - AC)



EMENDA Nº - CCJ
(à PEC 65/2023)

Acrescente-se, onde couber, na Proposta o seguinte artigo:

“**Art.** XX Fica o Banco Central autorizado, na forma da lei complementar prevista no § 6º do art. 164 da Constituição, a processar, gerir e pagar:

I – a compensação financeira de que trata o art. 3º; e

II – os proventos de aposentadoria e as pensões concedidos pelo Banco Central do Brasil ao amparo do art. 40 da Constituição.

Parágrafo único. As despesas associadas aos pagamentos de que trata o caput e às atividades a eles acessórias serão custeadas pelo Banco Central, conforme disposto na lei complementar de que trata o § 6º do art. 164 da Constituição.’ ”

JUSTIFICAÇÃO

A PEC nº 65, de 2023, determina importante alteração da natureza jurídica do Banco Central do Brasil (BCB) que tem relevantes impactos para os atuais servidores do BCB, incluindo tanto os da ativa quanto os aposentados. Em relação aos ativos, suas relações de trabalho deixarão de ser as de servidores públicos, regidas pelo Regime Jurídico Único (RJU), e passarão a ser as de empregados públicos, conforme a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A alteração institucional do BCB também afeta as expectativas de direito dos atuais servidores, por exemplo em relação às condições de suas aposentadorias. Quanto aos aposentados e pensionistas, o BCB atualmente é o responsável pela gestão desses benefícios previdenciários e das atividades a eles acessórias.

Com base nesse entendimento, avalio que as importantes modificações constantes do substitutivo proposto pelo relator, que tão bem incorporaram a proteção aos atuais funcionários, protegendo-os de eventuais perdas de direitos com regras de transição, precisam ser complementadas nas



definições relativas aos impactos da alteração da natureza jurídica do BCB sobre os mesmos. Assim, faz-se necessário definir a responsabilidade do BCB pelo pagamento de compensação financeira voltada a mitigar tais impactos, bem como pelo pagamento dos proventos e das pensões referentes aos atuais aposentados e pensionistas da autarquia BCB.

O texto proposto pelo relator dispõe de previsão constitucional transitória destinada a mitigar impactos negativos relevantes em direitos decorrentes da mudança de regime de previdência, inclusive do ponto de vista financeiro. Trata-se de compensação financeira, prevista no art. 3º, a ser calculada com base nas contribuições recolhidas ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), a exemplo do que foi feito quando da criação do Regime de Previdência Complementar (RPC) para os servidores públicos.

Contudo, entendo que é necessário especificar a ausência de impacto no orçamento fiscal da União decorrente dessa medida. Afinal, trata-se de disposição transitória mediante a qual os atuais servidores do BCB que optarem por tornarem-se empregados públicos do Banco Central receberão compensação financeira, nos termos do art. 3º. Nada mais lógico que caiba ao próprio Banco Central arcar com esses custos a partir de suas receitas próprias, não mais onerando as despesas primárias da União que, com tal medida, serão reduzidas, gerando ou um resultado primário maior ou, conforme decisão dos gestores da política fiscal do país, mantendo o resultado primário e direcionando tais despesas primárias para outras atividades entendidas como prioritárias.

Além disso, entendo ser necessária disposição transitória em relação aos atuais servidores aposentados do BCB. Também neste caso, proponho que caberá ao BCB, organizado na forma de empresa pública que exerce atividade estatal e dotado de autonomia orçamentária e financeira, a responsabilidade por processar, gerir e custear as despesas com os proventos de aposentadoria e pensões dos atuais servidores aposentados do BCB. Igualmente neste caso, o Banco Central deverá ser o responsável, mediante expressa determinação constitucional, pelo pagamento dessas aposentadorias e pensões. Com essa medida, será magnificado o esperado impacto de redução de despesas primárias da União e, possivelmente, também e em igual medida, de aumento do resultado primário.



Por fim, quanto a esses servidores aposentados, o BCB deverá continuar a prestar serviços relacionados aos benefícios de natureza previdenciária a eles concedidos, incluindo os pensionistas. Essa prestação de serviços a aposentados e pensionistas do regime próprio de previdência que estão sob a responsabilidade do BCB visa evitar impacto negativo sobre mais de sete mil vidas, razão pela qual entendo haver necessidade de previsão expressa no texto constitucional, na forma aqui proposta nesta emenda.

Ante o exposto, solicito apoio dos nobres pares para aprovação da presente emenda.

Sala da Comissão,

Senador EDUARDO GIRÃO

Sala da comissão, 11 de junho de 2024.

Senador Eduardo Girão
(NOVO - CE)
Líder do NOVO





CONGRESSO NACIONAL

EMENDA Nº - CCJ
(à PEC 65/2023)

Dê-se a seguinte nova redação ao § 6º do art. 164 da Constituição, previsto no art. 1º do substitutivo oferecido à PEC 65/2023:

“Art. 164.....

.....

§ 6º Lei complementar, cuja iniciativa observará o disposto no caput do art. 61, disporá sobre os objetivos, a estrutura e a organização do Banco Central, asseguradas:

I – a autonomia de gestão administrativa, contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial, bem como a competência do Banco Central para aprovação de seu orçamento anual;

II – a ausência de vinculação a Ministério ou a qualquer órgão da Administração Pública e de tutela ou subordinação hierárquica;

III – a submissão, pelo Banco Central, de plano estratégico plurianual à aprovação do Conselho Monetário Nacional, visando a orientar a atuação da empresa para a consecução de seus objetivos institucionais.

.....



JUSTIFICAÇÃO

Por meio de um substitutivo oferecido à PEC 65/2023, o relator da matéria na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado Federal alterou o inciso I do § 6º ao art. 164 da Constituição, dispondo sobre a aprovação do orçamento anual do Banco Central do Brasil (BCB). Para este fim, foi acrescentado à redação original da proposta os seguintes termos: “a quem [Congresso Nacional] caberá a aprovação do orçamento anual do Banco Central”.

Embora essa adição represente uma contribuição significativa sobre a competência para a aprovação do orçamento anual do BCB, considero, com todo o respeito, que o trecho merece melhorias, pelas seguintes razões.

Primeiramente, sobre o orçamento do BCB, é fundamental considerar sua condição única como autoridade monetária e executor autônomo da política monetária do país, conforme definido pela Constituição e legislação. Essa característica específica do BCB sempre implicou uma diferenciação entre orçamento de custeio e investimento e orçamento de política monetária.

Conforme detalhado nas justificativas da proposta original e do substitutivo, desde 1988, o orçamento do BCB recebe um tratamento institucional próprio devido às suas atribuições como autoridade monetária. Assim, o denominado Orçamento de Autoridade Monetária (OAM) sempre recebeu um tratamento distinto, não seguindo a mesma tramitação do Orçamento Geral da União (OGU). A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF), ratificou esse entendimento, estabelecendo em seu art. 5º, § 6º, que as despesas do BCB incluídas no OGU seriam apenas aquelas “relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, incluindo benefícios e assistência aos servidores, e investimentos”. Esse tratamento preservou o princípio da unicidade orçamentária, mantendo no OGU as despesas do BCB referentes aos orçamentos fiscal, de investimento e de seguridade social. O OAM, portanto, foi excluído da disciplina orçamentária geral do país, seguindo um rito próprio.

Não considero adequado que a PEC da autonomia do BCB submeta à mesma disciplina de aprovação pelo Congresso Nacional essas duas partes



do orçamento do BCB. Isso porque não deve haver risco de limitar, na prática, a autonomia operacional consagrada que o BCB já possui e exerce com competência. Refiro-me especificamente à capacidade do BCB de executar as medidas de política monetária voltadas ao seu objetivo fundamental de assegurar a estabilidade de preços, conforme o art. 1º da Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021.

Assim, proponho alterar a redação do inciso I do § 6º que a PEC 65/2023 acrescenta à Constituição, de forma que o BCB elabore seu próprio orçamento anual, evitando o risco mencionado e prestigiando a autonomia orçamentária e financeira da instituição, conforme a PEC 65/2023.

Além disso, para que o orçamento aprovado pelo BCB esteja alinhado com as diretrizes de política monetária estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), nos termos da Lei Complementar nº 179, de 2021, proponho incluir, como inciso III, a previsão de que o BCB elabore um plano estratégico plurianual a ser submetido à aprovação do CMN. Nos termos a serem dispostos em lei complementar, esse plano poderia conter as diretrizes estratégicas do BCB para o período plurianual, contemplando os eixos e metas de atuação de acordo com seus objetivos legais e institucionais; as projeções quanto ao cumprimento das diretrizes estratégicas no período do plano; as diretrizes orçamentárias voltadas a permitir a concretização do plano; além de uma avaliação quanto ao cumprimento das diretrizes estratégicas e orçamentárias executadas no período do plano anterior.

Diante desses argumentos, solicito o apoio dos senhores senadores e das senhoras senadoras para as modificações propostas, essenciais para assegurar plenamente a ampliação da autonomia do BCB que a PEC 65/2023 visa trazer de forma tão oportuna, ajustando a competência para a aprovação do orçamento anual de custeio e investimento pelo próprio BCB e prevendo a



elaboração de um plano estratégico plurianual a ser submetido à aprovação do CMN pelo BCB.

Sala da comissão, 11 de junho de 2024.

Senador Vanderlan Cardoso
(PSD - GO)





CONGRESSO NACIONAL

EMENDA Nº - CCJ
(à PEC 65/2023)

Suprima-se o § 10 do art. 164 da Constituição, previsto no art. 1º do substitutivo oferecido à PEC 65/2023, e acrescente-se o art. 3º ao texto da PEC 65/2023, renumerando-se os demais:

Art. 3º A lei complementar de que trata o § 6º do art. 164 da Constituição estabelecerá, após concluída a recomposição do quadro de pessoal prevista no § 1º do art. 2º, limites para o crescimento das despesas de custeio e de investimento do Banco Central, respeitando a sua autonomia orçamentária e financeira e o pleno alcance de seus objetivos institucionais, previstos em lei complementar.

JUSTIFICAÇÃO

Por meio de um substitutivo à PEC 65/2023, o relator da matéria na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado Federal adicionou o § 10 ao art. 164 da Constituição Federal, estabelecendo limites para o aumento das despesas orçamentárias do Banco Central do Brasil (BCB). Especificamente, no inciso III desse parágrafo, a proposta determina que o crescimento das despesas com pessoal e encargos sociais do Banco Central será limitado à inflação, conforme medido pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Inicialmente, é essencial reconhecer o mérito desse dispositivo, pois seria inadequado permitir que a proposta de autonomia orçamentária e financeira do BCB viesse sem regras e limites para orientar a atuação de seus gestores. Limites de crescimento de despesas são cruciais para evitar



gastos excessivos que poderiam não estar alinhados com as regras fiscais gerais aplicáveis à União.

Esta emenda visa aprimorar o limite de crescimento das despesas do BCB proposto no substitutivo, buscando tanto o objetivo mencionado pelo autor de evitar o aumento exacerbado dessa rubrica orçamentária, quanto assegurar a viabilidade da gestão do BCB, evitando pedidos frequentes de exceções no Senado Federal.

A inclusão do limite proposto pelo inciso III do § 10 do art. 164 na Constituição, que vincula o aumento das despesas de pessoal e encargos sociais do BCB ao IPCA, apresenta riscos à capacidade do BCB de custear essas despesas ao longo do tempo. Em primeiro lugar, as despesas de pessoal tendem a crescer organicamente devido à progressão natural dos funcionários na carreira, especialmente num momento em que se espera a recomposição do quadro de pessoal do BCB com a entrada de novos funcionários que ainda percorrerão toda a tabela salarial, o que poderia, por si só, esgotar o limite estabelecido sem qualquer ato de gestão por parte dos administradores do BCB.

Além disso, a recente experiência brasileira com o regime fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 ("Teto de Gastos"), que previa a correção dos limites de gastos da União pela inflação, demonstrou a insustentabilidade desse tipo de arranjo ao longo do tempo, resultando no engessamento da gestão pública, pedidos recorrentes de exceções às regras, perda de credibilidade dos parâmetros instituídos e, finalmente, sua substituição pelo novo regime fiscal previsto na Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023 ("Regime Fiscal Sustentável").

Baseado nessa experiência recente – da instituição do Teto de Gastos e sua posterior revogação, seguida pela implementação do novo Regime Fiscal Sustentável por meio de lei complementar – e considerando que atualmente nenhuma regra fiscal está disciplinada na Constituição, proponho a supressão do § 10 do art. 164 da Constituição e a inclusão do art. 3º na Emenda Constitucional, com a renumeração dos demais artigos, de forma que o texto constitucional apenas indique o caminho a ser seguido na lei complementar que regulamentará



a autonomia do BCB: estabelecer limites de crescimento para as despesas orçamentárias do BCB.

Diante disso, solicito o apoio dos senhores senadores e senhoras senadoras para a modificação proposta.

Sala da comissão, 11 de junho de 2024.

Senador Vanderlan Cardoso
(PSD - GO)





CONGRESSO NACIONAL
Gabinete do Senador Lucas Barreto

EMENDA Nº - CCJ
(à PEC 65/2023)

Acrescente-se, onde couber, na Proposta o seguinte artigo:

“**Art.** Os proventos de aposentadoria e as pensões concedidos pelo Banco Central do Brasil ao amparo do art. 40 da Constituição com critérios constitucionais de paridade serão revistos com base na remuneração de cargo de carreira congênere, conforme disposto na lei complementar de que trata o § 6º do art. 164 da Constituição.”

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda se faz necessária para dar proteção aos atuais aposentados e pensionistas do regime próprio de previdência que estão sob a responsabilidade do Banco Central do Brasil (BCB) e cujos proventos de aposentadoria ou pensões são revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modifica a remuneração dos servidores em atividade.

Tendo em conta que a natureza jurídica desses benefícios previdenciários será preservada e que os atuais cargos das carreiras do BCB serão extintos com a transformação da autarquia em empresa pública, é preciso estabelecer nova base remuneratória de referência para que se preserve os critérios constitucionais de paridade para o grupo em questão, em observância às garantias do ato jurídico perfeito e do direito adquirido.

Destaco que a PEC nº 65, de 2023, assegura aos atuais servidores do BCB a opção entre carreiras congêneres no âmbito da Administração Pública Federal



e o quadro próprio e permanente de pessoal do Banco Central, nos termos da lei complementar de que trata o previsto § 6º do art. 164 da Constituição.

Por isso, proponho que essas carreiras congêneres também sirvam de parâmetro quando da revisão das aposentadorias e das pensões em referência, conforme será disposto na lei complementar a ser editada. Ressalto que essa solução vai ao encontro do compromisso explicitado pelo relator de evitar impacto negativo sobre o atual quadro do BCB, que inclui tanto os servidores ativos quanto os aposentados e os pensionistas.

Lembro, por fim, que durante a audiência pública destinada a instruir a PEC nº 65, de 2023, realizada no dia 18 de junho de 2024, um dos participantes sugeriu a inclusão de dispositivo com esse mesmo objetivo, o que comprova o acerto da decisão de ouvir especialistas e autoridades para a compreensão maior das implicações das medidas propostas, bem como o desenvolvimento de marco regulatório robusto e adequado.

Ante o exposto, solicito apoio dos nobres Pares para aprovação da presente emenda.

Sala da comissão, 27 de junho de 2024.

Senador Lucas Barreto
(PSD - AP)



EMENDA Nº
(à PEC 65/2023)

“Art.164.....

§ 10. A ressalva prevista no § 9º, do Art. 164, não alcança a operacionalização de novos produtos financeiros, que vierem a ser criados ou regulados pelo Banco Central, a partir da utilização de novas tecnologias no processo de criação de produtos do sistema financeiro.”

JUSTIFICAÇÃO

O Substitutivo à Proposta de Emenda à Constituição nº 65, de 2023, trouxe inovação legislativa, na forma de novo § 9º ao Art. 164, no sentido de ressalvar os serviços notariais e de registro de qualquer impacto decorrente da mudança no caráter de atuação e da natureza do Banco Central previstos por essa PEC.

No entanto, a redação genérica ali prevista não contempla as eventuais implicações da criação de novos produtos bancários, os quais, pelas características das tecnologias digitais em voga ultimamente, poderão requerer novos modelos de registro, distintos do modelo atual.

Dessa forma, proponho a presente emenda, à consideração de meus nobres pares, para a qual solicito o apoio, e cujo conteúdo inclui novo parágrafo ao Art. 164, no sentido de dar a liberdade necessária à criação e regulação de novos produtos bancários e financeiros.

Sala da comissão, 2 de julho de 2024.

Senador Oriovisto Guimarães
(PODEMOS - PR)



EMENDA Nº
(à PEC 65/2023)

“Art. 6º Exclusivamente aos atuais servidores do Banco Central do Brasil que vierem a integrar o quadro próprio e permanente do Banco Central é assegurado, nos termos da lei complementar de que trata o § 6º do art. 164 da Constituição, o direito à aposentadoria pelo regime geral de que trata o art. 201 da Constituição.”

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda visa a tornar claro que os servidores do Banco Central que vierem a integrar o quadro próprio e permanente da instituição após a sua transformação em empresa pública farão parte do Regime Geral de Previdência Social sob as regras vigentes na data da sua opção de que trata o art. 4º do Substitutivo à PEC 65/2023.

Tendo em vista que o art. 5º do Substitutivo já prevê uma indenização pela mudança, na forma de uma compensação financeira, não faz sentido se assegurar também o direito a uma regra previdenciária mais benéfica que não existe mais desde 2019.

Sala da comissão, 2 de julho de 2024.

Senador Oriovisto Guimarães
(PODEMOS - PR)





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Mecias de Jesus

EMENDA Nº - CCJ
(à PEC 65/2023)

O art. 1º da PEC nº 65, de 2023, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º. O art. 164 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 164.....

.....

§ 4º O Banco Central é instituição de natureza especial com autonomia técnica, operacional, administrativa, orçamentária e financeira, organizada sob a forma de empresa pública que exerce atividade estatal e dotada de poder de polícia, incluindo poderes de regulação, supervisão e resolução, na forma da lei.

§ 5º A vedação do inciso VI, "a", do art. 150 é extensiva ao Banco Central, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

§ 6º Lei complementar, cuja iniciativa observará o disposto no caput do art. 61, disporá sobre os objetivos, a estrutura e a organização do Banco Central, asseguradas:

I – a autonomia de gestão administrativa, contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial, cabendo a aprovação do orçamento anual de custeio e de investimentos do Banco Central à comissão temática pertinente do Senado Federal.

II – a ausência de vinculação a Ministério ou a qualquer órgão da Administração Pública e de tutela ou subordinação hierárquica.

III – a submissão, pelo Banco Central, de plano estratégico plurianual à aprovação do Conselho Monetário Nacional, visando a orientar a atuação da empresa para a consecução de seus objetivos institucionais.

§ 7º A fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial do Banco Central, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, e pelo sistema de controle interno do Banco Central.

§ 8º A lei disporá sobre o relacionamento financeiro entre o Banco Central e a União.

§ 9º A autonomia conferida ao Banco Central nos termos desta Emenda Constitucional não abrange, restringe, altera ou acumula os serviços próprios da competência dos tabeliães e registradores atribuídos em lei e exercidos na forma do artigo 236 e demais normas especiais, os quais são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

§ 10 A operacionalização de novos produtos financeiros, que vierem a ser criados ou regulados pelo Banco Central, a partir da utilização de novas tecnologias no processo de criação de produtos do sistema financeiro poderão ser excepcionados do alcance de que trata o § 9º, nos termos da lei.” (NR)

JUSTIFICAÇÃO

A Constituição Federal estabelece que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público e que a Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário. Ainda, que a Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

A PEC estabelece no art. 164 da CF que a autonomia conferida ao Banco Central **não abrange, restringe, altera ou acumula os serviços próprios da**

competência dos tabeliães e registradores atribuídos em lei e exercidos na forma do artigo 236 e demais normas especiais, os quais são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

Compreendemos que a operacionalização de novos produtos financeiros, que vierem a ser criados ou regulados pelo Banco Central, a partir da utilização de novas tecnologias no processo de criação de produtos do sistema financeiro, é tema que deve tramitar no Congresso de acordo com o processo legislativo adequado, ou seja, no rito das leis ordinárias.

O artigo 234 da Constituição estabelece que compete ao Congresso Nacional legislar sobre os serviços notariais, reforçando a importância de um marco regulatório unificado e consistente em nível federal para assegurar a uniformidade, a eficiência e a segurança jurídica desses serviços essenciais.

É fundamental que a legislação sobre serviços notariais permaneça sob a égide de uma lei federal, garantindo que todas as normas e procedimentos sejam aplicados de maneira equitativa em todo o território nacional.

Relativizar a competência por meio de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) seria inadequado e prejudicial, pois fragmentaria a legislação, criando disparidades regionais e comprometendo a coesão e a imparcialidade que são cruciais para a prestação de serviços notariais de qualidade.

Este dispositivo, *data venia*, deve ser tratado em proposição autônoma para que, através de lei federal, o Congresso possa normatizar os registros públicos no uso de suas competências.

Ante o exposto, espero contar com o apoio dos Pares para aprovação desta emenda.

Sala da comissão, 17 de julho de 2024.

Senador Mecias de Jesus
(REPUBLICANOS - RR)

PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 65, de 2023, que *dispõe sobre o regime jurídico aplicável ao Banco Central*.

Relator: Senador **PLÍNIO VALÉRIO**

I – RELATÓRIO

É submetido ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a Proposta de Emenda à Constituição nº 65, de 2023, que dispõe sobre o regime jurídico aplicável ao Banco Central do Brasil (BCB). A PEC é assinada por 42 senadores e tem como primeiro signatário o Senador Vanderlan Cardoso (PSD/GO).

A proposta, na forma apresentada na CCJ, apresenta 3 artigos e tem como objetivo central prever autonomia orçamentária e financeira ao BCB.

O art. 1º da PEC nº 65, de 2023, acrescenta os parágrafos 4º a 8º ao art. 164 da Constituição Federal (CF), conforme descrito abaixo:

O § 4º do art. 164 estipula que o Banco Central é instituição de natureza especial com autonomia técnica, operacional, administrativa, orçamentária e financeira, organizada sob a forma de empresa pública e dotada de poder de polícia, incluindo poderes de regulação, supervisão e resolução, na forma da lei.

O § 5º do art. 164 determina que também é extensiva ao Banco Central a vedação a que a União, os Estados, o Distrito Federal e os

Municípios estão sujeitos em termos de instituição de impostos no que se refere ao patrimônio, à renda ou aos serviços (vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes) uns dos outros (inciso VI, "a", do art. 150 da CF).

O § 6º do art. 164 determina que lei complementar disporá sobre os objetivos, a estrutura e a organização do Banco Central, asseguradas: (i) a sua autonomia de gestão administrativa, contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial, sob supervisão do Congresso Nacional; e (ii) a ausência de vinculação a Ministério ou a qualquer órgão da Administração Pública e de tutela ou subordinação hierárquica.

O § 7º do art. 164 estabelece que a fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial do Banco Central, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, e pelo sistema de controle interno do Banco Central.

O § 8º do art. 164 estabelece que a lei disporá sobre o relacionamento financeiro entre o Banco Central e a União.

Por sua vez, o art. 2º da PEC nº 65, de 2023, determina que aos atuais servidores do Banco Central do Brasil será assegurada, nos termos da lei, a opção, de forma irretratável, entre carreiras congêneres no âmbito do Poder Executivo Federal e o quadro de pessoal do Banco Central. O parágrafo único deste artigo determina que após o término do prazo para opção, os servidores optantes permanecerão em exercício no Banco Central até a recomposição de seu quadro de pessoal, consoante disposto em lei.

O art. 3º da PEC nº 65, de 2023, estabelece que esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Na justificção, os autores da matéria defendem que o Banco Central do Brasil possui autonomia operacional, concedida pela Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021, complementada por um arcabouço legal sobre o relacionamento com a União, dado pela Lei nº 13.820, de 2 de maio de 2019. Contudo, o BCB não possui autonomia orçamentária e financeira para garantir a plena execução de suas atividades, sendo que a necessidade de recursos financeiros para o cumprimento de sua missão institucional exigiria a alteração do arcabouço legal e esta PEC traria a necessária evolução institucional do Banco Central do Brasil ao prever a

garantia de recursos para que as atividades relevantes da Autoridade Monetária para a sociedade sejam executadas sem constrangimentos financeiros, tanto para o Banco Central quanto para o Tesouro Nacional.

O núcleo da proposta consistiria no uso de receitas de senhoriagem para o financiamento de suas despesas.¹ Os autores da PEC 65/2023 apontam que o uso da receita de senhoriagem para financiamento das atividades do Banco Central é adotado entre os mais importantes bancos centrais do mundo (exemplos: Canadá, Estados Unidos, Suécia, Noruega, Austrália, Nova Zelândia, além do Banco Central Europeu) e que as melhores práticas internacionais recomendam que a permissão para uso da senhoriagem como fonte de financiamento seja acompanhada de regras para transferência de resultados da autoridade monetária para a autoridade fiscal.

Neste sentido, os autores da PEC 65/2023 argumentam que a Lei nº 13.820, de 2019 já prevê o uso do resultado do Banco Central do Brasil pelo Tesouro Nacional para o pagamento da dívida mobiliária federal e não deve sofrer alteração. Advogam também que a experiência internacional mostra que os principais bancos centrais do mundo se submetem a processos rigorosos de supervisão, tanto internos quanto externos, mesmo com elevado grau de autonomia financeira e que esta sistemática será seguida na PEC apresentada.

A justificação trata também da análise do **Princípio da Unicidade Orçamentária** – a Lei Orçamentária Anual (LOA) compreende os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais – conforme determinado no § 5º do art. 165 da Constituição de 1988. E argumenta que, de acordo com as atribuições e a estrutura do BCB instituídas pela Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, o orçamento da Autarquia deveria ter tratamento distinto, uma vez que a execução das funções de autoridade monetária não poderia se sujeitar ao mesmo tratamento e às mesmas restrições aplicáveis à execução das demais despesas integrantes do **Orçamento Geral da União (OGU)**.

Nesse sentido, foi recepcionada pela Constituição de 1988 a Lei nº 4.595, de 1964, que determinava que a decisão sobre o orçamento do BCB caberia ao **Conselho Monetário Nacional (CMN)**, na figura do Orçamento

¹ A justificação define **senhoriagem** como sendo o custo de oportunidade do setor privado em deter moeda comparativamente a outros ativos que rendem juros, sendo a apuração realizada aplicando-se uma medida de taxa de juros nominal da economia sobre o valor da base monetária. A senhoriagem pode ser também definida como a parte do déficit público que é coberta pela expansão real da base monetária ou o lucro do Banco Central obtido com a emissão de moeda (dado pela diferença entre o valor do dinheiro e o custo para produzir e distribuí-lo).

de Receitas e Encargos das Operações de Autoridade Monetária ou, simplesmente, **Orçamento de Autoridade Monetária (OAM)**.

Esta situação peculiar do BCB foi reconhecida desde a primeira **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** (Lei nº 7.800, de 10 de julho de 1989), a qual fixou que, na ausência das leis complementares previstas nos arts. 165, § 9º, e 192, da Constituição de 1988, a programação das despesas de caráter administrativo do BCB integrariam o projeto de lei orçamentária, não fazendo referência às demais despesas da Autarquia, quais sejam, aquelas típicas de autoridade monetária ou de banco central.

A essa época, o orçamento do BCB era custeado unicamente por receitas próprias (independentemente do conceito fiscal de primário e não primário). Por sua vez, a **Lei de Responsabilidade Fiscal** (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), ao incluir definitivamente o orçamento administrativo do BCB no OGU, perenizou o que já vinha sendo estabelecido em bases anuais por meio das LDO, ao dispor, em seu art. 5º, § 6º, que as despesas do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos integrarão as despesas da União (e serão incluídas na lei orçamentária).

A justificação finaliza com a consideração sobre a Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021, que trouxe, conforme previsto em seu art. 6º, a previsão de autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira ao BCB. Esta previsão, contudo, não é possível de ser materializada sem uma alteração da CF que traga uma previsão constitucional da autonomia orçamentária e financeira do BCB.

Foram apresentadas até a data de 1º de julho de 2024 7 emendas.

A emenda nº 1, de autoria do Senador Weverton, acrescenta parágrafo ao art. 164 da Constituição Federal estabelecendo que a autonomia conferida ao Banco Central, nos termos desta Emenda Constitucional, não abrange, restringe, altera ou acumula os serviços próprios da competência dos tabeliães e registradores atribuídos em lei e exercidos na forma do artigo 236 da Constituição Federal e demais normas especiais, os quais são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

A emenda nº 2, de autoria do Senador Carlos Portinho,

apresenta conteúdo idêntico ao da emenda nº 1.

A emenda no 3, de autoria do Senador Márcio Bittar, acrescenta o art. 2º-1 à Proposta, apontando que ficam preservadas as competências do Conselho Monetário Nacional previstas na Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021, e aquelas relacionadas à função regulatória do sistema financeiro estabelecidas na legislação.

A emenda no 4, de autoria do Senador Eduardo Girão, acrescenta artigo à Proposta, determinando que fica o Banco Central autorizado, na forma da lei complementar prevista no § 6º do art. 164 da Constituição, a processar, gerir e pagar: (I) a compensação financeira de que trata o art. 3º; e (II) os proventos de aposentadoria e as pensões concedidos pelo Banco Central do Brasil ao amparo do art. 40 da Constituição. Estabelece também que as despesas associadas aos pagamentos de que trata o caput deste novo artigo e às atividades a eles acessórias serão custeadas pelo Banco Central, conforme disposto na lei complementar de que trata o § 6º do art. 164 da Constituição.

A emenda no 5, de autoria do Senador Vanderlan Cardoso, dá nova redação ao § 6º do art. 164 da Constituição, estabelecendo que a Lei complementar, cuja iniciativa observará o disposto no caput do art. 61, disporá sobre os objetivos, a estrutura e a organização do Banco Central, assegurando três itens: (I) a autonomia de gestão administrativa, contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial, bem como a competência do Banco Central para aprovação de seu orçamento anual; (II) a ausência de vinculação a Ministério ou a qualquer órgão da Administração Pública e de tutela ou subordinação hierárquica; (III) a submissão, pelo Banco Central, de plano estratégico plurianual à aprovação do Conselho Monetário Nacional, visando a orientar a atuação da empresa para a consecução de seus objetivos institucionais.

A emenda no 6, de autoria do Senador Vanderlan Cardoso, suprime o § 10 do art. 164 da Constituição, previsto no art. 1º do substitutivo oferecido à PEC 65/2023, e acrescenta o art. 3º ao texto da PEC 65/2023, reenumerando-se os demais, apontando que a lei complementar de que trata o § 6º do art. 164 da Constituição estabelecerá, após concluída a recomposição do quadro de pessoal prevista no § 1º do art. 2º, limites para o crescimento das despesas de custeio e de investimento do Banco Central, respeitando a sua autonomia orçamentária e financeira e o pleno alcance de seus objetivos institucionais, previstos em lei complementar.

A emenda nº 7, de autoria do Senador Lucas Barreto acrescenta novo artigo à PEC nº 65, de 2023, estabelecendo que os proventos de aposentadoria e as pensões concedidos pelo Banco Central do Brasil, ao amparo do art. 40 da Constituição com critérios constitucionais de paridade, serão revistos com base na remuneração de cargo de carreira congênere, conforme disposto na lei complementar de que trata o § 6º do art. 164 da Constituição.

A emenda nº 8 busca ressaltar eventuais implicações da criação de novos produtos bancários, os quais, pelas características das tecnologias digitais em voga ultimamente, poderão requerer novos modelos de registro, distintos dos modelo atual.

A matéria foi distribuída à CCJ e foi a mim despachada para apresentação de parecer.

II – ANÁLISE

Antes de enfrentarmos as questões de mérito, avaliaremos os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e adequação orçamentária e financeira.

Quanto à constitucionalidade, o projeto obedece aos balizamentos formais e materiais. Conforme o art. 22, inciso VI, da Constituição Federal, compete à União legislar privativamente sobre sistema monetário, que é o objeto da proposta.

Ademais, o projeto trata de tema de competência do Congresso Nacional conforme incisos XI, XIII e XIV do art. 48 da Constituição: (i) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública; (ii) matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações e (iii) moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal.

Em termos materiais, não se verifica afronta a dispositivos da Constituição de 1988.

A proposição não trata de temas cuja iniciativa é exclusiva do Presidente da República, previstos nos arts. 61 e 84 da Carta Maior.

Em relação à juridicidade, a proposta mostra-se compatível com o ordenamento jurídico vigente.

Quanto à técnica legislativa, cumpre sem reparos os dispositivos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a redação das leis.

Cabe observar, ainda, que a matéria não tem implicação direta sobre o sistema tributário e as finanças públicas. A proposição não cria despesa nem afeta a receita da União, sendo neutra sob esse aspecto.

Passamos, agora, à **análise de mérito**.

Como salientam os autores, a proposta tem como objetivo principal conceder a autonomia orçamentária e financeira ao BCB em complemento à autonomia operacional concedida pela Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021. Complementa o arcabouço legal o relacionamento do BCB com a União – em particular com o Tesouro Nacional – dado pela Lei nº 13.820, de 2 de maio de 2019.

As especificidades no tratamento orçamentário e financeiro do BCB estão bem detalhadas na justificação da PEC 65/2023 incluindo a opção do legislador em não incluir na LOA as receitas e despesas do BCB, bem como seu custeio operacional, optando, durante o processo de discussão e de aprovação da LRF, pela prestação de contas a posteriori ao Congresso Nacional. Este tratamento idiossincrático foi concebido em função das atividades da Autoridade Monetária terem mecanismos especiais: (a) as operações relativas às políticas monetária e cambial requerem flexibilidade quanto a montantes, prazos e destinação, não se comparando com demais operações integrantes do OGU; (b) a execução da política monetária é realizada em função dos objetivos e das metas traçados e determinados explicitamente na legislação pertinente; e (c) as operações com as reservas internacionais exigem flexibilidade e agilidade em sua implementação, tendo em vista o interesse no equilíbrio do balanço de pagamentos e na mitigação de excessiva volatilidade nas taxas de câmbio. A previsão constitucional da autonomia orçamentária e financeira do BCB trará a segurança jurídica necessária para contemplar estes pontos.

Existem alguns pontos da PEC nº 65, de 2023, que merecem aperfeiçoamentos. Abaixo fazemos a descrição destes pontos e levantamos algumas informações adicionais que são relevantes para a análise de mérito.

a) Avanços Institucionais Relacionados à Autonomia do Banco Central do Brasil

As autonomias financeira, orçamentária e administrativa do BCB, a serem tratadas constituem um complemento natural e necessário de avanços anteriores da autonomia operacional e de instrumentos do BCB. Em particular destacamos as seguintes medidas legais:

- i) Lei nº 4.595, de 1964: criou o BCB.
- ii) Decreto nº 3.088, de 21 de junho de 1999: que estabeleceu o regime de metas para a inflação, sistemática de política monetária vigente até hoje. Nesse regime são definidas explicitamente as metas quantitativas para a inflação, fixadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) mediante proposta do Ministro da Fazenda. Cabe ao BCB conduzir as políticas necessárias para cumprimento dessas metas. Este Decreto estabeleceu:
 - os períodos anuais de aferição do alcance das metas;
 - a previsão de ações para o caso de seu descumprimento; e
 - o instrumento de comunicação com a sociedade.

A PEC nº 65, de 2023, preserva todos os procedimentos associados ao regime de metas inflacionárias.

- iii) Lei nº 13.820, de 2019: que dispõe sobre as relações financeiras entre a União (Tesouro Nacional) e o BCB.
- iv) Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021: este foi um projeto de minha autoria e representou um marco legal que possibilitou a autonomia operacional e de instrumentos do BCB. Esta Lei trouxe diversas inovações importantes para o BCB dentre eles destacam-se:
 - A definição dos objetivos do BCB, sendo o objetivo fundamental dado pela estabilidade de preços;
 - O detalhamento dos mandamentos constitucionais referentes ao processo de indicação do Presidente e dos Diretores do BCB, estabelecendo mandatos fixos e as condições para sua exoneração; e
 - Definiu a prestação de contas semestral do Presidente do BCB ao Senado Federal, em relação aos objetivos da instituição.

O art. 6º da Lei Complementar nº 179, de 2021, abaixo transcrito, tem especial relacionamento com a PEC nº 65, de 2023:

Art. 6º O Banco Central do Brasil é autarquia de natureza especial caracterizada pela ausência de vinculação a Ministério, de tutela ou de subordinação hierárquica, pela **autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira**, pela investidura a termo de seus dirigentes e pela estabilidade durante seus mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei Complementar ou de leis específicas destinadas à sua implementação. (negrito acrescido).

A PEC nº 65, de 2023, permitirá um complemento ao estabelecido na Lei Complementar nº 179, de 2021, permitindo o atingimento da autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira do BCB. Também ficam preservadas as funções do Conselho Monetário Nacional (CMN), cujas responsabilidades principais são a formulação das políticas da moeda e do crédito e cujo objetivo central é a garantia da estabilidade da moeda e do desenvolvimento econômico e social do país.

b) Mudança do Regime Jurídico Aplicável ao BCB

Podemos definir a autonomia orçamentária de uma autoridade monetária como sendo a capacidade de um banco central elaborar, aprovar e executar seu próprio orçamento, de forma separada e independente do governo. Por sua vez, a autonomia financeira pode ser definida como sendo a capacidade de o banco central poder utilizar as receitas próprias, geradas pelos seus ativos, para custear suas despesas com pessoal, custeio em geral, investimentos e outras. Mesmo com a aprovação da Lei Complementar nº 179, de 2021, o BCB não conta com essas duas dimensões da autonomia plena de bancos centrais.

A PEC nº 65, de 2023, altera o regime jurídico aplicável ao BCB, mudando a sua forma de organização para empresa pública, com natureza especial devido ao exercício de atividade estatal, passando a ter personalidade jurídica de direito privado.

A autonomia orçamentária e financeira do BCB implica em importante consequência fiscal para o governo, com impacto para as metas de resultado primário pois o BCB não mais necessitará de transferências orçamentárias do governo e será autorizado a usar suas receitas para pagar suas próprias despesas. Significará um alívio fiscal para o governo federal (com impacto positivo no resultado primário).

O poder de polícia do BCB inclui poderes de regulação, supervisão (autorização, fiscalização e aplicação de sanções) e resolução

sobre as operações, entidades e sistemas sob sua supervisão. Este poder é fundamental para o atingimento do objetivo de estabilidade financeira pelo BCB. Esta atribuição de poder de polícia é totalmente compatível com o regime jurídico de empresa pública proposto para o BCB pela PEC nº 65, de 2023.

Dado que o BCB não exerce especificamente uma atividade econômica mas presta uma atividade estatal fundamental, e para melhor definir a natureza jurídica única da empresa pública BCB, entendendo necessário apresenta uma alteração na PEC nº 65, de 2023, conforme segue abaixo:

Art. 164.

§ 4º O Banco Central é instituição de natureza especial com autonomia técnica, operacional, administrativa, orçamentária e financeira, organizada sob a forma de empresa pública **que exerce atividade estatal** e dotada de poder de polícia, incluindo poderes de regulação, supervisão e resolução, na forma da lei.

c) Limites para o Crescimento das Despesas Orçamentárias do BCB

O aumento do escopo da autonomia do BCB - com a inclusão das características de autonomia orçamentária, financeira e administrativa - deve vir acompanhado de um aumento na transparência e da *accountability* das ações do BCB, bem como de um desenho de incentivos corretos para que a instituição persiga seus objetivos de forma eficiente e sem conflitos de interesse. Isto implica, por exemplo, a necessidade de regras e limites para suas despesas orçamentárias, o que deve ser feito no texto da PEC 65, de 2023, delegando para a legislação complementar a definição dos detalhes da implementação destes limites. Para a despesa com pessoal e encargos sociais do Banco Central deve haver um sublimite específico para evitar crescimento exacerbado desta rubrica orçamentária. Sugiro, portanto, a inclusão de novo artigo conforme abaixo:

Art. 3º A lei complementar de que trata o § 6º do art. 164 da Constituição estabelecerá, após concluída a recomposição do quadro de pessoal prevista no § 1º do art. 4º, limites para o crescimento das despesas de custeio e de investimento do Banco Central, respeitando a sua autonomia orçamentária e financeira e o pleno alcance de seus objetivos institucionais, previstos em lei complementar.

Parágrafo único A lei complementar de que trata o § 6º do art. 164 da Constituição estabelecerá, para as despesas de pessoal e

encargos sociais do Banco Central, limite a ser determinado pelo Senado Federal.

d) Gestão para Preservação dos Direitos dos Atuais Servidores do BCB (Ativos e Aposentados)

A mudança proposta de regime jurídico para o BCB afetará as relações de trabalho dos atuais servidores do BCB que deixarão de ser regidos pelas normas do regime jurídico único (RJU), e passarão a ser empregados públicos regulamentados pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Há também impacto sobre as expectativas de direito dos atuais servidores, incluindo as condições de suas aposentadorias.

Deve-se levar em conta o princípio máximo de não prejuízo e de proteção aos atuais servidores que não podem sofrer perda de direitos adquiridos na sua atual situação funcional, adotando uma regra de transição no processo de mudança de regime jurídico do BCB. Outro ponto importante é estabelecer regra clara que evite a despedida imotivada como um mecanismo de proteção dos futuros empregados do BCB.

Desta forma, é necessário complementar a PEC 65, de 2023, com elementos que protejam futuros empregados contra despedida imotivada; estabeleçam regramento transitório que explicita o aproveitamento do tempo de serviço e de carreira; reduzam impactos negativos em razão da mudança de regime previdenciário; e estabeleçam que o BCB tem a responsabilidade pelo pagamento de benefício voltado a mitigar tais impactos, bem como pelo pagamento dos proventos e das pensões referentes aos atuais aposentados e pensionistas do BCB. A complementação implica na redação abaixo:

Art. 2º.

§2º O tempo de exercício nos cargos das carreiras do Banco Central do Brasil será considerado, para todos os fins, como de efetivo exercício nos cargos que vierem a ser ocupados, pelos servidores optantes, nas carreiras congêneres.

§3º Os integrantes do quadro próprio e permanente de pessoal do Banco Central somente poderão ser demitidos em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou em caso de cometimento de falta grave, apurada em processo disciplinar em que lhes sejam assegurados contraditório e ampla defesa, observados, ainda, os princípios de razoabilidade e proporcionalidade, conforme previsto na lei complementar de que trata o § 6º do art. 164.

Art. 3º É assegurado aos atuais servidores do Banco Central do Brasil que optarem por integrar o quadro próprio e permanente do Banco Central o direito a compensação financeira calculada com base nas contribuições recolhidas ao regime próprio de previdência dos servidores públicos de que trata o art. 40 da Constituição, nos termos da lei complementar prevista no § 6º do art. 164 da Constituição.

Art. 4º Aos atuais servidores do Banco Central do Brasil que vierem a integrar o quadro próprio e permanente do Banco Central é assegurado, nos termos da lei complementar de que trata o § 6º do art. 164 da Constituição, o direito à aposentadoria com base nos critérios constitucionais de transição previdenciária que lhes seriam aplicáveis caso ostentassem, na data da entrada em vigor da norma constitucional que instituiu os critérios de transição, a condição de segurados do regime geral de que trata o art. 201 da Constituição.

Art. 5º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Passamos agora a análise das 7 emendas apresentadas.

As emendas nº 1 e nº 2 são plenamente acatadas e tratam de acréscimo de parágrafo ao art. 164 da Constituição Federal estabelecendo que a autonomia conferida ao Banco Central, nos termos desta Emenda Constitucional, não abrange, restringe, altera ou acumula os serviços próprios da competência dos tabeliães e registradores atribuídos em lei e exercidos na forma do artigo 236 da Constituição Federal e demais normas especiais, os quais são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

A emenda nº 3 é parcialmente acatada pela inclusão de legislação adicional. Esta emenda acrescenta o art. 2º-1 à Proposta, apontando que ficam preservadas as competências do Conselho Monetário Nacional previstas na Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021, e aquelas relacionadas à função regulatória do sistema financeiro estabelecidas na legislação. São indicadas que o atendimento deve ser feito também em relação a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964 e a legislação pertinente como o Decreto nº 1.307, de 9 de novembro de 1994.

A emenda nº 4 é integralmente acatada. Esta emenda acrescenta artigo à Proposta, determinando que fica o Banco Central autorizado, na forma da lei complementar prevista no § 6º do art. 164 da Constituição, a processar, gerir e pagar: (I) a compensação financeira de que trata o art. 3º; e (II) os proventos de aposentadoria e as pensões concedidos pelo Banco Central do Brasil ao amparo do art. 40 da

Constituição. Estabelece também que as despesas associadas aos pagamentos de que trata o caput deste novo artigo e às atividades a eles acessórias serão custeadas pelo Banco Central, conforme disposto na lei complementar de que trata o § 6º do art. 164 da Constituição.

A emenda nº 5 é parcialmente acatada, sendo que os itens (II) e (III) são acatados na íntegra, ou seja, da nova redação proposta nesta emenda para o § 6º do art. 164 da Constituição, estabelecendo que a Lei complementar, cuja iniciativa observará o disposto no caput do art. 61, disporá sobre os objetivos, a estrutura e a organização do Banco Central. Os itens são listados a seguir: (II) a ausência de vinculação a Ministério ou a qualquer órgão da Administração Pública e de tutela ou subordinação hierárquica; (III) a submissão, pelo Banco Central, de plano estratégico plurianual à aprovação do Conselho Monetário Nacional, visando a orientar a atuação da empresa para a consecução de seus objetivos institucionais. O item (I) é rejeitado e é mantido o texto do Substitutivo.

A emenda nº 6 é parcialmente acatada, sendo aceito o texto que suprime o § 10 do art. 164 da Constituição, previsto no art. 1º do substitutivo oferecido à PEC 65/2023, e acrescenta o art. 3º ao texto da PEC 65/2023, renumerando-se os demais, apontando que a lei complementar de que trata o § 6º do art. 164 da Constituição estabelecerá, após concluída a recomposição do quadro de pessoal prevista no § 1º do art. 2º, limites para o crescimento das despesas de custeio e de investimento do Banco Central, respeitando a sua autonomia orçamentária e financeira e o pleno alcance de seus objetivos institucionais, previstos em lei complementar. O que se adiciona à esta emenda é um novo parágrafo estabelecendo que as despesas de pessoal e encargos sociais do Banco Central terão limite a serem determinado pelo Senado Federal na redação da lei complementar de que trata o § 6º do art. 164.

A emenda nº 7 é integralmente acatada. Esta emenda acrescenta artigo à Proposta, determinando que “os proventos de aposentadoria e as pensões concedidos pelo Banco Central do Brasil, ao amparo do art. 40 da Constituição com critérios constitucionais de paridade, serão revistos com base na remuneração de cargo de carreira congênere, conforme disposto na lei complementar de que trata o § 6º do art. 164 da Constituição.”

A emenda 8 é integralmente acatada, ressaltando do art. 164, os novos produtos financeiros, que vierem a ser criados.

Com as alterações acima incluídas consideramos plenamente meritório o projeto.

III – VOTO

Em face das considerações, somos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 65, de 2023 e, no mérito, votamos por sua **aprovação**, na forma do substitutivo a seguir com **acatamento total** das Emendas nºs 1, 2, 4, 7 e 8 e **acatamento parcial** das Emendas nºs 3, 5 e 6.

EMENDA Nº (SUBSTITUTIVO)**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2023**

Dispõe sobre o regime jurídico aplicável ao Banco Central.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. O art. 164 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 164.**

.....
§ 4º O Banco Central é instituição de natureza especial com autonomia técnica, operacional, administrativa, orçamentária e financeira, organizada sob a forma de empresa pública **que exerce atividade estatal** e dotada de poder de polícia, incluindo poderes de regulação, supervisão e resolução, na forma da lei.

§ 5º A vedação do inciso VI, "a", do art. 150 é extensiva ao Banco Central, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

§ 6º Lei complementar, cuja iniciativa observará o disposto no caput do art. 61, disporá sobre os objetivos, a estrutura e a organização do Banco Central, asseguradas:

I – a autonomia de gestão administrativa, contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial, cabendo a aprovação do orçamento anual de custeio e de investimentos do Banco Central à comissão temática pertinente do Senado Federal.

II – a ausência de vinculação a Ministério ou a qualquer órgão da Administração Pública e de tutela ou subordinação hierárquica.

III – a submissão, pelo Banco Central, de plano estratégico plurianual à aprovação do Conselho Monetário Nacional, visando a orientar a atuação da empresa para a consecução de seus objetivos institucionais.

§ 7º A fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial do Banco Central, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, e pelo sistema de controle interno do Banco Central.

§ 8º A lei disporá sobre o relacionamento financeiro entre o Banco Central e a União.

§ 9º A autonomia conferida ao Banco Central nos termos desta Emenda Constitucional não abrange, restringe, altera ou acumula os serviços próprios da competência dos tabeliães e registradores atribuídos em lei e exercidos na forma do artigo 236 e demais normas especiais, os quais são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

§ 10 A ressalva prevista no §9º, do art. 164, não alcança a operacionalização de novos produtos financeiros, que vierem a ser criados ou regulados pelo Banco Central, a partir da utilização de novas tecnologias no processo de criação de produtos do sistema financeiro

Art. 2º Ficam preservadas as competências do Conselho Monetário Nacional previstas na Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021, e aquelas relacionadas à função regulatória do sistema financeiro estabelecidas na legislação.

Art. 3º A lei complementar de que trata o § 6º do art. 164 da Constituição estabelecerá, após concluída a recomposição do quadro de pessoal prevista no § 1º do art. 4º, limites para o crescimento das despesas de custeio e de investimento do Banco Central, respeitando a sua autonomia orçamentária e financeira e o pleno alcance de seus objetivos institucionais, previstos em lei complementar.

Parágrafo único A lei complementar de que trata o § 6º do art. 164 da Constituição estabelecerá, para as despesas de pessoal e encargos sociais do Banco Central, limite a ser determinado pelo Senado Federal.

Art. 4º Aos atuais servidores do Banco Central do Brasil será assegurada, nos termos da lei complementar de que trata o § 6º do art. 164 da Constituição, a opção, de forma irretratável, entre carreiras congêneres no âmbito da Administração Pública Federal e o quadro próprio e permanente de pessoal do Banco Central.

§1º Após o término do prazo para opção, os servidores optantes pelas carreiras congêneres na forma do caput permanecerão em exercício no Banco Central até a recomposição de seu quadro de pessoal.

§2º O tempo de exercício nos cargos das carreiras do Banco Central do Brasil será considerado, para todos os fins, como de efetivo exercício nos cargos que vierem a ser ocupados, pelos servidores optantes, nas carreiras congêneres.

§3º Os integrantes do quadro próprio e permanente de pessoal do Banco Central somente poderão ser demitidos em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou em caso de cometimento de falta grave, apurada em processo disciplinar em que lhes sejam assegurados contraditório e ampla defesa, observados, ainda, os princípios de razoabilidade e proporcionalidade, conforme previsto na lei complementar de que trata o § 6º do art. 164.

Art. 5º É assegurado aos atuais servidores do Banco Central do Brasil que optarem por integrar o quadro próprio e permanente do Banco Central o direito a compensação financeira calculada com base nas contribuições recolhidas ao regime próprio de previdência dos servidores públicos de que trata o art. 40 da Constituição, nos termos da lei complementar prevista no § 6º do art. 164 da Constituição.

Art. 6º Aos atuais servidores do Banco Central do Brasil que vierem a integrar o quadro próprio e permanente do Banco Central é assegurado, nos termos da lei complementar de que trata o § 6º do art. 164 da Constituição, o direito à aposentadoria com base nos critérios constitucionais de transição previdenciária que lhes seriam aplicáveis caso ostentassem, na data da entrada em vigor da norma constitucional que instituiu os critérios de transição, a condição de segurados do regime geral de que trata o art. 201 da Constituição.

Art. 7º Fica o Banco Central autorizado, na forma da lei complementar prevista no § 6º do art. 164 da Constituição, a processar, gerir e pagar:

- I – a compensação financeira de que trata o art. 5º; e
- II – os proventos de aposentadoria e as pensões concedidos pelo Banco Central do Brasil ao amparo do art. 40 da Constituição.

Parágrafo único. As despesas associadas aos pagamentos de que trata o caput e às atividades a eles acessórias serão custeadas pelo Banco Central, conforme disposto na lei complementar de que trata o § 6º do art. 164 da Constituição.

Art. 8º Os proventos de aposentadoria e as pensões concedidos pelo Banco Central do Brasil ao amparo do art. 40 da Constituição com critérios constitucionais de paridade serão revistos com base na remuneração de cargo de carreira congênere, conforme disposto na lei complementar de que trata o § 6º do art. 164 da Constituição.

Art. 9º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 65, de 2023, que *dispõe sobre o regime jurídico aplicável ao Banco Central*.

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 65, de 2023, propõe alterar a natureza jurídica do Banco Central do Brasil (BCB), de autarquia de natureza especial para empresa pública e tem como principal objetivo garantir a autonomia orçamentária e financeira da instituição.

A PEC prevê que uma lei complementar disporá sobre os objetivos, a estrutura e a organização do Banco Central. Outra lei disporá sobre o relacionamento financeiro entre o Banco Central e a União.

A fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial do Banco Central, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, e pelo sistema de controle interno do Banco Central.

A proposta determina ainda que aos atuais servidores do Banco Central do Brasil será assegurada, nos termos da lei, a opção, de forma irretratável, entre carreiras congêneres no âmbito do Poder Executivo Federal

e o quadro de pessoal do Banco Central. Após o término do prazo para opção, os servidores optantes permanecerão em exercício no Banco Central até a recomposição de seu quadro de pessoal, consoante disposto em lei.

Na justificação, os autores da matéria defendem que o Banco Central do Brasil possui autonomia operacional, concedida pela Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021, complementada por um arcabouço legal sobre o relacionamento com a União, dado pela Lei nº 13.820, de 2 de maio de 2019. Sustentam que o BCB não possui autonomia orçamentária e financeira para garantir a plena execução de suas atividades, sendo que a necessidade de recursos financeiros para o cumprimento de sua missão institucional exigiria a alteração do arcabouço legal e esta PEC traria a necessária evolução institucional do Banco Central do Brasil, ao prever a garantia de recursos para que as atividades relevantes da Autoridade Monetária para a sociedade sejam executadas sem constrangimentos financeiros, tanto para o Banco Central quanto para o Tesouro Nacional.

O núcleo da proposta consistiria no uso de receitas de senhoriagem para o financiamento de suas despesas. Os autores da PEC apontam que o uso da receita de senhoriagem para financiamento das atividades do Banco Central é adotado entre os mais importantes bancos centrais do mundo e que as melhores práticas internacionais recomendam que a permissão para uso da senhoriagem como fonte de financiamento seja acompanhada de regras para transferência de resultados da autoridade monetária para a autoridade fiscal.

A matéria foi distribuída à Comissão de Constituição de Justiça (CCJ), onde foi designado relator o Senador Plínio Valério, que apresentou voto pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa da PEC nº 65, de 2023 e, no mérito, por sua aprovação, na forma de substitutivo, com acatamento total das Emendas nºs 1, 2, 4, 7 e 8 e acatamento parcial das Emendas nºs 3, 5 e 6.

Em linhas gerais, o Substitutivo apresentado pelo Senador Plínio Valério manteve o núcleo da proposta, porém alterou a natureza jurídica proposta para o BCB de “empresa pública” para “empresa pública que exerce atividade estatal”.

Também determinou que ficam preservadas as competências do Conselho Monetário Nacional (CMN) previstas na Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021, e aquelas relacionadas à função regulatória do sistema financeiro estabelecidas na legislação. Apresentou alterações para

garantir a estabilidade dos futuros servidores do BCB empresa pública, bem como para evitar perdas no cálculo dos proventos de aposentadoria dos atuais servidores, seja se optarem por carreira congênere no serviço público ou por se tornarem funcionários da empresa pública BCB. Estabeleceu, ainda, que lei complementar definirá limites para o crescimento das despesas de custeio e de investimento do Banco Central.

O Substitutivo trouxe inovação não relacionada a seu objeto principal, ao determinar que a autonomia conferida ao BCB não abrange, restringe, altera ou acumula os serviços próprios da competência dos tabeliães e registradores. Entretanto, ressaltou que tal determinação não alcança a operacionalização de novos produtos financeiros, que vierem a ser criados ou regulados pelo Banco Central, a partir da utilização de novas tecnologias no processo de criação de produtos do sistema financeiro.

Por discordarmos tanto do texto original da PEC, quanto do Substitutivo proposto pelo relator, estamos apresentando voto em separado, nos termos do art. 132, § 6º, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

II – ANÁLISE

1. Inconstitucionalidade por vício de iniciativa e violação à separação de Poderes

O princípio da separação dos poderes é estabelecido no art. 2º da Constituição Federal (CF), que determina “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. A independência entre os poderes tem por finalidade estabelecer um sistema de freios e contrapesos para evitar o abuso e o arbítrio por qualquer dos Poderes. A harmonia, por sua vez, exterioriza-se no respeito às prerrogativas e faculdades atribuídas a cada um deles. A relevância da separação dos poderes é ressaltada pela Carta Magna, ao defini-la como cláusula pétrea (art. 60, § 4º, inciso III) e estabelecer toda uma estrutura institucional de forma a garantir a independência entre eles, matizada com atribuições de controle recíproco.

Assim, em respeito ao princípio da separação de poderes, o art. 61, § 1º, inciso II, da CF, determina que são de iniciativa privativa do Presidente da República, entre outras, as leis que disponham sobre:

- i. criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- ii. servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; e
- iii. criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública;

Argumentamos, portanto, que a PEC nº 65, de 2023, incorre em vício de iniciativa, pois trata de tema de iniciativa privativa do Presidente da República, mas foi proposta por Senadores. Consideramos que as restrições de iniciativa legislativa previstas no art. 61 da CF alcançam a Proposta de Emenda à Constituição em exame, tendo em vista o conjunto substancial de alterações que são buscadas. Vejamos: a PEC transforma a natureza jurídica de órgão da estrutura do Poder Executivo, extinguindo uma autarquia para criar uma empresa pública, estabelece atribuições para essa nova entidade da Administração Pública, altera o regime jurídico aplicável a seus servidores, dispõe sobre estabilidade e aposentadoria, promovendo, enfim, inúmeras alterações que afetam profundamente o funcionamento do Banco Central, tudo à revelia do Poder Executivo.

Além disso, a PEC prevê que sua regulamentação será feita por meio de lei complementar que será de iniciativa ampla, ou seja, não limitada à iniciativa privativa do Presidente da República. Nesse aspecto, a PEC determina que “Lei complementar, cuja iniciativa observará o disposto no caput do art. 61, disporá sobre os objetivos, a estrutura e a organização do Banco Central”. Ao fazer menção apenas ao caput do art. 61, tenta-se fugir das restrições de iniciativa legislativa impostas pelo § 1º, inciso II, do referido artigo. Tal subterfúgio não faz sentido e, claramente, fere a separação de poderes, pois não é possível ler-se apenas parte do art. 61, ignorando a sua essência, que é a restrição de iniciativa legislativa.

Certamente, se aprovada a PEC nº 65, de 2023, será criada enorme incerteza jurídica, com complexas e longas discussões levadas ao Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a sua constitucionalidade.

2. A incompatibilidade entre o modelo de empresa pública e as atribuições típicas de Estado exercidas pelo BCB

A Lei Complementar nº 179, de 2021, estabeleceu que o BCB é autarquia de natureza especial caracterizada pela ausência de vinculação a Ministério, de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira, pela investidura a termo de seus dirigentes e pela estabilidade durante seus mandatos.

A PEC nº 65, de 2023, propõe transformar o BCB em empresa pública, como forma de ampliar sua autonomia financeira e administrativa. O objetivo é não sujeitar o BCB aos limites de gastos impostos a todos os órgãos da administração pública, nem ao teto de remunerações do serviço público, bem como submetê-lo a regras mais flexíveis de contratação de pessoal e aquisição de bens e serviços.

Conforme texto apresentado nas demonstrações financeiras do BCB de 2023,

“em razão da composição do seu balanço patrimonial, o resultado do BCB é fortemente impactado pelas oscilações nas taxas de câmbio e de juros. Isso ocorre, principalmente, porque parte relevante dos seus ativos, que compõem as reservas internacionais do país, são constituídos em moeda estrangeira. Além disso, é importante ressaltar que todas as operações que o BCB realiza visam o alcance dos seus objetivos institucionais e não a obtenção de lucro. Dessa forma, a apuração de resultados positivos ou negativos decorrem das condições gerais da economia nacional e internacional e da necessidade de atuação do BCB junto ao sistema financeiro para o cumprimento da sua missão”. (grifamos)

Dessa forma, em documento oficial, a instituição ressalta **seu papel como executor de políticas públicas** e que, diferentemente de empresas privadas ou públicas, **não tem objetivo de lucro**.

Em nosso ordenamento jurídico, as atividades típicas de Estado são desempenhadas sob regime de direito público, pela administração direta ou pelas autarquias, neste caso se for recomendada gestão administrativa e financeira descentralizada para seu melhor funcionamento. Empresa pública é entidade com personalidade jurídica de direito privado, criada por autorização legal, com patrimônio próprio e capital social integralmente detido pelo poder público.

Conforme o art. 173 da Constituição Federal, as empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias são instituições

estatais caracterizadas pela exploração de atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços. Os bens ou serviços produzidos por essas empresas estatais são comercializados no mercado e geram as receitas que pagarão suas despesas. Dessa forma, o BCB não se enquadra na caracterização de empresa pública, pois não explora atividade econômica, como faz, por exemplo, na área financeira, os bancos públicos Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e BNDES.

Tendo em vista as funções exercidas pelo Banco Central, as quais, abrangem, entre outras, as atribuições de uma agência reguladora – regulamentar, controlar e fiscalizar a execução de serviços públicos –, sua natureza jurídica deve ser mantida como autarquia de natureza especial, a fim de reafirmar a segurança jurídica na execução de seus atos, que são típicos dos praticados pela Administração Pública.

Como bem salientou o Procurador do Banco Central, Lademir Gomes da Rocha, em audiência pública na CCJ, a mudança do direito público para o privado gera incertezas quanto à fundamentação dos contratos que autorizam o BCB a interferir no mercado como autoridade monetária. O risco é agravado em situações de instabilidade, em que há necessidade de intervenções mais pesadas no sentido de prover liquidez no mercado.

É necessário destacar, ainda, o risco jurídico quanto ao exercício do poder de polícia. O precedente do STF que autorizou empresas públicas a exercer poder de polícia, como a BHTrans (RE 633.782), deixou claro que não estava compreendido, nessa possibilidade, o exercício de capacidades normativas, que são essenciais para o Banco Central. Há risco para os regimes de autorização e de resolução, pelos quais o BC intervém diretamente na gestão de instituições privadas do sistema financeiro, interferindo pesadamente no direito de propriedade e na liberdade de empresa. Também há risco quanto ao direito sancionador, pois não se trata de aplicação de simples multas de trânsito, mas do exercício de supervisão prudencial e do papel do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN). A fragilização do BCB como poder de polícia pode acarretar agravamento do risco sistêmico no Sistema Financeiro Nacional (SFN).

A proposta do relator da PEC, em seu substitutivo, de criar uma nova figura jurídica específica para o BCB, a “empresa pública que exerce atividade estatal”, apenas confirma os sérios problemas e incertezas trazidos pela mudança proposta, submetendo a execução da política monetária e a regulação do sistema financeiro a riscos desnecessários.

3. Criação de precedente para outros órgãos públicos que tenham receitas próprias pleitearem autonomia financeira semelhante

Se aprovada a PEC, será criado um perigoso precedente para outras autarquias reivindicarem autonomia semelhante, com a prerrogativa de financiar suas despesas permanentes a partir de receitas próprias, entre as quais destacamos as seguintes: CVM, PREVIC, SUSEP, Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel, Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, Agência Nacional de Águas – ANA, Agência Nacional de Cinema – Ancine, Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq e Agência Nacional de Aviação Civil – Anac.

Reivindicação semelhante pode vir de órgãos do Poder Executivo (como universidades públicas) e sobretudo do Ministério Público e do Poder Judiciário, que tem elevado potencial de obter receitas próprias. Tanto os incentivos para aumento de despesas permanentes podem ser substanciais nestes casos, como para a expansão de receitas sem o devido cuidado com seus impactos sobre a atividade econômica em geral e setores econômicos em particular. O resultado final seria a perda de controle sobre o orçamento da União, com a sua fragmentação em várias partes autônomas, forte aumento das despesas públicas, sem quaisquer preocupações com a eficiência e economicidade desses gastos, e tudo isso em favor, basicamente, de um seleto grupo de funcionários públicos.

4. Efeitos sobre Servidores Públicos do Banco Central

O art. 2º da PEC nº 65, de 2023, estabelece que “aos servidores do Banco Central do Brasil será assegurada, nos termos da lei, a opção, de forma irretratável, entre carreiras congêneres no âmbito do Poder Executivo Federal e o quadro de pessoal do Banco Central”, o que nos parece uma afronta direta ao princípio do concurso público.

Em que pese o fato de o princípio do concurso público não constar do rol de disposições que constituem cláusula pétrea (art. 60, § 4º, da CF), há manifestações do Supremo Tribunal Federal (STF) em sentido diverso, como, por exemplo, a Súmula Vinculante nº 43:

É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.

Dentre a vasta jurisprudência da Corte sobre o tema, destacamos o seguinte excerto:

(...) as normas impugnadas autorizam a transposição de servidores do Sistema Financeiro Bandern e do Banco de Desenvolvimento do Rio Grande do Norte S.A. (BDRN) para órgãos ou entidades da Administração direta, autárquica e fundacional do mesmo Estado (...). 3. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido da **inconstitucionalidade das normas que permitem a investidura em cargos ou empregos públicos diversos daqueles para os quais se prestou concurso**. (...) 5. Vale ressaltar que os dispositivos impugnados não se enquadram na exceção à regra do concurso público, visto que não tratam de provimento de cargos em comissão, nem contratação por tempo determinado para suprir necessidade temporária de excepcional interesse público. 6. Portanto, a transferência de servidores para cargos diferentes daqueles nos quais ingressaram através de concurso público demonstra clara afronta ao postulado constitucional do concurso público. [ADI 3.552, voto do rel. Min. Roberto Barroso, P, j. 17-3-2016, DJE de 14-4-2016, destacamos]

Outro ponto a ser levado em consideração é a falta de definição do que sejam carreiras congêneres, dadas as especificidades de cada carreira, tais como diferenças de conhecimento, formação e experiência exigidos, de funções e trabalhos exercidos, de remuneração, de local de trabalho, entre outras.

A migração do atual funcionário do Banco Central para outra carreira do Poder Executivo Federal ou para a carreira de empregado na empresa pública Banco Central cria enormes incertezas e riscos em relação a questões relevantes como a estabilidade no emprego, os benefícios de aposentadoria, acesso ao plano de saúde, definição do local de trabalho, entre várias outras.

Destaque-se que se, diante de tantas incertezas, os atuais funcionários do Banco Central, migrarem em massa para carreiras congêneres, mesmo com a previsão de que eles deverão permanecer em exercício na instituição até a recomposição de seu quadro de pessoal, haverá uma renovação abrupta do quadro de funcionários, com perda de conhecimento e experiência essenciais para um bom andamento dos trabalhos da instituição.

Além disso, atualmente, o BCB tem sua autonomia operacional e administrativa reforçada pelo fato de o seu quadro de pessoal ser constituído de servidores públicos de carreira, com estabilidade no emprego, sendo comum a permanência desses funcionários na instituição por décadas, até a sua aposentadoria. Com a transformação em empresa pública, os funcionários passarão a ser empregados públicos celetistas, sem estabilidade no emprego.

Também há muita incerteza sobre a forma de contratação e blindagem da carreira, pois, atualmente, somente os cargos de Diretores e Presidente podem ser ocupados por indicados não egressos da carreira. No BCB Empresa poderá haver aumento dos cargos de livre provimento com a tendência de ocupação por indicados de fora da carreira o que pode fragilizar fortemente a supervisão bancária e a regulação do sistema financeiro.

O relator da PEC, em seu substitutivo, tentou tratar desses muitos problemas, ao prever a estabilidade no emprego dos futuros funcionários celetistas da empresa pública Banco Central, bem como definir regras para preservar os benefícios de aposentadoria dos atuais funcionários da instituição. Ao tentar consertar a PEC, o relator, apesar do voto favorável, deixou transparecer todas as fragilidades jurídicas e de mérito da iniciativa.

Ademais, ainda há muitas questões não resolvidas, que serão deixadas para lei complementar. Tal incerteza levou a maioria dos funcionários do Banco Central a rejeitar a PEC, como mostra o resultado de votação formal em participaram 4.524 servidores da ativa, aposentados e pensionistas dos quais 3.369 assinalaram a opção 3: "Sou contra a PEC 65/2023, independentemente de qualquer alteração", uma esmagadora maioria de 74,5%.

5. Aumento da dívida pública e riscos associados às interações entre Banco Central e Tesouro Nacional

O Banco Central e o Tesouro Nacional têm forte interação financeira. A Conta Única do Tesouro Nacional, que acolhe todas as disponibilidades financeiras da União, é mantida no Banco Central, que por sua vez utiliza títulos públicos da União em suas operações de controle da liquidez e tem eventuais resultados negativos cobertos por aportes da União. Tudo isso é regulado por uma legislação que assume que ativos e passivos da instituição também são ativos e passivos da União. A PEC traz incertezas a essa regulação.

Na Lei nº 13.820, de 2 de maio de 2019, que *dispõe sobre as relações financeiras entre a União e o Banco Central do Brasil e sobre a carteira de títulos mantida pelo Banco Central do Brasil para fins de condução da política monetária*, as operações entre o BC e Tesouro Nacional são tratadas como transações financeiras. Essa Lei regula a sistemática de transferência de resultados positivos ao Tesouro Nacional, bem como a cobertura de resultados negativos do BCB, ao final, por recursos do Tesouro Nacional. Essa regulação garante que o BCB tenha os recursos financeiros necessários para a execução de suas atividades.

As mudanças promovidas pela PEC nº 65, de 2023, podem transformar os fluxos que hoje são considerados financeiros em fluxos primários, impactando o resultado do primário e o limite de despesa, definidos na Lei Complementar 200, de 30 de agosto de 2023 (regime fiscal sustentável, ou novo arcabouço fiscal).

Em outras palavras, na qualidade de empresa pública não dependente, caso apresente resultado negativo, o novo BCB seria obrigado a demandar aportes e capitalizações do Tesouro, que não seriam contabilizadas enquanto despesas financeiras, sensibilizando o resultado primário e o limite de despesas. Uma vez que tais resultados venham a impactar o resultado fiscal, a transformação do BC em empresa pública representaria um desastre para as contas públicas e, por conseguinte, para a economia brasileira.

À guisa de ilustração, nos anos de 2022 e 2023, o Banco Central apresentou resultados negativos significativos. O Tesouro Nacional realizou uma transferência de R\$ 36,6 bilhões ao BCB para cobrir os prejuízos acumulados em 2022. Esse valor foi diretamente alocado a partir do Orçamento Geral da União. Em 2023, o BCB reportou resultados negativos ainda mais substanciais, atingindo R\$ 114 bilhões e o Tesouro Nacional precisou preparar uma nova alocação de aproximadamente R\$ 111 bilhões para cobrir esse déficit.

Essa situação destaca a interdependência financeira entre o BC e o Tesouro Nacional, evidenciando como as finanças do Banco podem impactar diretamente o orçamento nacional. A dinâmica entre essas duas entidades é crucial para a estabilidade fiscal do país, especialmente em períodos de volatilidade econômica ou financeira. Não é alvo da proposição legislativa, por exemplo, os impactos da PEC na aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e na forma como se dará a contabilização dos aportes do Tesouro Nacional ao BC.

O risco fiscal decorrente da obrigação de a União cobrir os resultados negativos do BC, portanto, não podem ser menosprezados. A contaminação do arcabouço fiscal pelos resultados negativos do BC colocaria em vão todo esforço que o País está fazendo para combinar responsabilidade fiscal com inclusão social e sustentabilidade ambiental.

A ausência de uma avaliação rigorosa e detalhada do impacto da PEC nº 65, de 2023, sobre a complexa relação financeira entre o BC e o Tesouro já seria motivo suficiente para recomendar a não aprovação da matéria. Além disso, a gestão monetária tem relação direta com a gestão fiscal de forma que as alterações propostas terão desdobramentos para o cenário fiscal de estabilização da dívida pública.

Ressalte-se que um efeito financeiro imediato da mudança da natureza jurídica do BCB para empresa pública será a aplicação de uma nova forma de contabilizar a dívida pública, o que levará à percepção de aumento da Dívida Bruta do Governo Geral em cerca de 10% do PIB. O montante refere-se a de títulos públicos na carteira do Banco Central que não são utilizados em operações compromissadas e que passariam a ser contabilizados na dívida. Apesar de ser uma mudança de metodologia contábil, o aumento pode ter impactos sobre a percepção de risco da dívida pela sociedade e por investidores estrangeiros que comparam dívidas brutas dos países e sobre o nível de resultado primário necessário para estabilizá-la.

Parcela substantiva da dívida bruta do governo geral - DBGG é constituída por títulos na carteira do Banco Central, voltados à gestão da liquidez da economia, sem relação direta com a questão fiscal. A Lei de Responsabilidade Fiscal proíbe que o Banco Central emita títulos para fazer a gestão da liquidez, de modo que tais títulos são emitidos pelo Tesouro Nacional.

“Art. 34. O Banco Central do Brasil não emitirá títulos da dívida pública a partir de dois anos após a publicação desta Lei Complementar.” (LCP 101/00)

Um ponto crucial, frequentemente negligenciado, é a gestão da política monetária por meio do uso extensivo das operações compromissadas, que envolvem compra e venda de títulos públicos com acordos de recompra ou revenda. Embora outros bancos centrais também utilizem esse método, o volume dessas operações no Brasil é notavelmente único, distanciando-se assim das práticas internacionais consideradas ideais.

O BCB utiliza as operações compromissadas para adicionar ou remover liquidez do sistema bancário, com o objetivo de estabilizar as reservas bancárias e manter a taxa Selic alinhada com a meta definida pelo COPOM. Nessas operações, BCB e Tesouro Nacional estão sempre envolvidos, com os títulos públicos servindo como garantias para as reservas bancárias, o que influencia diretamente a DBGG.

É importante notar que uma parcela significativa da dívida pública brasileira possui natureza monetária, não apenas fiscal. Tal relevância alcançou a cifra de R\$ 1,205 trilhão em dezembro de 2023, proporção que representava 11,1% do PIB, e aumentou para 12,3% do PIB em fevereiro de 2024. Portanto, a gestão monetária no Brasil está intrinsecamente ligada à gestão da dívida pública, e a conexão entre o Banco Central e o Tesouro Nacional não deve ser desconsiderada.

Entre 24 e 28 de junho de 2024, o Banco Central realizou operações compromissadas tomadoras de recursos de curtíssimo prazo, em volume médio de R\$ 1 trilhão por dia. Para efeitos de comparação, em 2006, essas operações representavam cerca de R\$ 150 bilhões com valores atualizados. As operações compromissadas saíram do patamar de cerca de 1% da DBGG, em 2006, para o volume total de 24% da DBGG, em 2024 (cerca de R\$ 1,7 trilhão). Um crescimento vertiginoso de operações de curto prazo que evidencia uma relação complexa entre Banco Central, Tesouro Nacional e instituições financeiras privadas.

No geral, a dívida pública federal do Brasil encerrou o mês de abril de 2024 em R\$ 6,7 trilhões. Além disso, há previsões que indicam que a dívida pública poderá alcançar entre R\$ 7 trilhões e R\$ 7,4 trilhões ao final de 2024. Parcela significativa do montante foi paulatinamente aumentado artificialmente pela utilização das operações compromissadas para gestão monetária, instrumento já superado pela possibilidade de se utilizar depósitos voluntários.

As notas de crédito de um país, também conhecidas como *ratings* de crédito soberano, são avaliações feitas por agências especializadas que indicam a capacidade e a probabilidade de um país pagar suas dívidas. Esses *ratings* são fundamentais para os investidores, pois influenciam as condições sob as quais os países podem tomar empréstimos no mercado internacional. Pondero, caso o instrumento de operações compromissadas fosse excluído na gestão monetária, cerca de R\$ 1,7 trilhão seria excluído da contabilização da Dívida Pública melhorando a avaliação de risco e o grau de investimento do

país. Tal medida atrairia bilhões de dólares em investimento contribuindo para o cenário econômico do país.

A Lei nº 14.185, de 14 de julho de 2021, dispõe sobre o acolhimento pelo BCB de depósitos voluntários à vista ou a prazo das instituições financeiras. A lei aprovada pelo Congresso Nacional teve autoria deste mesmo Senador em 2020 e representa importante instrumento monetário para o país migrar do sistema de operações compromissadas para depósitos remunerados voluntários. Esses depósitos não configuram relação direta com o Tesouro Nacional, assim sendo possível o Banco Central realizar gestão da moeda sem incorrer em dívida. Caso seja levado adiante, esse instrumento poderia reduzir a dívida pública em cerca de $\frac{1}{4}$. Em outros termos, o endividamento público brasileiro não só aumentou em nível como o seu serviço – e a sua gestão, diga-se – se deterioraram de forma não justificada nos últimos anos.

Resta a dúvida quanto aos motivos que levam o Banco Central a não avançar na utilização dos depósitos voluntários como instrumentos de gestão monetária. Essa questão deveria estar no centro das preocupações que a transformação do Banco em empresa pública suscita. Trata-se de grande montante de valores, na ordem dos trilhões de reais; e toda cautela é necessária para avaliar os impactos de alterações legislativas.

6. Financiamento adequado do BCB não requer sua transformação em empresa pública

Na justificção da PEC 65, de 2023, argumenta-se que a maior autonomia orçamentária e financeira do BCB é necessária para garantir que as relevantes atividades da instituição sejam executadas sem constrangimentos financeiros, tanto para a instituição quanto para o Tesouro Nacional.

O argumento de que a autonomia orçamentária e financeira é necessária para garantir a plena execução das atividades do BCB, como colocado na justificção da PEC, não é correto, pois as maiores despesas da autoridade monetária não são as despesas de custeio, investimento e pessoal, mas sim as despesas financeiras do Orçamento da Autoridade Monetária, resultantes do descasamento da remuneração de seus ativos e passivos. Tais despesas não enfrentam qualquer restrição, e, como vimos, o arcabouço legal atual garante a cobertura pelo Tesouro Nacional de eventuais resultados negativos do BCB.

Atualmente, o BCB trabalha com dois orçamentos:

a) Orçamento Administrativo: Esse orçamento é regulado pela Lei Orçamentária Anual (LOA) e inclui despesas obrigatórias do Banco Central, como salários e benefícios, além de despesas discricionárias de custeio e investimento. Impacta diretamente os gastos primários da União. Segundo o valor pago em 2023, o total de recursos foi de R\$ 3,8 bilhões.

b) Orçamento da Autoridade Monetária (OAM): Legalmente, prevê receitas e despesas ligadas às funções do Banco Central, como gestão das reservas internacionais e circulação de moeda. Aprovado pelo Conselho Monetário Nacional, não passa pela LOA e é dividido em:

- Financeira: inclui despesas e receitas financeiras (cerca de R\$ 1 trilhão) relacionadas à política monetária e cambial, que não afetam a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP).
- Administrativa: engloba despesas e receitas primárias (cerca de R\$ 1 bilhão em despesas e R\$ 0,5 bilhão em receitas) que impactam a DLSP, incluindo custos de manutenção e distribuição de numerário, entre outros.

Percebe-se que o BCB tem lógica dual, ao ter orçamento gigantesco de Autoridade Monetária ao mesmo tempo que administrativamente trabalha com recursos modestos de funcionamento do corpo administrativo.

A questão de restrição fiscal, decorrente dos déficits primários acumulados do país na última década tem levado diversas áreas do Estado brasileiro ao quase colapso em termos de funcionamento administrativo básico. Servidores de inúmeras áreas reivindicam recursos após cenário devastador da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, chamada também de Teto de Gastos, que inaugurou a austeridade fiscal sem precedentes no país.

Com o BCB não foi diferente. De 2019 a 2022, o orçamento administrativo teve uma redução contínua de 16% devido às restrições impostas.

No primeiro ano do atual governo Lula, em 2023, já houve uma pequena recuperação do orçamento administrativo do BCB, que deve se ampliar nos próximos anos, com a aprovação dos reajustes dos servidores da

instituição, de 23% nominais, divididos em duas parcelas, uma em janeiro de 2025 e outra em maio de 2026. O salário de final de carreira de analista, que hoje é de R\$ 29,8 mil, chegará a R\$ 36,7 mil em 2026.

Segundo consta no Relatório Integrado de Gestão do BACEN:

”Comparando com os valores utilizados em 2022, houve um aumento de 7,4% no grupo de despesas discricionárias (custeio e investimento) e de 4,3% no grupo de despesas obrigatórias (pessoal, encargos sociais e benefícios). Assim, o valor utilizado total de 2023 foi 4,5% maior que o de 2022.” (BACEN, 2024, p. 52)

Ainda segundo o Relatório, em 2023, das dotações orçamentárias de R\$ 3,8 bilhões alocadas na unidade orçamentária, 92,7% do total, R\$ 3,69 bilhões são destinados para pessoal, encargos sociais e benefícios. R\$ 222 milhões (5,6%) são verba de custeio e somente R\$ 69,6 milhões (1,7%) verbas de investimento.

Em outras palavras, o orçamento de investimentos do banco poderia ser aumentado substancialmente com algumas centenas de milhões reais. O montante seria suficiente para resolver os problemas de gestão orçamentários do BCB e assegurar o aumento remuneratório e reajustes reivindicados pelos servidores. A expansão da rede informatizada e do sistema de Transferência Monetária Instantâneo em Real (PIX) pode ser alvo de projetos específicos que reorganizem internamente o banco, sem a necessidade de alteração constitucional e de inovação legislativa de tanta expressão e tamanhos riscos. As questões orçamentárias podem ser resolvidas por instrumentos legítimos do Congresso Nacional e do Poder Executivo.

Ante os números apresentados, questiona-se se é realmente necessário alterar a natureza jurídica da instância mais alta de gestão do Sistema Financeiro Nacional, por conta de valores administrativos na ordem dos milhões de reais, que podem ser considerados pequenos se comparados com o volume de trilhões de reais transacionados pelo BCB.

Vejamos a questão orçamentária por outra ótica. Ao discutir as receitas BCB, é crucial reconhecer que, exceto por taxas e multas que são contabilizadas como parte das receitas primárias do Orçamento da Autoridade Monetária (OAM), o BC não possui o que tradicionalmente se chamaria de "receitas próprias". Isso se deve ao fato de que os ativos geradores de receita

sob sua gestão não pertencem ao BC isoladamente, mas sim ao Estado e ao brasileiro.

A Constituição Federal do Brasil, em seu artigo 21, incisos VII e VIII, esclarece que a emissão de moeda e a gestão das reservas internacionais são competências exclusivas da União. Esses ativos, portanto, são de propriedade coletiva nacional e estão sob a administração do Banco Central como parte de suas funções institucionais.

Embora os ganhos de senhoriagem e os resultados advindos da gestão das reservas internacionais não sejam diretamente contabilizados como receitas na contabilidade tradicional, essas formas de receitas geradas pela gestão de ativos e passivos são, em geral, transferidas à União. Essa transferência é obrigatória conforme o artigo 7º da Lei Complementar nº 101, de 2000, e reiterada pela Lei nº 13.820, de 2019, que determina a destinação desses recursos.

A senhoriagem, no caso, frequentemente está associada às atividades de um Banco Central, refere-se ao lucro obtido pela emissão de moeda. Essencialmente, é a diferença entre o valor nominal da moeda e o custo de sua produção e distribuição. Para os bancos centrais, a senhoriagem representa uma fonte de receita importante, derivada de sua capacidade exclusiva de emitir moeda. Contudo, essa atividade e seus resultados representam uma fonte de financiamento geral da União e não deveriam ser apropriados para custeio e investimento somente pelo BCB.

Pela ótica das despesas, vemos que há uma relação complexa entre o Tesouro Nacional e o BC na gestão dos ativos da Autoridade Monetária que faz gestão das reservas. Conforme mencionado anteriormente, nos anos de 2022 e 2023, o BCB apresentou expressivos resultados financeiros negativos, na ordem de R\$ 36,6 bilhões e R\$ 111 bilhões, respectivamente, valores que precisaram ser cobertos pelo Tesouro Nacional, nos termos da lei.

No contexto do regime jurídico de empresas públicas, a possibilidade de receber recursos financeiros do controlador poderia caracterizar uma situação de dependência. A Lei Complementar nº 101, de 2000, define no inciso III do artigo 2º que uma "empresa estatal dependente" é aquela controlada que recebe do ente controlador recursos financeiros para despesas de pessoal, custeio em geral ou capital, com a exceção dos recursos provenientes de aumento de participação acionária.

De acordo com o relatório da PEC 65, de 2023, a autonomia orçamentária de uma autoridade monetária é descrita como "a capacidade de um banco central elaborar, aprovar e executar seu próprio orçamento, de forma separada e independente do governo". Adicionalmente, a autonomia financeira é vista como "a capacidade de o banco central poder utilizar as receitas próprias, geradas pelos seus ativos, para custear suas despesas com pessoal, custeio em geral, investimentos e outras". A dependência financeira das estatais se integra ao Orçamento Geral da União, afetando assim a autonomia orçamentária que se busca alcançar.

Além disso, a PEC não promove alterações na Lei nº 13.820, de 2019. Argumenta-se que não é possível garantir antecipadamente que não haverá necessidade de transferências orçamentárias do governo, contrariando afirmações anteriores de independência financeira.

Nesse contexto, o BC atua mais como um administrador de recursos nacionais do que como proprietário de ativos que geram receitas. A emissão de moeda, por exemplo, não é uma atividade comercial com fins lucrativos, mas uma função monetária central que visa controlar a oferta monetária e sustentar a estabilidade econômica. Similarmente, as reservas internacionais, apesar de serem ativos que podem gerar retornos financeiros por meio de investimentos, são primariamente mantidas para apoiar a política cambial e fortalecer a posição financeira do país no cenário global.

Portanto, ao considerar a estrutura financeira e a natureza das receitas do Banco Central, torna-se evidente que as operações que geram retornos não são medidas de geração de lucro para o BC, mas sim estratégias de gestão macroeconômica em nome de toda a nação. Essa distinção é fundamental para entender a função e o papel do Banco Central dentro da estrutura fiscal e econômica do Brasil.

As únicas restrições orçamentárias e financeiras enfrentadas atualmente pelo BCB estão relacionadas às despesas relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos. Em relação às despesas mencionadas, o BCB enfrenta as mesmas restrições que outros órgãos públicos, autarquias, fundações públicas ou agências reguladoras. Nesse aspecto, as restrições de recursos enfrentadas pelo BCB não são diferentes das enfrentadas por outras autarquias que exercem função de regulação e supervisão de determinadas atividades econômicas, tais como a Comissão de Valores Mobiliário (CVM) e as agências reguladoras. Tais restrições apenas refletem

as limitações de recursos enfrentadas pelo Estado brasileiro como um todo, bem como a necessidade de a União alcançar suas metas fiscais, como sempre ressaltado, em pronunciamentos públicos, pelo Presidente do Banco Central, Roberto Campos Neto.

Claro que há demandas com vistas a melhorar a remuneração e as condições de trabalho dos servidores, bem como ampliar a disponibilidade de recursos para investimentos relevantes da instituição, mas tudo isso pode ser tratado no âmbito de negociações com o Ministério do Planejamento e Orçamento, não fazendo sentido criar tantas incertezas e graves problemas jurídicos e operacionais, resultantes da alteração da natureza jurídica do Banco Central do Brasil.

Consideramos possível e necessário pensar mecanismos que assegurem o financiamento adequado do BCB sem os riscos que envolvem a transformação da autarquia em empresa pública por meio de PEC de iniciativa parlamentar.

III – VOTO

Pelo exposto, o voto é pela **rejeição** da Proposta de Emenda à Constituição nº 65, de 2023, bem como do Substitutivo a ela apresentado.

Sala da Comissão,

Senador ROGÉRIO CARVALHO

2



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 2511, DE 2024

Altera a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, para prever o crime de ocupação ou invasão de praia, com restrição de acesso e circulação ao público.

AUTORIA: Senador Esperidião Amin (PP/SC)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

PROJETO DE LEI Nº , DE 2024

Altera a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, para prever o crime de ocupação ou invasão de praia, com restrição de acesso e circulação ao público.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“**Art. 10-A.** Impedir ou dificultar, por qualquer meio, o acesso livre e franco à praia ou ao mar, em desacordo com o art. 10:

Pena – seis meses a dois anos de detenção, e multa.

Parágrafo único. Nas mesmas penas incorre quem:

I - ocupa indevidamente ou sem autorização, ainda que de forma temporária, área de praia ou servidão de passagem que a atenda;

II - indevidamente urbaniza ou, tendo responsabilidade funcional, permite a urbanização de terreno adjacente à praia, de forma que dificulte ou inviabilize o acesso livre e franco à praia e ao mar.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

As praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado por lei o livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer

Senado Federal – Anexo II – Ala Senador Nilo Coelho – Gabinete 2

70165-900 – Brasília – DF

Telefone: (61)3303-6446

E-mail: sen.esperidioamin@senado.leg.br

Assinado eletronicamente por Sen. Esperidião Amin

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/7583208857>

Avulso do PL 2511/2024 [2 de 4]





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **ESPERIDIÃO AMIN**

direção e sentido, salvo trechos de interesse de segurança nacional ou de proteção ambiental.

Não está capitulado crime específico para quem tenha a iniciativa de ocupar as praias e restringir acesso ao público. Há exemplos de fatos tais em nossa vasta orla, sejam de empreendimentos turísticos, casas ou prédios, que avançam as suas instalações sobre as praias. Igualmente, a leniência da autoridade deve ser punida.

A previsão de crime busca gerar maior intimidação e prevenção geral, oferecendo mais força e responsabilidade para o poder público e para a sociedade como um todo.

Por estes motivos, conto com a colaboração dos eminentes pares para aprovação desta matéria de grande relevância.

Sala das Sessões,

Senador **ESPERIDIÃO AMIN**



LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 7.661, de 16 de Maio de 1988 - Lei do Gerenciamento Costeiro - 7661/88
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei:1988;7661>



PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 2511, de 2024, do Senador Esperidião Amin, que *altera a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, para prever o crime de ocupação ou invasão de praia, com restrição de acesso e circulação ao público.*

Relator: Senador **FLÁVIO BOLSONARO**

I – RELATÓRIO

Vem à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em decisão terminativa, o Projeto de Lei (PL) nº 2.511, de 2024, de autoria do Senador Esperidião Amin, que altera a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, para tipificar o crime de ocupação ou invasão de praia, com restrição de acesso e circulação ao público.

Em síntese, a proposição legislativa em exame tem como objetivo tipificar como crime a conduta de “impedir ou dificultar, por qualquer meio, o acesso livre e franco à praia ou ao mar”, com a pena de seis meses a dois anos de detenção, e multa. Nos termos do parágrafo único, nas mesmas penas incorre quem: i) ocupa indevidamente ou sem autorização, ainda que de forma temporária, área de praia ou servidão de passagem que a atenda; ii) indevidamente urbaniza ou, tendo responsabilidade funcional, permite a urbanização de terreno adjacente à praia, de forma que dificulte ou inviabilize o acesso livre e franco à praia e ao mar.

De acordo com o autor do PL, “a previsão de crime buscar gerar maior intimidação e prevenção geral, oferecendo mais força e responsabilidade para o poder público e para a sociedade como um todo”.

Não foram apresentadas emendas ao PL no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Preliminarmente, registramos que a matéria sob exame não apresenta vícios de constitucionalidade formal, uma vez que o *direito penal* está compreendido no campo da competência legislativa privativa da União, consoante dispõe o art. 22, I, da Constituição Federal. Ademais, não se trata de matéria submetida à iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do § 1º do art. 61, da Carta Magna.

Por sua vez, não encontramos óbices regimentais ao prosseguimento da análise da matéria.

No mérito, entendemos que o PL é conveniente e oportuno.

Nos termos do *caput* do art. 10 da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1998 (que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências), “as praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao maior, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica” (*caput*). Ademais, com base no § 1º do referido dispositivo legal, “não será permitida a urbanização ou qualquer forma de utilização do solo na Zona Costeira que impeça ou dificulte o acesso assegurado no *caput* deste artigo”.

Em regulamentação a esse dispositivo legal, o art. 21 do Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004, definiu, por meio de seu § 1º, que o Poder Público Municipal, em conjunto com o órgão ambiental, assegurará no âmbito do planejamento urbano, o acesso às praias e ao mar, ressalvadas as áreas de segurança nacional ou áreas protegidas por legislação específica, considerando os seguintes critérios: i) nas áreas a serem loteadas, o projeto do loteamento identificará os locais de acesso à praia, conforme competências dispostas nos instrumentos normativos estaduais ou municipais; ii) nas áreas já ocupadas por loteamentos à beira mar, sem acesso à praia, o Poder Público Municipal, em conjunto com o órgão ambiental, definirá as áreas de servidão de passagem, responsabilizando-se por sua implantação, no prazo máximo de dois anos, contados a partir da publicação deste Decreto; e iii) nos imóveis rurais, condomínios e quaisquer outros empreendimentos à beira mar, o proprietário será notificado pelo Poder Público Municipal, para prover os acessos à praia, com prazo determinado, segundo condições estabelecidas em conjunto com o órgão ambiental.

Não obstante essas previsões legal e regulamentar, o que vem ocorrendo na prática é bem diferente. Conforme bem salientado pelo autor do PL, ilustre Senador Esperidião Amin, há vastos exemplos “em nossa orla, sejam de empreendimentos turísticos, casas ou prédios, que avançam as suas instalações sobre as praias”.

Assim, embora seja possível, em tese, a demolição de qualquer obra ou a aplicação de multa a seus responsáveis, não é o que vem ocorrendo na prática, em razão da omissão do Poder Público, fazendo com que, não raras vezes, seja dificultado ou, até mesmo, impedido o acesso público às praias, que, como vimos, são bens públicos de uso comum.

É importante ressaltar que a tipificação de qualquer crime é uma questão de política criminal, cabendo ao Poder Legislativo definir quais condutas devem ser prevenidas e coibidas por meio do direito penal. Por sua vez, o direito penal é regido, dentre outros, pelos princípios da intervenção mínima e da fragmentariedade. Segundo esses princípios, o direito penal deve ser utilizado para a proteção de bens jurídicos mais importantes e necessários à vida em sociedade.

Assim, o direito penal deve ser a *ultima ratio* e ter caráter subsidiário, de modo a interferir o menos possível na vida em sociedade, devendo ser aplicado somente quando os demais ramos do direito, comprovadamente, não forem capazes de proteger aqueles bens considerados de maior importância.

Como vimos, o Poder Executivo Municipal e os órgãos ambientais respectivos não vêm sendo capazes, por meio do direito administrativo sancionador, de impedir as inúmeras ocupações e invasões das praias brasileiras por todo o nosso amplo litoral. Muito pelo contrário, o que se vê é a multiplicação de casas, prédios e empreendimentos turísticos que impedem o acesso da população brasileira a esse bem de uso comum, que é essencial ao lazer de todo o brasileiro e constitui direito social protegido pela nossa Constituição Federal.

Portanto, extremamente oportuno é o PL nº 2.511, de 2024, que cria o art. 10-A na Lei nº 7.661, de 1988, tipificando o crime de “ocupação ou invasão de praia, com restrição de acesso e circulação ao público”. Apresentaremos apenas uma emenda redacional, para acrescentar a expressão “desta Lei” ao final do *caput* do art. 10-A, inserido pelo art. 1º do PL, em consonância com a alínea “g” do inciso II do art. 11 da Lei Complementar nº

95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2.511, de 2024, com a emenda que apresentamos a seguir:

EMENDA Nº – CCJ (REDAÇÃO)

Dê-se ao *caput* do art. 10-A da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1998, acrescido pelo art. 1º do Projeto de Lei nº 2.511, de 2024, a seguinte redação:

“**Art. 10-A.** Impedir ou dificultar, por qualquer meio, o acesso livre e franco à praia ou ao mar, em desacordo com o art. 10 desta Lei:

.....”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator