

## COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO

Ao Relatório Apresentado à 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 avaliada na CCJ, apresenta 8 artigos e tem como objetivo central prever autonomia orçamentária e financeira ao BCB.

Atualmente, nos termos do art. 6º da Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021, o BCB é uma “*autarquia de natureza especial*”. Essa natureza jurídica é contrária à previsão desse mesmo artigo legal de conceder autonomia administrativa e financeira ao BCB, tanto que, após três anos e meio de vigência, a condição do BCB encontra-se inalterada nestes aspectos.

A PEC 65/2023, que tem como primeiro signatário o Senador Vanderlan Cardoso (PSD/GO), propõe alterar a natureza jurídica do BCB,

exatamente com o objetivo de fazer cumprir a intenção dos legisladores de 2021, de dar ampla autonomia ao BCB, incluindo os aspectos orçamentário, financeiro e administrativo. Para essa finalidade, a proposta era de transformar o BCB em “*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.*” (negrito adicionado).

Após amplos debates entre parlamentares, governo e sociedade – no qual se destacam a Audiência Pública realizada em 18 de junho de 2024 e as discussões em várias reuniões da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) deste Senado Federal – este Relator houve por bem, diante dos questionamentos sobre o formato de empresa pública, especificar melhor a diferença entre a empresa pública BCB e as demais. Dessa forma, a redação da PEC foi alterada para “*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.*” (negrito acrescido).

Dessa maneira, esperava-se estabelecer, de maneira definitiva, que o BCB seria uma **empresa pública única** no ordenamento jurídico brasileiro, tal quais os demais bancos centrais o são nos seus respectivos países. As razões para esse caráter único são diversas. Bancos centrais tipicamente reúnem atribuições especificamente públicas, tais como a emissão da moeda nacional, a gestão das reservas internacionais do país, a fiscalização e a regulamentação do sistema financeiro etc., com competências marcadamente privadas, próprias de bancos, como são a captação de depósitos e a realização de empréstimos, em ambos os casos com instituições financeiras. Assim, seus balanços são similares aos das instituições financeiras, com títulos em seu ativo e depósitos em seu passivo. Por essas razões, tanto as recomendações de melhores práticas internacionais, quanto as experiências de bancos centrais de referência, e ainda a classificação estatística, atribuem a essas entidades categorias e classificações próprias, distintas das demais instituições.

E, no entanto, permaneciam dúvidas sobre quais características do ente empresa pública o BCB assumiria e de quais outras ele seria legalmente excepcionalizado. Havia questionamentos sobre se o BCB teria conselhos de administração e fiscal, como eles seriam compostos e como isso eventualmente interferiria em sua autonomia. Igualmente, mesmo após a especificação de que o BCB seria empresa pública que exerce atividade estatal, permaneceram argumentos alegando a inadequação desse instituto, tendo em vista que existem empresas públicas que exploram atividade econômica, com fins de lucro. Dessa forma, seguiram-se algumas avaliações sobre incentivos eventualmente desalinhados no BCB, com a necessidade de gerar receitas em seu balanço potencialmente concorrendo com os objetivos legais de política monetária. Todos esses temas, e outros, foram sendo gradualmente dirimidos durante o debate público, restando solucionadas as dúvidas levantadas e, quando necessário, sendo revisado o substitutivo ou aceitas emendas para aspectos específicos.

Ainda assim, e contemplando em nova redação da PEC os termos do consenso havido após os debates na CCJ, proponho alteração ao § 4º do art. 164 da Constituição, de forma a deixar claro que seu objetivo é **dotar o BCB de uma natureza jurídica única**, que possibilite efetivamente que a instituição passe a dispor, aprovada a PEC 65/2023 e a Lei Complementar nela prevista, de autonomia orçamentária, financeira e administrativa. Para isso, torna-se necessário inovar, criando para o BCB a natureza jurídica de uma *“corporação integrante do setor público financeiro que exerce atividade estatal”*.

A PEC 65/2023 passa, assim, a acrescentar esse tipo de entidade no ordenamento jurídico brasileiro, de forma a deixar cristalino, sem sombra de dúvidas, o **caráter jurídico-institucional único do BCB**. Ao invés de se buscar adaptar o instituto jurídico existente de empresa pública às especificidades do BCB, trata-se agora de criar formatação jurídica própria e específica ao BCB.

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 irrevogável, 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. 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 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 justificativa 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.

## 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 justificção 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, entendo necessário

apresentar 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 corporação integrante do setor público financeiro, que exerce atividade estatal, 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 parágrafo no art. 164 da Constituição conforme abaixo:

Art. 164. ....

§ 10º A lei complementar de que trata o § 6º estabelecerá, após concluída a recomposição do quadro de pessoal prevista no § 1º do art. 2º, limites para o crescimento das despesas orçamentárias do Banco Central, respeitando:

I – a autonomia orçamentária e financeira da instituição;

II – o pleno alcance de seus objetivos institucionais, previstos em lei complementar; e

III 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.. (NR)

**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 14 emendas apresentadas.

Foram apresentadas até a data de 02 de setembro de 2024 um total de 14 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. Rejeitamos as duas emendas por traduzirem apenas interesses privados, com possibilidade inclusive de multiplicação discutível no futuro

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, do senador Lucas Barreto, prevê 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 congênera, conforme disposto na lei complementar de que trata o § 6º do art. 164 da Constituição.” Todas essas emendas atendem aos interesses da PEC e opinamos por sua aprovação.

Tanto a emenda nº 8 quanto nº 9 foram apresentadas pelo senador Oriovisto Guimarães. A primeira delas determina que a ressalva prevista no texto original do § 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.” Já a segunda, nona da lista, estabelece 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.” Faz justiça aos funcionários e merece portanto aprovação.

A emenda de nº 10, do senador Messias de Souza, dispõe sobre o relacionamento financeiro entre o Banco Central e a União. Aprovamos a emenda parcialmente, alterando apenas seu § 10, determinando que “a operacionalização de novos produtos financeiros, que vierem a ser criados ou regulados pelo Banco Central partir da utilização de novas tecnologias no processo de criação de produtos do sistema financeiro poderão ser excepcionalizados do alcance de que trata o art 9º nos termos da lei”. Somos pelo acatamento da Emenda de nº 10, com a substituição dos termos “poderão ser excepcionalizados”, por “serão excepcionalizados”.

Durante a tramitação da matéria, o ilustre Senador Ciro Nogueira apresentou a Emenda nº 11 à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 65, de 2023, que pretende inserir dispositivos referentes ao Fundo Garantidor de Créditos (FGC). Vale aqui lembrar que o Fundo Garantidor de Créditos (FGC) foi constituído a partir de norma oriunda do Conselho Monetário Nacional - CMN (Resolução CMN nº 2.197/1995), como uma pessoa jurídica (associação) de direito privado interno, tendo seu estatuto e seu regulamento submetidos à aprovação do CMN.

Com esse modelo, o FGC vem contribuindo há quase trinta anos para a estabilidade do SFN e prevenção de crise bancária sistêmica, dada garantia que presta, bem assim com a contratação de operações de assistência ou suporte financeiro a suas associadas.

O sucesso do modelo vigente é corroborado pelo fato de o FGCoop, criado em 2014, seguir o mesmo tipo de governança privada e com idêntica contribuição para a estabilidade e eficiência do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo. Embora o modelo de gestão privada dos sistemas de garantia de depósitos (DGS) não seja majoritário, ele vigora em mais de trinta jurisdições com sistemas financeiros complexos, como Alemanha, França, Itália, Suíça, Japão, Singapura, Hong Kong, Canadá, México etc. e tem cumprido suas funções em todos esses países com a mesma efetividade apresentada no Brasil. O sucesso na prática da gestão privada de DGS é corroborado em publicação acadêmica que critica o endosso do Fundo Monetário Internacional (FMI) à administração pública dos DGS e sugere que a administração privada deve ser considerada uma opção viável e superior, que promove maior eficiência de execução, administração independente e maior tolerância a risco.

Ademais, não há notícia de que DGS seja matéria constitucional em nenhum país. Eventuais aperfeiçoamentos sobre acesso a fundos públicos, a confidencialidade com reguladores e o modelo de gestão e governança serem objeto de legislação infraconstitucional específica. Constitucionalizar o FGC inibiria a criação de outros fundos garantidores, a exemplo do FGCoop.

De igual forma, os valores da garantia do FGC não devem estar engessados na Constituição Federal, sob pena de comprometer a capacidade de atuação do fundo em momentos de crises. Exemplo disso é que na “crise” da Covid19 houve necessidade de rápida ação do CMN, BCB e FGC na alteração das regras que tratam do Depósito à Prazo com Garantia Especial (DPGE) para conter empobrecimento e liquidez. O valor da garantia do DPGE passou de R\$ 20 para R\$ 40 milhões de reais e foi criado o DPGE interfinanceiro que garante à instituição associada ao FGC até R\$ 400 milhões. Essas medidas rápidas foram fundamentais para sanear o empobrecimento de liquidez.

Além disso, atualmente, o limite de R\$250 mil de garantia ordinária cobre mais de 99% dos depósitos e investimentos em produtos elegíveis e cerca de 50% dos valores financeiros desses produtos, mesmo patamar verificado nas principais jurisdições. Não obstante o debate sobre os atuais valores das garantias prestadas pelo FGC e FGCoop também pode se dar na esfera infralegal.

Por todas essas razões, a Emenda nº 11 é inoportuna, ao contrariar o modelo bem-sucedido na prática nacional e internacional e ao engessar no texto constitucional matéria regulatória de natureza essencialmente dinâmica e que requer a disciplina em disposições legais mais flexíveis. Isso exposto, voto pela rejeição da Emenda nº 11.

A emenda de nº 12, do senador Eduardo Gomes, propõe acrescentar novo artigo à PEC 65, de 2023, propondo que “Aos entes supervisionados pela autoridade de que trata o art. 164 fãulta-se a implementação de novos produtos e serviços financeiros em âmbito digital, assegurada, na forma legal, a auditabilidade, a segurança cibernética, a proteção de dados e perfis pessoais e a manutenção e interoperabilidade com os sistemas de registros públicos e demais serviços prestados em consonância com o art. 236 da Constituição Federal e legislação especial aplicável, necessários e indispensáveis à garantia da publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos realizados.” E acrescentando um parágrafo único com o seguinte teor: “Os emolumentos devidos em razão

dos serviços previstos no art. 236 da Constituição Federal serão, necessariamente, a base de cálculo para qualquer taxa ou acréscimo legal destinado a entes públicos ou a qualquer entidade de fiscalização e regulação.”

Em que pese o zelo da emenda nº 12, em “garantir a interoperabilidade entre os novos meios de pagamento e plataformas digitais, regulados pelo Banco Central, e os sistemas de registros públicos e notariais, preservando a integração e a segurança desses sistemas” somos pela rejeição desta emenda em função de trazer matéria que não coaduna diretamente com a proposta central da PEC (qual seja a concessão de autonomia financeira e orçamentária à Autoridade Monetária).

A emenda de nº 13, de autoria do senador Lucas Barreto, traz seis (6) propostas de aperfeiçoamento que são descritas abaixo e seguidas, cada uma, da apreciação deste Relator (se a modificação é acatada ou não):

- a) Dê-se nova redação ao art. 164, § 4º, previsto no art. 1º: Art. 164.....  
 § 4º O Banco Central é instituição de natureza especial com autonomia técnica, operacional, administrativa, orçamentária e financeira, organizada sob a forma de pessoa jurídica de direito privado integrante do setor público financeiro, que exerce atividade estatal, dotada de regime jurídico próprio e poder de polícia, incluindo poderes de regulação, supervisão e resolução, na forma da lei.

Parecer: modificação acatada.

- b) Dê-se nova redação ao art. 164, § 6º, I, previsto no art. 1º: Art. 164.....  
 § 6º.....  
 I – a autonomia de gestão administrativa, contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial;

Parecer: modificação acatada pois evita duplicidade com o

que está posto no § 10 do art. 164

- c) Dê-se nova redação ao art. 164, § 6º, II, previsto no art. 1º:  
 Art. 164.....  
 §6º.....  
 II – a ausência de vinculação a Ministério ou a qualquer órgão ou sistema da Administração Pública e de tutela ou subordinação hierárquica;

Parecer: modificação acatada

- d) Dê-se nova redação ao art. 164, § 10, I, previsto no art. 1º, a ser renumerado:  
 Art. 164.....  
 § 10º.....  
 I - será elaborado e executado por ato próprio do Banco Central, sujeitando-se as despesas de custeio e de investimento nele previstas à apreciação prévia do Conselho Monetário Nacional, com posterior deliberação conclusiva da comissão temática pertinente do Senado Federal;

Parecer: modificação acatada. (Obs: a emenda se refere ao § 10º e não ao § 9º).

- e) Dê-se nova redação ao art. 3º, suprimindo-se seu parágrafo unico:  
 Art. 3º A comissão temática pertinente do Senado Federal estabelecerá, após concluída a recomposição do quadro de pessoal prevista no § 1º do art. 4º, limite para o crescimento do montante global de despesas de custeio e de investimento do Banco Central, incluídas as despesas de pessoal e encargos sociais, respeitando a sua autonomia orçamentária, financeira e administrativa e o pleno alcance de seus objetivos institucionais, previstos em lei complementar.

Parecer: modificação rejeitada.

f) Inclua-se um artigo na PEC:

Art. X As transferências e coberturas de resultados e as emissões e resgates de títulos previstos na legislação de que trata o art. 164, § 8º, da Constituição não serão contabilizados para fins de apuração das metas fiscais de resultado primário do setor público e não integrarão a base de cálculo do montante global das despesas primárias referentes ao regime fiscal de que trata o art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, ou a eventual regime que venha a substituí-lo.

Parecer: modificação rejeitada. A temática se necessária será contemplada na Lei Complementar referida no § 6 do art. 164.

A emenda de nº 14 , de autoria do senador Sérgio Moro, traz quatro (4) propostas de aperfeiçoamento que são descritas abaixo e seguidas, cada uma, da apreciação deste Relator (se a modificação é acatada ou não):

a) Dê-se nova redação ao § 6º do art. 164 da Constituição Federal, como proposto pelo art. 1º do Substitutivo apresentado à Proposta de Emenda à Constituição nº 65, de 2023, nos termos a seguir:

“Art. 164.....

.....  
 § 6º Lei complementar disporá sobre os objetivos, a estrutura e a organização do Banco Central, asseguradas:  
 . ” (NR)

Parecer: modificação rejeitada.

b) Acrescente-se no art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 65, de 2023, o seguinte inciso ao § 6º do art. 164 da Constituição Federal, renumerando- se o atual inciso III, nos termos do Substitutivo apresentado:

“Art. 164.....

§ 6º .....

III – a prerrogativa de submeter, por ato próprio, proposições legislativas ao Presidente da República, em assuntos de seu interesse institucional. ” (NR)

Parecer: modificação acatada.

- c) Dê-se nova redação ao § 3º do art. 4º da Proposta de Emenda à Constituição nº 65, de 2023, nos termos do Substitutivo apresentado:

“ Art. 4º .....

§3º Os servidores do Banco Central do Brasil que optarem por integrar o quadro próprio e permanente de pessoal do Banco Central, na forma do caput deste artigo, terão assegurada a estabilidade adquirida nos termos do art. 41 da Constituição.” (NR)

Parecer: modificação rejeitada.

- d) Inclua-se, onde couber, no Substitutivo apresentado à Proposta de Emenda à Constituição nº 65, de 2023, o seguinte artigo:

Art. XX. O projeto de lei complementar de que trata o § 6º do art. 164 da Constituição deverá ser encaminhado pelo Presidente da República em até 90 (noventa) dias após a promulgação desta emenda constitucional.

Parágrafo único. Findo o prazo de que trata o caput deste artigo sem encaminhamento do projeto de lei complementar, a iniciativa na matéria atenderá ao disposto no caput do art. 61 da Constituição.

Parecer: modificação aceita. Ela traz celeridade na

elaboração, discussão, aprovação e sanção da lei complementar que disciplinará as alterações que serão feitas no texto da Constituição, bem como as previsões que constarão da nova Emenda Constitucional.

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 **rejeição total** das Emendas nº 1, nº 2, nº 9, nº 11 e nº 12; **acatamento** das Emendas nº 3, nº 4, nº 5, nº 6, nº 7, nº 8; e **acatamento parcial** das Emenda nº 10, nº 13 e nº 14.

**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.** 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 pessoa jurídica de direito privado integrante do setor público financeiro, que exerce atividade estatal, dotada de regime jurídico próprio e 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;

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

III – a prerrogativa de submeter, por ato próprio,

proposições legislativas ao Presidente da República, em assuntos de seu interesse institucional.

IV – a submissão, pelo Banco Central, de plano estratégico plurianual à aprovação do Conselho Monetário Nacional, visando a orientar a atuação 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 O artigo 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 e das que serão excepcionalizados do alcance da lei..

§ 10 O orçamento do Banco Central:

I - será elaborado e executado por ato próprio do Banco Central, sujeitando-se as despesas de custeio e de investimento nele previstas à apreciação prévia do Conselho Monetário Nacional, com posterior deliberação conclusiva da comissão temática pertinente do Senado Federal;

II - não integra a legislação orçamentária de que tratam os arts. 165 a 169.

**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 congênera, conforme disposto na lei complementar de que trata o § 6º do art. 164 da Constituição.

**Art. 9º** O projeto de lei complementar de que trata o § 6º do art. 164 da Constituição deverá ser encaminhado pelo Presidente da República em até 90 (noventa) dias após a promulgação desta emenda constitucional.

Parágrafo único. Findo o prazo de que trata o caput deste artigo sem encaminhamento do projeto de lei complementar, a iniciativa na matéria atenderá ao disposto no caput do art. 61 da Constituição.

**Art. 10º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator