



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Lucas Barreto

EMENDA Nº - CCJ
(à PEC 65/2023)

Com a apresentação da mais recente versão do parecer pelo Relator da PEC 65/2023, Senado Plínio Valério (PSDB/AM), de 14 de agosto de 2024, apresento esta emenda com as sugestões de aprimoramento ao Substitutivo proposto, todas relacionadas ao reforço da autonomia do Banco Central, em especial no tocante à sua dimensão orçamentária, a seguir detalhadas:

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.

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;



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;

d) Dê-se nova redação ao art. 164, § 10, I, previsto no art. 1º, a ser renumerado:

Art. 164.....

§ 9º.....

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;**

e) Dê-se nova redação ao art. 3º, suprimindo-se seu parágrafo único:

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.**

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.

JUSTIFICAÇÃO

O objetivo precípuo da PEC 65/2023 em discussão nesta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal é conceder ao Banco Central a necessária complementação de sua autonomia, nas dimensões orçamentária, financeira e administrativa. Tal aprimoramento desenvolve o recente reforço da autonomia operacional do Banco Central a partir da Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021.

Tendo a alteração do regime jurídico aplicável ao Banco Central como aspecto central a possibilitar essa autonomia ampliada, as emendas acima enumeradas e abaixo justificadas objetivam tornar mais robusto o arcabouço constitucional dessa autonomia, mormente no que diz respeito à sua dimensão orçamentária.

Item “a” – Sobre a natureza jurídica do Banco Central autônomo e o regime jurídico a ele aplicável

A ementa da PEC 65/2023 esclarece que a proposta “*dispõe sobre o regime jurídico aplicável ao Banco Central*”. Atualmente, a instituição é uma “*autarquia de natureza especial*”, nos termos do art. 6º da Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021. A redação original da PEC 65/2023 propunha transformar o Banco Central em “*empresa pública*”. Na sequência, o Substitutivo especificou melhor a natureza do Banco Central, definindo-o como “*empresa pública que exerce atividade estatal*”.

O debate entre os senhores Senadores e as senhoras Senadoras nas sessões da CCJ levou o Relator a fórmula nova, a saber a designação do Banco Central como uma “*corporação integrante do setor público financeiro que exerce*”



atividade estatal”. No entanto, essa formulação igualmente não resultou consensual entre os integrantes da Comissão.

Ressalte-se que o objetivo da PEC 65/2023, desde sua formulação original e passando pelas tentativas posteriores, é de caracterizar o Banco Central como instituição única no arcabouço jurídico-institucional brasileiro, assim como já ocorre com os bancos centrais de referência internacionalmente.

Nesse sentido, esta emenda propõe definir o Banco Central autônomo a partir das seguintes características:

- “*Instituição de natureza especial com autonomia técnica, operacional, administrativa, orçamentária e financeira*”: a previsão do Banco Central como instituição especial, por si só já o qualifica como instituição singular, única, bem alinhada aos objetivos da PEC. Adicionalmente, explicitam-se as dimensões da autonomia garantida constitucionalmente ao Banco Central.

- “*Organizada sob a forma de pessoa jurídica de direito privado integrante do setor público financeiro, que exerce atividade estatal*”: a atribuição de personalidade jurídica de direito privado é essencial para permitir que a instituição assuma modelo organizacional aderente às melhores práticas internacionais, afastando-se do formato autárquico que marca sua conformação atual. Como pessoa jurídica de direito privado, o Banco Central terá à disposição o instrumental necessário e adequado para assegurar e tornar plenamente efetiva sua autonomia orçamentária, financeira e administrativa. Já sua definição como integrante do setor público financeiro decorre de uma realidade fática, qual seja, a de que o Banco Central realiza atividades de uma instituição financeira, por certo *sui generis*, mas não por isso menos instituição financeira. Além disso, a definição indica que o capital da instituição é integralizado pelo Estado (setor público), evidenciando sua inserção na Administração Pública, ainda que sob o regime privado. Por fim, a explicitação do exercício de atividade estatal é decorrente do conjunto de competências constitucionais e legais do Banco Central.

- “*dotada de regime jurídico próprio*”: essa previsão visa a deixar claro que as relações jurídicas estabelecidas pelo Banco Central serão disciplinadas por regime distinto daquele aplicável aos demais órgãos e entidades do Poder



Público, permitindo que a figura *sui generis* que se pretende instituir seja regida pelo conjunto de princípios e de regras mais adequado a suas particularidades e ao alcance de sua plena autonomia.

- dotada de “*poder de polícia, incluindo poderes de regulação, supervisão e resolução*”: a explicitação constitucional de que os atuais e indispensáveis poderes e prerrogativas do Banco Central serão preservados é necessária para se conferir plena segurança jurídica à mudança normativa que será implementada. Busca-se garantir que a instituição *sui generis* no ordenamento nacional tenha reconhecida sua capacidade para desempenhar as funções estatais que continuarão a lhe ser confiadas.

Para isso, proponho a nova redação, acima indicada, ao § 4º do art. 164 da Constituição Federal, assegurando plenamente os objetivos iniciais da PEC 65/2023, com os aprimoramentos resultantes do debate legislativo.

Item “b” – Sobre a aprovação do orçamento anual do Banco Central

Esta emenda pretende-se apenas formal, de boa prática legislativa, para evitar a duplicidade atualmente constante do Substitutivo. A duplicidade decorre de complementação de voto realizada oralmente pelo Relator, Senador Plínio Valério (PSDB/AM), durante a sessão da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal no dia 14 de agosto passado. Nessa complementação de voto, foi acrescido ao Substitutivo seu atual § 10 do art. 164 da Constituição. Conforme a redação atual do inciso I, o referido parágrafo prevê que o orçamento do Banco Central:

“I - será elaborado e executado por ato próprio do Banco Central, competindo à comissão temática pertinente do Senado Federal a aprovação das despesas de custeio e de investimento nele previstas;”

Observa-se duplicidade com a atual redação do inciso I do § 6º do mesmo art. 164, que dispõe conforme abaixo:



“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 .**” (negrito acrescido).

Considerando que o atual § 10 trata especificamente do orçamento do Banco Central, seja do seu processo de elaboração, aprovação e execução (inciso I), seja da sua exclusão do processo orçamentário público (inciso II), consideramos pertinente manter nesse parágrafo a previsão de autonomia orçamentária do Banco Central.

Ao inciso I do § 6º caberia a definição mais geral das dimensões da autonomia do Banco Central a serem definidas na legislação complementar. Dessa maneira, a exclusão do trecho em negrito acima destacado em nada prejudica no mérito a matéria em discussão, evita duplicidade e reforça a boa prática legislativa.

Item “c” – Explicita a exclusão do Banco Central dos sistemas da Administração Pública

Como corolário da autonomia que a PEC 65/2023 concede ao Banco Central, em especial em sua dimensão administrativa, o inciso II do § 6º assegura que a lei complementar respeitará a ausência de vinculação do Banco Central a Ministério ou órgão da Administração Pública, assim como de tutela ou subordinação hierárquica.

Esta emenda destina-se a concretizar a autonomia administrativa do Banco Central, explicitando que a lei complementar também assegurará a ausência de vinculação da corporação aos *sistemas* da Administração Pública, evitando, assim, que a instituição termine subordinada, por exemplo, aos sistemas estruturadores e estruturantes do Poder Executivo.

Dessa maneira, penso que, no espírito do Substitutivo do Relator e da própria PEC 65/2023, restará assegurada de forma ampla a autonomia administrativa do Banco Central, dimensão fundamental da autonomia prevista na presente Emenda à Constituição.



Item “d” – Sobre a competência institucional para a aprovação do orçamento anual do Banco Central

Um dos pilares da autonomia orçamentária e financeira de bancos centrais, que a PEC 65/2023 tão oportunamente prevê para o caso brasileiro, é que essas instituições possam elaborar e executar o seu próprio orçamento. Em relação à aprovação, a experiência internacional traz tanto casos nos quais essa aprovação ocorre pelo próprio banco central, quanto aqueles em que esse papel cabe ao Poder Legislativo. Este último foi o cenário desenhado pela PEC 65/2023 para o Banco Central autônomo.

A institucionalidade pátria atual prevê que o Orçamento de Autoridade Monetária (OAM) do Banco Central seja aprovado pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), enquanto as despesas de custeio e investimentos da instituição, aí incluídas as com pessoal e os encargos, integrem o processo orçamentário e o Orçamento Geral da União (OGU).

Claramente, a autonomia orçamentária do Banco Central demanda sua exclusão do processo orçamentário e do OGU, o que está plenamente previsto na PEC nos termos do art. 164, § 9º, II. Mas, desnecessário dizer, as autonomias orçamentária e financeira não dispensam o Banco Central dos necessários acompanhamento e controle por parte dos Poderes da República. Dessa maneira, proponho reforçar o papel do governo, por meio do CMN, relativamente ao Banco Central autônomo.

O atual inciso III do § 6º do art. 164 já prevê, como um dos parâmetros da futura lei complementar de regência da instituição, que o Banco Central deva submeter ao CMN seu plano estratégico plurianual, que visa a orientar sua atuação para a consecução dos seus objetivos institucionais.

A presente emenda propõe ampliar essa nova atribuição do CMN. Tendo avaliado e aprovado o plano estratégico plurianual do Banco Central, o CMN estará em condições favoráveis para também apreciar previamente a proposta de orçamento anual da instituição. No entanto, resguardando a autonomia orçamentária e financeira que constitui o coração desta PEC, propõe-



se que a avaliação tenha caráter preliminar, resguardando posterior deliberação conclusiva à comissão temática pertinente do Senado Federal – o que, aliás, já constava do Substituto do Relator.

Item “e” – Sobre os limites para o crescimento das despesas de custeio e de investimento do Banco Central

A autonomia orçamentária e financeira do Banco Central não se confunde, de nenhuma maneira, com a ausência de limites para os gastos da instituição nem, muito menos, com a inexistência de controles sobre esses gastos. A presente emenda busca, por um lado, consolidar a redação atualmente constante do Substitutivo para, mantendo seu mérito, tornar mais direta e efetiva sua execução, verificação e controle. Por outro lado, visa reforçar o que entendemos ser a participação desta Casa Legislativa na definição e controle do orçamento do Banco Central, aí incluídos a definição de limites à expansão dos seus gastos, sua aprovação, seu acompanhamento e controle e sua prestação de contas.

Em primeiro lugar, entendo caber ao Senado Federal, por meio de sua comissão temática pertinente, a saber, a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), a definição desses necessários limites ao crescimento dos gastos de custeio e de investimentos, incluídos os de pessoal e encargos sociais.

Em segundo lugar, deve ficar explícito que os limites serão impostos ao crescimento “*do montante global*” de despesas de custeio e de investimento. Nesses termos, entendo que ficará mais claro o objetivo de controlar o total dos gastos do Banco Central autônomo, resguardando sua autonomia na definição de quais programas, projetos, atividades e outros privilegiar orçamentariamente a cada período, conforme suas necessidades institucionais.

Por fim, incorporando ao *caput* o quanto anteriormente previsto no parágrafo único – que esta emenda propõe excluir – ficará explícito, igualmente, que as despesas acima enumeradas incluem as despesas com pessoal e encargos sociais. Assim, estará bem previsto que todas as despesas do Banco Central, exceção feitas àquelas próprias de sua condição de autoridade monetária, estarão sujeitas a limites legais.



Item “f” – Sobre a necessidade de exclusão dos fluxos entre a União e o Banco Central da apuração das metas fiscais

A PEC 65/2023 não altera o relacionamento entre a União e o Banco Central, que hoje é disciplinado pela Lei nº 13.820, de 2 de maio de 2019. No seu § 8º do art. 164, o Substitutivo permite recepcionar a citada legislação ao novo texto constitucional. A presente emenda trata da relação entre os fluxos previstos na Lei nº 13.820, de 2019, as estatísticas fiscais compiladas pelo Banco Central, e as metas fiscais do país, atualmente regidas pela Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, que instituiu o regime fiscal sustentável.

A Lei nº 13.820, de 2019, estabelece as condições nas quais ocorrem as transferências de resultados positivos do Banco Central à União, a cobertura de resultados negativos daquele por este, e demais casos de emissão e resgates de títulos públicos federais entre as duas partes. Já a Lei Complementar nº 200, de 2023, prevê regras para a evolução das despesas públicas e metas para o resultado primário do setor público. Nos termos do seu art. 2º, § 4º, a apuração do resultado primário e da relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o Produto Interno Bruto (PIB) do país será realizada pelo Banco Central.

Considerando que a PEC 65/2023 trata tão somente da necessária autonomia do Banco Central, parece evidente que a proposta normativa deve ter efeito neutro em relação à apuração das metas fiscais de cada exercício. Nesses termos, a necessária estabilidade fiscal do Brasil, buscada por todos os atores políticos, Governo e Parlamento, não deve ser afetada por possíveis impactos da PEC 65/2023 nas estatísticas fiscais do país, especialmente as compiladas pelo Banco Central.

Adicionalmente, não deve este Parlamento legislar sobre metodologia de compilação estatística, algo que cabe aos próprios compiladores nacionais, seguindo os manuais internacionais de referência. Não apenas isso está de acordo com acordos internacionais dos quais o país é signatário como também decorre de decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) e, recentemente, do próprio Supremo Tribunal Federal (STF).



Por essas razões, proponho acrescentar novo artigo à PEC 65/2023, para explicitar que os parâmetros legais pelos quais o governo é avaliado na execução da política fiscal não serão afetados por eventuais alterações em classificações setoriais e de fluxos nas estatísticas fiscais compiladas pelo BCB.

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

Sala da comissão, de de .

Senador Lucas Barreto
(PSD - AP)

