



SENADO FEDERAL
Consultoria Legislativa

NOTA INFORMATIVA Nº 1663, DE 2024

Referente à STC nº 2024-03651, do Senador Alan Rick, que solicita nota informativa sobre a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 65, de 2023, que *dispõe sobre o regime jurídico aplicável ao Banco Central*.

Na STC em tela, o Gabinete do Senador Alan Rick (UNIÃO) solicita uma nota informativa sobre a PEC nº 65, de 2023, que dispõe sobre o regime jurídico aplicável ao Banco Central. A demanda solicita um relatório objetivo e que seja elaborado com uma abordagem completa e didática, tratando do objeto, do escopo e das modificações implicadas pela proposta.

Desta forma, esta nota traz uma **descrição** da PEC nº 65, de 2023, seguida de **apontamentos teóricos** sobre autonomia e financiamento de bancos centrais e de uma análise abrangente das **inovações** propostas e pontos que merecem atenção por apresentarem potencialmente maiores impactos ou com potenciais problemas de execução do ponto de vista econômico, jurídico e/ou institucional. Os seguintes tópicos são tratados nesta nota informativa:

1. **Dois Aspectos Teóricos Seleccionados para Análise da PEC 65/2023:**

- Autonomia dos Bancos Centrais (Operacional, Financeira, Orçamentária)
 - Financiamento das Atividades do Banco Central
2. **Sete Pontos com Potenciais Problemas de Execução do Ponto de Vista Econômico, Jurídico e/ou Institucional:**
- Coordenação entre Políticas Macroeconômicas (Política Monetária e Política Fiscal) no Período 2025/2030
 - Redução das funções do Conselho Monetário Nacional (CMN), com sua transferência para a alçada do Congresso Nacional
 - Orçamento da Autarquia Banco Central e Financiamento de suas Atividades
 - Alteração na Natureza Jurídica do Banco Central: de autarquia para empresa pública
 - Efeitos sobre Servidores Públicos do Banco Central
 - Delegação de Poder de Polícia para Pessoa Jurídica de Direito Privado
 - Disposição via Lei Complementar sobre os Objetivos/Estrutura/Organização do Banco Central e Competência Privativa do Presidente da República

Ao final da nota é disponibilizado um **Anexo** com a experiência internacional em relação a estrutura jurídica dos bancos centrais para três (3) países selecionados (Chile, México e Peru).

I – Descrição da PEC nº 65, de 2023

A proposta, na forma apresentada na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado Federal, possui três artigos e tem como objetivo principal prever autonomia orçamentária e financeira ao Banco Central do Brasil (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 irretroatável, 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 que optarem por sair da autarquia deverão nela permanecer em exercício até a recomposição de seu quadro de pessoal, consoante disposto em lei.

O art. 3º da PEC nº 65, de 2023, contém a cláusula de vigência, determinando que a Emenda Constitucional entrará em vigor na data de sua publicação.

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.

Contudo, prosseguem os autores, 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 a PEC traria a necessária evolução institucional do Banco Central do Brasil, ao prever a garantia de recursos para que as relevantes atividades da Autoridade Monetária 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 nº 65, de 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.

Os autores da PEC nº 65, de 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 foi 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 CF. 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 Federal 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)**.

Essa 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 CF, 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, 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. Contudo, conforme os autores, essa previsão não é possível de ser materializada sem uma alteração da CF que traga uma previsão constitucional da autonomia orçamentária e financeira do BCB.

A PEC nº 65, de 2023, encontra-se na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), onde foi designado relator, em 13 de dezembro de 2023, o Senador Plínio Valério.

II - Dois Aspectos Teóricos Seleccionados para Análise da PEC 65/2023

II.1 – Autonomia dos Bancos Centrais (Operacional, Financeira, Orçamentária)

A literatura econômica sobre política monetária e inflação enfatiza a **importância de se ter autonomia para os bancos centrais** para limitar os impactos (na condução da política monetária) de incentivos políticos que levem a aceitação de maior inflação objetivando **obter, no curto prazo, um pouco mais de crescimento econômico**, mesmo que isso resulte, no médio ou longo prazo, em taxas de inflação mais altas e persistentes, bem como crescimento menor e mais volátil.

Além dos efeitos distintos no curto prazo e no longo prazo da política monetária e dos incentivos políticos à leniência com a inflação, a defesa da autonomia do Banco Central ganha força quando se incorpora o papel das **expectativas de inflação** nas decisões dos agentes econômicos. Expectativas de inflação mais altas impactam de forma negativa as decisões de formação de preços pelas empresas, bem como a formação das taxas de

juros, levando a maior inflação, com reajustes de preços que incorporam uma expectativa de inflação mais alta, e maior taxa de juros, pois os investidores passam a exigir taxas de juros nominais mais altas para proteger seus ganhos da maior inflação esperada. Já o firme comprometimento da autoridade monetária com o controle da taxa de inflação reduz as expectativas para a inflação futura, o que leva os agentes econômicos a serem mais comedidos nos reajustes de preços e permite a redução da taxa de inflação com menores custos para a sociedade, tanto em termos de menor elevação das taxas de juros como em menor queda do nível de atividade.

Ainda conforme a literatura sobre política monetária, as seguintes **condições são necessárias para garantir a autonomia** dos bancos centrais:

1. Os objetivos a serem perseguidos pela autoridade monetária precisam ser precisos, claros e não contraditórios;
2. O Banco Central não pode financiar as atividades governamentais;
3. Os dirigentes do Banco Central devem ter mandatos com duração fixa, não coincidentes com o do Presidente da República, e deve haver restrições à demissão antes do término do mandato.

No Brasil, após décadas de financiamento inflacionário dos gastos públicos, a Constituição de 1988 proibiu qualquer tipo de **financiamento do governo pelo Banco Central**. Essa proibição, conjuntamente com **outros avanços institucionais**, como o fim da conta movimento no Banco Brasil; a separação entre a contabilidade do Banco Central e a contabilidade da União, com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o fim do orçamento monetário; a redução do número de

participantes do Conselho Monetário Nacional (CMN) e a eliminação dos mecanismos de indexação automática de preços criaram as condições para o fim do processo hiperinflacionário, alcançado a partir do Plano Real.

Mais recentemente, a **lei complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021**, estabeleceu como objetivo fundamental do BCB assegurar a estabilidade de preços e definiu mandatos fixos de quatro anos para os membros da diretoria da instituição, estabelecendo, assim, um dos principais pré-requisitos para garantir a autonomia do banco central na condução da política monetária: a proteção dos diretores e do presidente da instituição contra a demissão por decisão arbitrária do Presidente da República.

Com o choque inflacionário, em todo o mundo, que se seguiu a pandemia da covid-19, e a mudança de governo no Brasil, no início de 2023, a recém aprovada **autonomia operacional** do BCB foi posta em teste e, apesar dos muitos ruídos gerados pelas constantes e deletérias críticas do Presidente Lula a condução da política monetária, o resultado tem sido positivo, com a inflação acumulada em 12 meses, medida pelo IPCA, caindo da máxima de 12,1%, em abril de 2022, para 4,5%, em fevereiro de 2024, ao mesmo tempo em que a taxa de desocupação no mercado de trabalho diminuiu, de 10,5%, em abril de 2022, para 7,6%, em janeiro de 2024. Entretanto, as expectativas de inflação para 2024, 2025 e 2026 acima da meta de 3% indicam que o **ganho de credibilidade do Banco Central ainda é um processo em construção e sob risco**.

Em relação à natureza jurídica e às autonomias administrativa e financeira da instituição, 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. Além disso, quando necessário ao registro, ao acompanhamento e ao controle dos fatos ligados à sua gestão e à formalização, à execução e ao registro de seus atos e contratos de qualquer natureza, o banco central poderá optar pela utilização de sistemas informatizados próprios, compatíveis com sua natureza especial, sem prejuízo da integração com os sistemas estruturantes da Administração Pública Federal.

A PEC nº 65, de 2023, propõe ampliar a autonomia financeira e administrativa do banco central, transformando-o em empresa pública, o que implica a sua não sujeição aos limites de gastos impostos a todos os órgãos da administração pública, nem ao teto de salários no serviço público, bem como também a sujeição a regras de contratação de pessoal e aquisição de bens e serviços mais flexíveis.

Na justificação da proposta, argumenta-se que essa maior autonomia orçamentária e financeira é necessária para garantir que as relevantes atividades do banco central sejam executadas sem constrangimentos financeiros, tanto para a instituição quanto para o Tesouro Nacional. Esta argumentação é passível de críticas e contra-argumentação conforme explicado nas próximas seções desta nota informativa.

II.2 - Financiamento das Atividades do Banco Central

Conforme demonstrações financeiras do BCB, o valor das reservas internacionais, o principal ativo financeiro da instituição, era, no final de 2021, de R\$ 2,21 trilhões. Um ano depois, no final de 2022, esse valor caiu para R\$ 1,86 trilhões e representou 45% do total do ativo do BCB. Em 2022, as operações com as reservas internacionais e swaps cambiais

geraram um resultado negativo de R\$ 326,0 bilhões, o que levou o resultado total do banco central a um déficit de R\$ 298,4 bilhões. Tal resultado negativo foi coberto, na sequência, pela redução da reserva de resultados acumulada em anos anteriores (R\$ 179,1 bilhões), pela redução do patrimônio líquido (R\$ 82,8 bilhões) e, finalmente, pelo aporte de R\$ 36,5 bilhões do Tesouro Nacional, necessário para garantir que o patrimônio líquido do BCB não ficasse abaixo de 1,5% do total de seu ativo.

Essa sistemática de acumulação de reservas de resultados seguido pela transferência de resultados positivos ao Tesouro Nacional, bem como a cobertura de resultados negativos pela redução de reservas de resultado e do patrimônio líquido e, ao final, pelo recebimento de recursos do Tesouro Nacional é determinada pela **Lei nº 13.820, de 2 de maio de 2019**, que, dessa forma, garante que o banco central tenha os recursos financeiros necessários para a execução de suas atividades.

As maiores restrições orçamentárias e financeiras enfrentadas atualmente pelo banco central estão relacionadas às despesas relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos. Tais despesas, conforme § 6º, art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (**Lei de Responsabilidade Fiscal**), integram as despesas da União e devem ser incluídas na lei orçamentária. Dessa forma, o banco central, em relação as despesas mencionadas, enfrenta as mesmas restrições orçamentárias e financeiras que outros órgãos públicos, autarquias ou fundações públicas da União.

Tais restrições criam algumas dificuldades para a instituição, como limitações para a contratação de pessoal, restrições na fixação da remuneração dos servidores da instituição, o que levou a eventos como as

recentes greves de servidores, que pleiteiam aumentos de salários. Há também o fato de que os membros da diretoria do BCB têm remuneração bem abaixo da de diretores de instituições financeiras do setor privado e mesmo de instituições financeiras públicas. Para tratar tais problemas, a PEC nº 65, de 2023, propõe transformar a natureza jurídica do Banco Central do Brasil, que deixaria de ser autarquia de natureza especial e passaria a ser empresa pública. Assim, seus servidores deixariam de ser funcionários públicos e, assim, de estar sujeitos ao teto remuneratório previsto no art. 37, inciso XI, da Carta Magna. Desta forma, a instituição teria maior autonomia na contratação de pessoal, fixação dos salários de seus servidores e diretores, bem como na realização de outras despesas de custeio e investimento.

Conforme notícia veiculada no jornal Valor Econômico¹, o Diretor de Administração do Banco Central, em e-mail para os servidores da instituição, defendeu a proposta de autonomia financeira e orçamentária, sob os argumentos de que "a transformação organizacional advinda da PEC trará maior autonomia e flexibilidade para a gestão de pessoas" e "que uma de suas missões é avançar nas reivindicações remuneratórias e não remuneratórias com o Ministério da Gestão e Inovação (MGI), mas que as dificuldades atuais, para conquistar a tão almejada valorização dos servidores e para obter recursos para investimentos, fundamentais para o cumprimento da missão institucional do BC, mostram que a conquista da autonomia orçamentária, financeira e administrativa, objeto da pauta estrutural e de médio prazo, é o caminho a ser trilhado".

Entretanto, o argumento de que a autonomia orçamentária e financeira é necessária para garantir a plena execução das atividades do

¹ <https://valor.globo.com/financas/noticia/2024/02/01/diretor-do-bc-indicado-por-lula-defende-pec-da-autonomia-financeira-que-contraria-governistas.ghtml>

banco central, como colocado na justificação da PEC, pode ser confrontado, pois as maiores despesas da autoridade monetária não são as despesas de custeio e pessoal, mas sim as despesas financeiras resultantes do descasamento da remuneração de seus ativos e passivos, como mostra os dados das demonstrações financeiras apresentados acima. 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.

As restrições financeiras enfrentadas pelo Banco Central 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.

III – Sete Pontos Trazidos pela PEC 65/2023 com Potenciais Problemas de Execução do Ponto de Vista Econômico, Jurídico e/ou Institucional

A seguir são levantados sete pontos de maior relevância, de caráter econômico, jurídico ou institucional, que podem suscitar questionamentos à proposição ou dificultar a viabilidade de sua execução.

III. 1. – Coordenação entre Políticas Macroeconômicas (Política Monetária e Política Fiscal) no Período 2025/2030:

A Lei Complementar (LC) 179/2021 deu **autonomia operacional** para o Banco Central do Brasil, nossa autoridade monetária, colocando o Brasil no patamar das economias mais desenvolvidas do mundo ao proteger a política monetária de interferências políticas e permitir maior

estabilidade e eficiência no sistema financeiro. A LC 179/2021 trouxe mais segurança e credibilidade e maior potencial de atração de investimentos além de maior geração de emprego e renda.

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 65, de 2023, é uma sequência natural da LC 179/2021 pois trata da **autonomia financeira e orçamentária** para o Banco Central, responsável pela preservação do poder de compra da nossa moeda e pela estabilidade do sistema financeiro. O efetivo combate à inflação pelo Banco Central é tema com fortes implicações não só econômicas como também sociais, pois é uma das formas mais definitivas de proteger as classes mais pobres de um país.

As mudanças propostas pela PEC 65/2023 são muito impactantes e dentre elas há uma mudança na forma como a **gestão da política monetária** será implementada, pois o Banco Central passará a ter autonomia de gestão administrativa, contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial, que ficará sob supervisão do **Congresso Nacional**. Além disso, haverá total ausência de **vinculação** do Banco Central a Ministério ou a qualquer órgão da Administração Pública bem como ausência de tutela ou subordinação hierárquica do Banco Central a outros órgãos do **Poder Executivo**. Isto significa que o Banco Central terá efetiva autonomia na sua gestão. Adicionalmente a **fiscalização** contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial do Banco Central será exercida pelo **Congresso Nacional**, que analisará os seus atos com relação à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. O Congresso Nacional, eleito pelo povo, passa a ter funções adicionais importantíssimas em relação à gestão da política monetária.

Para que estes pontos fiquem claros vamos discorrer sobre **política monetária** e sobre **política fiscal**, as duas mais importantes políticas macroeconômicas.

Primeiro, sobre a **Política Monetária**: normalmente ela é exercida pelo Banco Central e, no caso do Brasil, as diretrizes mais gerais desta política são determinadas por um órgão superior, denominado Conselho Monetário Nacional (CMN), que é formado por três membros: Ministro da Fazenda (preside o CMN), Ministro do Planejamento e Presidente do Banco Central. Note que a maioria do CMN (dois dos três membros) integra o governo.

A política monetária busca, como maior **objetivo**, controlar a oferta de moeda na economia, onde entendemos por **moeda** todo e qualquer meio pelo qual são efetuadas transações monetárias. Se a oferta de moeda é excessiva (além do que a economia precisa) pode-se gerar inflação. Se a oferta de moeda é insuficiente (abaixo do que a economia necessita) pode-se gerar desemprego. Há diversos instrumentos de política monetária como a taxa básica de juros de curto prazo (conhecida como **taxa Selic**), depósitos compulsórios requeridos dos bancos e a taxa de desconto.

O Brasil adota o **Regime de Metas para a Inflação** onde o Banco Central deve entregar a inflação medida pelo IPCA em um valor definido como alvo (centro da meta), aceitando-se variações dentro de um intervalo (com tolerância para cima e para baixo em relação ao centro da meta). Para o ano de 2023 o alvo era de 3,25% com intervalo de 1,5% para cima ou para baixo, ou seja, o IPCA deveria ficar no intervalo $3,25\% +$ ou $- 1,5\%$, variando, portanto, de 1,75% até 4,75%. Para os anos de 2024 e 2025 o alvo é de 3,0% com intervalo de 1,5% para cima e para baixo. Estes valores foram determinados pelo CMN.

Os números mostram ainda um **trabalho desafiador** para o Banco Central para que a **inflação fique controlada**: o valor para o IPCA em 2023 foi de 4,62%, portanto dentro do intervalo, mas ainda muito próximo da banda superior (4,75%). As estimativas de mercado mais recentes (medidas pelo relatório Focus) para o IPCA em 2024 e 2025 são,

respectivamente, de 3,77% e 3,51%. Estes valores estão dentro do intervalo permitido (3,0% + ou - 1,5 %, ou seja, de 1,5% até 4,5%). Mas ainda acima do alvo (centro da meta) que é 3,0%.

Além disso, há **vários riscos de alta de inflação** para o futuro próximo: problemas externos (internacionais) trazidos por guerras (aumento do preço do petróleo, insuficiência no fornecimento de commodities importadas, etc.); mudança no perfil de crédito no Brasil (com aumento do crédito direcionado, ou seja, provido por bancos públicos e com diminuição relativa do crédito privado); não controle de gastos públicos; aumento do endividamento público. Todos estes fatores podem trazer a necessidade de um Banco Central que tome ações de forma que não seja condescendente com o aumento da inflação.

Em termos monetários, ainda teremos que conviver com pressões inflacionárias no curto prazo que dificilmente permitirão, ainda em 2024, quedas substanciais da taxa Selic (que hoje está em 10,75% ao ano, um valor elevado) para valores próximos a, por exemplo, 7% ao ano.

Segundo, sobre a **Política Fiscal**: normalmente ela é exercida, a nível federal, pelo Ministério da Fazenda (em coordenação com a Presidência da República e Casa Civil), pelos demais Ministérios Setoriais e pelos Bancos Públicos (estes últimos associados a políticas parafiscais). O Congresso Nacional tem um papel decisivo pois o processo orçamentário, ao final, tem de ser por ele aprovado. A PEC 65/2023 não traz alterações diretas na gestão da Política Fiscal.

Em termos fiscais, os **resultados da economia brasileira** são preocupantes: em 2023 o **resultado primário** (diferença entre receitas e despesas primárias) do **setor público consolidado** (que contempla o governo federal, estados, municípios e estatais) foi deficitário em R\$ 249,1 bilhões (2,3% do PIB) após um resultado primário superavitário de R\$ 126,0 bilhões (1,2% do PIB) em 2022. Já o **resultado nominal** (que soma o resultado

primário com o pagamento de juros da dívida pública) do **setor público consolidado** foi deficitário em R\$ 967,4 bilhões (8,9% do PIB) após um resultado de déficit de R\$ 460,4 bilhões (4,6% do PIB) em 2022. Além disso, o nível de endividamento medido pela **Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG)** aumentou em R\$ 854,4 bilhões de 2022 para 2023, atingindo o valor elevadíssimo de R\$ 8,079 trilhões, em dezembro de 2023. Portanto, do lado fiscal, houve uma deterioração recente significativa. Além disso, há também uma preocupação com relação à tolerância do governo com o descontrole dos gastos públicos e com objetivos de política econômica que não se alinham diretamente com uma política fiscal mais responsável.

Há **forte interação entre as duas políticas macroeconômicas (fiscal e monetária)** sendo um dos principais exemplos a situação em que a política monetária precisaria ser mais contracionista em função de uma política fiscal excessivamente expansionista. Isto pode ser ilustrado com um exemplo: o Banco Central poderia, por exemplo, ter que permanecer com a taxa Selic elevada por período de tempo maior do que o necessário para combater a inflação (comparada com a situação em que a política fiscal fosse mais controlada).

A PEC 65/2023 pode trazer, em potencial, um **novo cenário** no qual as implicações de política monetária tomadas por um Banco Central com plena autonomia operacional, financeira e orçamentária podem se dar em uma **situação macroeconômica e institucional única**: ações monetárias ainda demandantes (pois a inflação ainda tem risco de aumento ou de descontrole e as expectativas de inflação não estão ancoradas na meta) e ações fiscais aquém do que deveria para termos um efetivo controle das contas públicas.

Não há casos na **literatura econômica internacional** nas quais o **Banco Central de uma economia emergente**, como a brasileira, tenha obtido total autonomia (operacional, financeira e orçamentária) e tenha

simultaneamente de enfrentar, no curto prazo, substanciais fragilidades do ponto de vista fiscal e monetário.

Este desafio de coordenação entre as ações de política fiscal e de política monetária é um dos temas mais importantes trazidos pela PEC 65/2023 sendo imprescindível ter atenção para os impactos para a economia e para a sociedade, sobretudo considerando o futuro próximo (2025/2030). Transferir uma parte importante das atribuições de funções de política monetária do Poder Executivo para o Congresso Nacional **pode trazer o necessário equilíbrio nas decisões entre Poder Executivo e Poder Legislativo**, sobretudo em uma situação de potencial proximidade entre Banco Central e Poder Executivo (que pode levar o Banco Central a um posicionamento menos rigoroso com relação às suas funções de combate à inflação). Ao mesmo tempo é importante analisar se haverá a necessária agilidade nas decisões do Congresso Nacional para fazer frente à rapidez exigida para que as ações de política monetária tenham efetividade.

III.2 - Redução das funções do Conselho Monetário Nacional (CMN), com sua transferência para a alçada do Congresso Nacional

O CMN é o órgão superior do Sistema Financeiro Nacional (SFN), que tem a responsabilidade de formular a política da moeda e do crédito do Brasil. Seus principais objetivos são a estabilidade da moeda e o desenvolvimento econômico e social do País. O órgão faz deliberações sobre temas como: coordenação das políticas monetária, creditícia, orçamentária e da dívida pública interna e externa do Brasil; aplicação dos recursos das instituições financeiras; aperfeiçoamento das instituições e dos instrumentos financeiros; zelo pela liquidez e solvência das instituições financeiras. Em resumo, é o principal órgão em termos de determinação das diretrizes de política monetária, cambial e creditícia.

A PEC nº 65, de 2023, 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” e deverá assegurar que a autonomia de gestão administrativa, contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial, seja feita sob supervisão do Congresso Nacional sem vinculação da Autarquia a Ministério ou a qualquer órgão da Administração Pública e de tutela ou subordinação hierárquica”.

* Deve ser examinado com cuidado como as diretrizes determinadas pelo CMN para ação do Banco Central, em particular as relacionadas ao Regime de Metas para a Inflação, serão implementadas (e os impactos sobre a gestão macroeconômica) em um contexto no qual o Congresso Nacional (e não órgão do Poder Executivo) fará a supervisão da autonomia de gestão administrativa, contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial do Banco Central.

III.3 - Orçamento da Autarquia Banco Central e Financiamento de suas Atividades

a. A PEC nº 65, de 2023, traz uma longa descrição sobre as especificidades orçamentárias e financeiras do Banco Central desde sua criação, em 1964. Contudo, o tratamento das despesas do Banco Central fora do Orçamento Geral da União (OGU) – sem restrições a que os demais órgãos da Administração Direta e Indireta estão sujeitos – pode trazer situações problemáticas como:

i. Financiamento de despesas permanentes e obrigatórias (como despesas de pessoal) a partir de receitas próprias que podem ter caráter temporário ou não ter o mesmo nível de previsibilidade (ou caráter

permanente) das despesas criadas a partir do novo espaço orçamentário obtido pelo Banco Central.

ii. Criação de um 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.

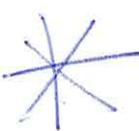
iii. Outros precedentes podem vir de órgãos do Poder Executivo (como universidades públicas) e sobretudo do Poder Judiciário, que tem elevado potencial de obter receitas próprias. Tanto os incentivos para aumento de despesas permanentes podem ser substanciais nestes casos, como para a expansão de receitas sem o devido cuidado com seus impactos sobre a atividade econômica em geral e setores econômicos em particular.

b. A análise sobre quais despesas do Banco Central são as mais significantes leva a um resultado claro: as despesas financeiras resultantes do descasamento da remuneração de ativos e passivos do Banco Central são as mais elevadas – e não são as despesas de custeio e pessoal. Para as primeiras já há um quadro legal, sobretudo a Lei nº 13.820, de 2 de maio de 2019, que garante previsibilidade na gestão destas despesas (os números associados à gestão de receitas e despesas do Banco Central podem ser obtidos a partir de demanda específica a esta Consultoria Legislativa).

III.4 - Alteração na Natureza Jurídica do Banco Central: de autarquia para empresa pública

a. Cumpre registrar, preliminarmente, que a transformação de autarquia em empresa pública não encontra obstáculos de ordem jurídica. Basta citar, a título de exemplo, o caso icônico da Casa da Moeda, autarquia convertida em empresa pública pela Lei nº 5.895, de 19 de junho de 1973.

i. Entretanto, conforme o art. 173 da Carta Magna, 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 irão pagar suas despesas. Entendemos que 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.



ii. Dessa forma, tendo em vista as funções exercidas pelo BCB, as quais abrangem as atribuídas de uma agência reguladora – regulamentar, controlar e fiscalizar a execução de serviços públicos –, parece-nos adequada sua manutenção como autarquia em regime especial, a fim de reafirmar a segurança jurídica na execução de seus atos, que são típicos dos praticados pela Administração Pública.

iii. Neste passo, cumpre ressaltar que a Constituição Federal determina no art. 173, § 1º, inciso II, que as empresas públicas devem “sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários”, fato

que, em nossa visão, se mostra incompatível com a natureza das funções exercidas pelo BCB.

iv. na comparação internacional tem-se que há autoridades monetárias com personalidade jurídica privada. Mas a comparação é inadequada para fins de completa justificação de adoção para o caso brasileiro.

III.5 - Efeitos sobre Servidores Públicos do Banco Central:

a. 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 irrevogável, entre carreiras congêneres no âmbito do Poder Executivo Federal e o quadro de pessoal do Banco Central”, parece-nos uma afronta direta ao princípio do concurso público.

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

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 69 de 14-4-2016.]

ii. Por fim, ainda que se considere o entendimento de que o princípio do concurso público não consistir cláusula pétrea em sentido estrito, é necessário ter em vista o princípio da unidade da Constituição, o qual postula que os dispositivos constitucionais devem ser analisados não de forma isolada, mas enquanto integrantes de um dado sistema unitário de regras e princípios, de forma que o concurso público, como instituto jurídico, encontra respaldo nos princípios da moralidade, da igualdade, entre outros, estes, sim abrangidos de forma clara como cláusula pétrea pelo art. 5º, da CF.

iii. Um outro ponto a ser levado em consideração é se a disponibilidade de cargos em órgãos com carreiras congêneres no âmbito do Poder Executivo Federal será suficiente para acolher os integrantes do quadro de pessoal do Banco Central que decidam migrar.

III.6 - Delegação de Poder de Polícia para Pessoa Jurídica de Direito Privado

a. O Poder de Polícia, nos termos abraçados pelo Conselho Nacional do Ministério Público, consiste na “atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público

concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos”.

b. A despeito da imensa controvérsia jurídica quanto à possibilidade do exercício do Poder de Polícia por pessoa jurídica de direito privado, o STF vem firmando jurisprudência no sentido de sua viabilidade, como se observa, por exemplo, no Recurso Extraordinário nº 633.782, do Relator Min. Luiz Fux:

É constitucional a delegação do poder de polícia, por meio de lei, a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta de capital social majoritariamente público que prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial.

Entretanto, no que tange às competências próprias do BCB, na hipótese de sua conversão em empresa pública, qual seria a autoridade delegante: o Ministério da Fazenda ou a Presidência da República? Assim, cria-se um imbróglio jurídico que certamente será alvo de longas discussões no âmbito judicial, fato que implicará a mobilização da Advocacia Geral da União e, por consequência, custos elevados para a Administração Pública.

III.7 - Disposição via Lei Complementar sobre os Objetivos/Estrutura/Organização do Banco Central e Competência Privativa do Presidente da República

a. Neste passo, é imperioso destacar que a PEC nº 65, de 2023, busca evadir à iniciativa privativa do Presidente da República no que tange aos “servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria”, bem como à “criação e

extinção de Ministérios e órgãos da administração pública”, nos termos do art. 61, § 1º, inciso II, alíneas “c” e “e”, da CF.

De fato, nos termos da redação do § 6º que a referida PEC pretende introduzir no art. 164 da CF, o qual afirma, literalmente, que a iniciativa da lei complementar responsável por disciplinar a estrutura, os objetivos e a organização do BCB deverá observar “o disposto no caput do art. 61 [da CF]”, será instaurada verdadeira anormalidade jurídica, na qual um órgão da Administração Pública indireta poderá ser regulado mediante proposição de iniciativa de qualquer Parlamentar, fato que não encontra precedentes desde a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988.

Sendo essas as informações que temos a prestar, colocamo-nos à disposição para esclarecimentos adicionais.

Consultoria Legislativa, 24 de abril de 2024.

Waldery Rodrigues Junior
Consultor Legislativo

Ailton Braga
Consultor Legislativo

Roberto da Silva Ribeiro
Consultor Legislativo

ANEXO

Experiência Internacional em Relação à Estrutura Jurídica dos Bancos Centrais para Três (3) Países Seleccionados (Chile, México e Peru).

a) Chile

Conforme trechos da Ley N° 18.840 Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile reproduzidos abaixo, o Banco Central do Chile é um organismo autônomo, com personalidade jurídica, patrimônio próprio e duração indefinida, submetido as normas definidas por lei específica e, de forma subsidiária, pelas normas do setor privado. Em relação ao financiamento de suas atividades, a instituição recebeu um aporte inicial do setor público para constituir seu capital e pode solicitar novos aportes de capital ao Ministro da Fazenda.

“Artículo 1°

El Banco Central de Chile es un organismo autónomo, de rango constitucional, de carácter técnico, con personalidad jurídica, patrimonio propio y duración indefinida. Esta ley establece su organización, composición, funciones y atribuciones. Cada vez que en esta ley se use la expresión "Banco", se entenderá que se alude el organismo señalado en este artículo.

Artículo 2°

El Banco, en el ejercicio de sus funciones y atribuciones, se regirá exclusivamente por las normas de esta ley orgánica y no le serán aplicables, para ningún efecto legal, las disposiciones generales o especiales, dictadas o que se dicten para el sector público. Subsidiariamente y dentro de su competencia, se regirá por las normas del sector privado.

..... Artículo 5°

El capital inicial del Banco será la suma de \$ 500.000.000.000 (quinientos mil millones de pesos).

El capital podrá ser aumentado, por acuerdo de la mayoría del total de los miembros del Consejo del Banco, mediante la capitalización de reservas y ajustado por concepto de corrección monetaria.

El Banco, por acuerdo fundado de la mayoría del total de los miembros del Consejo, podrá solicitar al Ministro de Hacienda, con cargo a los fondos que se consulten en la Ley de Presupuestos de la Nación, el aumento de su capital o la entrega de aportes específicos a su patrimonio.”

b) México

Conforme trechos da Ley del Banco de Mexico reproduzidos abaixo, o Banco Central do México é uma entidade autônoma de direito

público e no exercício de suas funções e sua administração será regido por lei específica e pelos ditames específicos da constituição mexicana.

Sobre a relação financeira entre o Banco Central do México e o governo do País, a lei estabelece que a instituição não tem fins lucrativos e que os resultados, após constituição de reservas, deverão ser entregues ao governo federal.

As aquisições de bens e serviços pela instituição deverão ser realizadas por meio de licitações públicas, com algumas exceções previstas na lei e os diretores e servidores da instituição estão sujeitos a Lei Federal de Responsabilidade dos Servidores Públicos.

“ARTÍCULO 1º.- El banco central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México. En el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por las disposiciones de esta Ley, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTÍCULO 55.- El Banco será Institución sin propósito de lucro y deberá entregar al Gobierno Federal el importe íntegro de su remanente de operación una vez constituidas las reservas previstas en esta Ley, siempre que ello no implique la reducción de reservas provenientes de la revaluación de activos. Dicha entrega se efectuará a más tardar en el mes de abril del ejercicio inmediato siguiente al que corresponda el remanente.

ARTÍCULO 57.- Las operaciones a que se refiere la fracción XII del artículo 46 se llevarán a cabo a través de licitaciones públicas, excepto en los casos siguientes:

ARTÍCULO 61.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, será aplicable a los miembros de la Junta de Gobierno y al personal del Banco, con sujeción a lo siguiente:

c) Peru

Conforme trechos da Ley Organica del Banco Central de Reserva del Peru reproduzidos abaixo, o Banco Central do Peru é entidade jurídica de direito público, com autonomia, patrimônio próprio e duração indefinida.

A instituição recebeu um aporte de recursos do governo peruano para constituir seu capital inicial e pode receber novos aportes para aumentar seu capital, que devem ser autorizados por decreto do Ministro da Economia.

Os servidores do Banco Central do Peru sujeitam-se as normas trabalhistas do setor privado.

“Artículo 1.- El Banco Central de Reserva del Perú es persona jurídica de derecho público, con autonomía en el marco de esta Ley. Tiene patrimonio propio y duración indefinida.

.....

Artículo 5.- El capital autorizado del Banco es de S/. 50'000,000 (Cincuenta Millones y 00/100 Nuevos Soles) suscrito y pagado por el Estado. No se emitirá acciones, constando su valor sólo en la Cuenta Capital.

Por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas se podrá reajustar el capital del Banco.

Las sucursales que se establezcan no requerirán de capital propio.

.....

Artículo 40.- El personal del Banco está comprendido en el régimen laboral establecido para la actividad privada. Sus remuneraciones se determinan de acuerdo con el artículo 24, inciso u) y el artículo 38, inciso g).