

NOTA TÉCNICA / PEC 65/2023

Parecer do Relator publicado em 16/04/2026

Análise do Substitutivo do Relator à Proposta de Emenda à Constituição nº 65/2023 – Regime jurídico aplicável ao Banco Central do Brasil e impactos sobre servidores ativos, aposentados e pensionistas.

1 – INTRODUÇÃO

Por solicitação do Sindicato Nacional dos Servidores do Banco Central do Brasil – SINAL, a presente Nota Técnica tem por finalidade examinar os possíveis impactos institucionais e funcionais decorrentes do Parecer do Relator publicado em 16/04/2026 à PEC nº 65/2023, que altera o art. 164 da Constituição Federal e estabelece novo regime jurídico institucional para o Banco Central do Brasil.

A proposta foi apresentada como medida destinada ao fortalecimento da autonomia da autoridade monetária. Todavia, a análise de seu conteúdo revela que diversas de suas disposições produzem repercussões relevantes, não apenas no plano das reformas estruturais introduzidas no modelo institucional do Banco Central, mas, também, sobre o regime jurídico aplicável aos servidores ativos, aposentados e pensionistas da instituição.

Diante disso, impõe-se o exame dos dispositivos propostos, especialmente quanto aos seus efeitos sobre a organização institucional e o regime funcional.

2 – DISPOSITIVOS DA PROPOSTA COM IMPACTO FUNCIONAL

A proposta promove alterações no modelo institucional do Banco Central. A seguir são destacados os dispositivos que apresentam maior potencial de impacto ou que podem influenciar o regime funcional atualmente vigente.

a) Constitucionalização da autonomia institucional do Banco Central

O art. 1º altera o artigo 164 da Constituição Federal. O § 4º define o Banco Central como **entidade pública de natureza especial**, dotada de ampla autonomia institucional:

§ 4º O Banco Central é **entidade pública de natureza especial** com autonomia técnica, operacional, administrativa, orçamentária e financeira, integrante do setor público financeiro e dotada de poder de polícia, incluindo poderes de

regulação, supervisão e resolução, na forma da lei, e submetido ao previsto no art. 50 desta Constituição.

Complementam essa autonomia os incisos do § 5º do art. 164, que asseguram autonomia de gestão administrativa, contábil, orçamentária e financeira, bem como a ausência de vinculação a Ministério ou a qualquer órgão da Administração Pública:

§ 5º Lei complementar 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 sujeição a **regime jurídico próprio de autoridade monetária**, compatível com a manutenção e funcionamento de estrutura organizacional apropriada para a intervenção na ordem econômica e financeira; e
IV – a **prerrogativa de submeter, por ato próprio, proposições legislativas** ao Presidente da República, em assuntos de seu interesse institucional, sem prejuízo da assinatura conjunta do Ministro de Estado competente para a matéria.

Ainda que a proposta constitucional preserve formalmente o Banco Central como entidade pública de natureza especial, a efetiva configuração do modelo institucional ficará condicionada ao conteúdo da futura lei complementar prevista no § 5º do art. 164 da Constituição.

Ao estabelecer que lei complementar disporá sobre os objetivos, a estrutura e a organização do Banco Central, bem como ao submetê-lo a **regime jurídico próprio de autoridade monetária**, a proposta transfere para legislação futura a definição do arranjo institucional da própria instituição.

Nesse contexto, embora o regime jurídico atualmente aplicável aos servidores permaneça regido pela legislação vigente até alteração posterior, a proposta deixa em aberto a configuração futura do modelo institucional do Banco Central, ampliando o grau de incerteza quanto à organização administrativa e aos possíveis reflexos sobre o regime funcional de seus servidores.

b) A expressão “regime jurídico próprio” não define a natureza do vínculo funcional

A Constituição Federal utiliza, em diversos contextos, expressões que fazem referência à existência de regimes jurídicos próprios ou específicos, destinadas a indicar a existência de um modelo institucional particular para determinada entidade ou atividade estatal, sem que isso implique, necessariamente, a definição da natureza estatutária ou celetista do vínculo funcional.

Nesse sentido, a expressão “**regime jurídico próprio de autoridade monetária**” pode abranger diferentes configurações institucionais, tais como um

regime estatutário especial, um regime híbrido ou mesmo um regime de emprego público submetido à legislação trabalhista, com regras específicas definidas em legislação própria.

Em outras palavras, a referência à sujeição a um regime jurídico próprio de autoridade monetária indica autonomia normativa na disciplina das relações institucionais, sem definir a natureza do vínculo funcional aplicável aos servidores, tampouco assegura a manutenção do regime jurídico atualmente aplicável aos servidores da instituição.

Considerando que a proposta delega à legislação complementar a regulamentação desse regime jurídico próprio, caberá a essa legislação definir os elementos estruturais do modelo institucional, incluindo a natureza do vínculo funcional — se estatutário ou celetista —, bem como as regras relativas à organização das carreiras, às garantias funcionais e à política remuneratória.

Há precedentes na administração pública brasileira em que determinadas instituições se submetem a regimes jurídicos próprios ou específicos, sem que isso implique necessariamente a adoção do regime estatutário. Empresas públicas e algumas entidades reguladoras, por exemplo, possuem regimes institucionais particulares definidos em lei, embora seus trabalhadores sejam empregados públicos regidos pela legislação trabalhista. É o caso, entre outros, da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bem como de instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, como a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, cujos regimes institucionais não se confundem com o regime jurídico de seus trabalhadores.

Desse modo, a previsão de “regime jurídico próprio de autoridade monetária”, constante do inciso III do § 5º do art. 164, não constitui garantia de manutenção do regime estatutário vigente.

c) Ampliação da autonomia administrativa e orçamentária do Banco Central

O §10 do art. 164 determina que o orçamento da instituição será aprovado e executado por ato próprio do Banco Central, não integrando a legislação orçamentária de que tratam os artigos 165 a 169 da Constituição Federal.

§ 10. O orçamento do Banco Central:

I – **será aprovado e executado por ato próprio do Banco Central**, sujeitando-se as despesas relativas a pessoal e encargos sociais, a custeio administrativo, inclusive as destinadas a benefícios e assistência a pessoal, e a investimentos administrativos nele previstas à apreciação prévia do **Conselho Monetário Nacional**, com posterior **deliberação conclusiva da comissão temática pertinente do Senado Federal**;

II – não tem natureza fiscal e **não integra a legislação orçamentária** de que tratam os arts. 165 a 169;

III – será acompanhado de plano estratégico plurianual para orientar a consecução de seus objetivos institucionais; e

IV – será custeado por **receitas próprias do Banco Central**, nelas incluídas as rendas de seus ativos financeiros, sem prejuízo do disposto na legislação de

que trata o §7º deste artigo.” (NR)

O inciso I, do § 10, estabelece que o orçamento estará sujeito à apreciação prévia do Conselho Monetário Nacional e à deliberação conclusiva de “comissão temática pertinente do Senado Federal”.

A utilização das expressões “*deliberação conclusiva*” e “*comissão temática*” revela formulação indeterminada, pois o texto não define qual comissão exercerá essa competência, remetendo implicitamente essa definição ao regimento interno do Senado Federal. Nesse modelo, a deliberação final passa a caber ao Senado Federal, que assume posição central no controle político do orçamento da autoridade monetária.

Nesse arranjo, o Banco Central elabora e executa seu próprio orçamento, o Conselho Monetário Nacional realiza apreciação prévia e o Senado exerce a deliberação final. Ou seja, há substituição do controle orçamentário atual pelo controle político parlamentar.

Outra mudança profunda está no inciso II ao afirmar que “*não tem natureza fiscal e não integra a legislação orçamentária de que tratam os arts. 165 a 169*”. Isso significa que o orçamento do Banco Central não fará parte da Lei Orçamentária Anual e não se submeterá ao ciclo orçamentário tradicional.

d) Política remuneratória, planos de carreira e regime jurídico dos servidores

O art. 3º da proposta dispõe sobre a política remuneratória e os planos de carreira dos servidores do Banco Central, atribuindo à própria instituição a competência para dispor sobre tais matérias e para encaminhar ao Poder Legislativo propostas relativas à **criação, extinção, organização e administração de seus quadros de pessoal**.

Art. 3º O Banco Central **disporá sobre a política remuneratória e os planos de carreira de seus servidores competindo-lhe, ainda, encaminhar ao Poder Legislativo propostas relativas à criação e extinção de cargos**, bem como à organização e à administração de seus quadros de pessoal.

Parágrafo único. O disposto nesta Emenda Constitucional **não implicará perda de direitos e garantias dos servidores da ativa e dos aposentados** do Banco Central previstas na legislação em vigor, observando-se, no que couber, o disposto nos **arts. 37 a 41** e no art. 202 da Constituição.

A redação do dispositivo confere ao Banco Central papel institucional direto na formulação e no encaminhamento de propostas legislativas relativas à estrutura de pessoal, o que representa alteração relevante na dinâmica constitucional tradicional aplicável à matéria.

Nos termos do artigo 61, §1º, II, “c”, da Constituição Federal, é de **iniciativa privativa** do Presidente da República a proposição de leis que disponham sobre regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade, aposentadoria e

remuneração dos servidores públicos da União, inclusive no âmbito das autarquias federais.

Nesse contexto, a previsão de que o Banco Central encaminhará ao Poder Legislativo propostas relativas à criação e extinção de cargos e à organização de seus quadros de pessoal introduz elemento de tensão com o modelo constitucional de iniciativa reservada, ao atribuir à própria entidade interessada protagonismo na deflagração do processo legislativo em matéria tipicamente inserida na esfera de competência do Chefe do Poder Executivo.

Ainda que se possa sustentar, sob interpretação formal, que tais proposições dependeriam de encaminhamento ao Presidente da República para posterior submissão ao Congresso Nacional, a redação adotada **enfraquece a centralidade da iniciativa presidencial**, ao permitir que a formulação e impulsão das propostas normativas partam diretamente do Banco Central.

Esse deslocamento institucional ganha relevo quando analisado em conjunto com o art. 11 da Proposta, que admite, na hipótese de inércia do Poder Executivo, a iniciativa legislativa por outros legitimados, ampliando significativamente o conjunto de atores aptos a influenciar a definição do regime institucional da autoridade monetária.

Art. 11. O projeto de lei complementar de que trata o § 5º do art. 164 da Constituição Federal deverá ser encaminhado pelo Presidente da República em até 120 (cento e vinte) 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.

Sob essa perspectiva, a conjugação desses dispositivos contribui para a flexibilização do regime constitucional de iniciativa legislativa em matéria de pessoal, reduzindo o grau de controle centralizado tradicionalmente exercido pelo Poder Executivo sobre a organização administrativa e o regime jurídico dos servidores públicos federais.

Esse rearranjo institucional amplia o espaço de conformação normativa a ser exercido no âmbito da futura legislação complementar, enfraquecendo as garantias estruturais de manutenção do regime jurídico atualmente vigente e abrindo margem para sua eventual redefinição.

Embora o parágrafo único do art. 3º declare a preservação de direitos e garantias dos servidores e aposentados, a referência à observância dos artigos 37 a 41 da Constituição Federal não assegura a manutenção do regime jurídico estatutário vigente.

Isso porque tais dispositivos veiculam normas de caráter geral aplicáveis tanto a servidores estatutários quanto a empregados públicos, abrangendo

princípios da administração pública, exigência de concurso público e limites remuneratórios, sem definir a natureza do vínculo funcional.

A própria organização administrativa brasileira demonstra essa distinção. Instituições submetidas a tais normas constitucionais gerais podem adotar regime de emprego público, como ocorre com a ECT, a CEF e o Banco do Brasil, cujos trabalhadores são regidos pela legislação trabalhista, apesar da plena incidência dos princípios e regras previstos nos artigos 37 a 41 da CF.

Dessa forma, a estrutura normativa proposta mantém indefinida a possibilidade de redefinição do regime jurídico das carreiras por meio da legislação complementar, com potenciais impactos sobre a organização das carreiras, as garantias funcionais e o modelo de vinculação jurídica entre a instituição e seus servidores.

e) Recomposição do quadro de pessoal do Banco Central

O art. 4º merece atenção especial ao prever que a lei complementar estabelecerá limite para o crescimento das despesas administrativas “**após a recomposição do quadro de pessoal do Banco Central**”.

Art. 4º A lei complementar de que trata o § 5º do art. 164 da Constituição **estabelecerá, após a recomposição do quadro de pessoal do Banco Central**, limite para o crescimento das despesas de que trata o inciso I do § 10 do art. 164 da Constituição, respeitando sua autonomia orçamentária e financeira e o pleno alcance de seus objetivos institucionais.

§ 1º O limite referido no caput poderá ser superado mediante autorização expressa da comissão temática pertinente do Senado Federal.

§ 2º O limite para as despesas de pessoal e encargos sociais do Banco Central, não poderá superar, salvo autorização expressa do Senado Federal, o valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, mais 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento).

A redação do dispositivo não trata de recomposição como hipótese eventual ou condicionada, mas como **pressuposto da nova estrutura institucional**, indicando que a recomposição ocorrerá antes da fixação de limites de despesa.

Essa formulação revela que o próprio texto da Proposta parte da premissa de que haverá reorganização ou expansão do quadro de pessoal da instituição. Contudo, o dispositivo não esclarece em que termos se dará essa recomposição, se por simples reposição de vacâncias, por ampliação do quadro ou no contexto de eventual reorganização institucional decorrente da futura lei complementar.

Tal definição normativa amplia o grau de incerteza quanto à configuração futura da estrutura de pessoal do Banco Central, especialmente quando considerada em conjunto com as demais disposições da proposta que remetem à lei complementar a definição da estrutura organizacional e do regime institucional da autoridade monetária.

f) Atribuição ao Banco Central da gestão e pagamento de aposentadorias e pensões

O art. 5º autoriza o Banco Central a processar, gerir e pagar os proventos de aposentadoria e as pensões concedidas aos seus servidores, bem como o benefício especial calculado com base nas contribuições recolhidas ao regime previdenciário previsto no art. 40 da Constituição.

Art. 5º Fica o Banco Central autorizado a **processar, gerir e pagar:**

I- os proventos de aposentadoria e as pensões por ele concedidos ao amparo do art. 40 da Constituição; e

II- benefício especial para seus servidores, calculado com base nas contribuições recolhidas ao regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal, observada a sistemática prevista em lei para os servidores públicos da União.

Parágrafo único. Serão custeadas pelo Banco Central as despesas associadas aos pagamentos de que trata o caput deste artigo e às atividades a eles acessórias.

O artigo se conecta com o §10 do art. 164, que trata do orçamento próprio da autarquia, isto é, o Banco Central administra seu orçamento e paga diretamente aposentadorias e pensões de seus servidores, reforçando o argumento de autonomia institucional ampliada.

Esse arranjo amplia significativamente a autonomia operacional e financeira da instituição, ao mesmo tempo em que reduz sua inserção nos mecanismos tradicionais de gestão centralizada da Administração Pública federal.

Nesse contexto, embora não se verifique, no plano imediato, supressão de direitos ou alteração do regime previdenciário, o modelo proposto introduz elemento adicional de indeterminação quanto à configuração futura da estrutura de pessoal, na medida em que a definição concreta do regime institucional e funcional ficará condicionada à legislação complementar.

Tal circunstância pode gerar, em perspectiva, maior grau de incerteza quanto à evolução das carreiras, à política remuneratória e à articulação entre ativos, aposentados e pensionistas no âmbito da instituição.

g) Aplicação do art. 109 da CF e seus limites quanto ao regime funcional

Cumpra observar que o art. 9º estabelece a aplicação dos incisos I, IV e VIII do **art. 109 da Constituição Federal** às causas em que o Banco Central figure como parte.

Art. 9º Aplica-se o disposto nos incisos I, IV e VIII do art. 109 da Constituição Federal, respectivamente, às causas em que o Banco Central for interessado

na condição de autor, réu, assistente ou oponente, às infrações penais praticadas em detrimento de seus bens, serviços ou interesse, e aos atos de suas autoridades, sendo asseguradas ao Banco Central as prerrogativas da Fazenda Pública em juízo.

Embora essa previsão procure reforçar a vinculação institucional do Banco Central ao regime jurídico próprio da administração pública federal, tal remissão não constitui garantia da manutenção do regime jurídico estatutário.

Isso porque a competência da Justiça Federal prevista no art. 109, I, da Constituição refere-se, de modo geral, às causas em que a União, autarquias ou empresas públicas federais sejam interessadas. Entretanto, quando a controvérsia decorre de **relação de trabalho**, a competência jurisdicional é deslocada para a Justiça do Trabalho, nos termos do art. 114 da CF.¹

O próprio Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a ADI 3.395, firmou entendimento no sentido de que a competência da Justiça do Trabalho não alcança as demandas envolvendo servidores submetidos a regime estatutário.²

Assim, nas hipóteses em que exista vínculo estatutário, as controvérsias são apreciadas pela Justiça comum — federal ou estadual, conforme o ente federativo envolvido — justamente em razão da natureza jurídico-administrativa da relação funcional.

Quando se trata de **vínculo de emprego** regido pela legislação trabalhista, a competência passa a ser da Justiça do Trabalho. Esse é o modelo aplicável, por exemplo, às demandas trabalhistas envolvendo empregados da Caixa Econômica Federal, empresa pública federal cujas controvérsias decorrentes da relação de emprego são apreciadas pela Justiça do Trabalho, apesar de a instituição também se enquadrar nas hipóteses do art. 109 da Constituição.

Nesse contexto, a simples previsão de aplicação do art. 109 da Constituição Federal às causas envolvendo o Banco Central não impede, em si mesma, que eventual alteração futura do regime funcional venha a produzir impactos sobre o modelo de controle jurisdicional das relações funcionais.

3 – POSSÍVEL CONFIGURAÇÃO DE REGIME INSTITUCIONAL PRÓPRIO E IMPACTOS POTENCIAIS SOBRE O REGIME DE PESSOAL

A remissão constitucional à futura lei complementar para disciplinar os objetivos, a estrutura e a organização do Banco Central, aliada à ampla autonomia

¹ Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:

I as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

² “2. A interpretação adequadamente constitucional da expressão “relação do trabalho” deve excluir os vínculos de natureza jurídico estatutária, em razão do que a competência da Justiça do Trabalho não alcança as ações judiciais entre o Poder Público e seus servidores.”

administrativa, patrimonial, financeira e operacional, abre espaço para que essa legislação venha a configurar um regime institucional próprio.

Na prática, a lei complementar prevista poderá assumir características semelhantes às de um estatuto jurídico específico, definindo de forma abrangente sua governança, estrutura administrativa e mecanismos de gestão.

Essa indeterminação normativa torna-se mais relevante quando considerada a previsão constante do art. 4º da proposta, que pressupõe a futura recomposição do quadro de pessoal do Banco Central. Embora o dispositivo indique a necessidade de recomposição da força de trabalho da instituição, ele não esclarece em que termos essa recomposição ocorrerá nem se ela se dará dentro da estrutura atualmente existente ou no contexto de eventual reorganização institucional decorrente da lei complementar.

Ainda que o texto da proposta não determine expressamente alterações no regime jurídico dos servidores do Banco Central, a amplitude da delegação normativa atribuída à futura lei complementar permite que aspectos estruturais da organização institucional sejam definidos posteriormente pelo legislador.

Entre os temas que podem ser objeto dessa regulamentação encontram-se, por exemplo, a definição da estrutura organizacional da autarquia, a disciplina das carreiras e cargos, regras de gestão administrativa e patrimonial e modelos de governança e funcionamento institucional.

Nesse contexto, a lei complementar poderá desempenhar papel equivalente ao de um estatuto organizacional da autoridade monetária, estabelecendo regras próprias para a administração da instituição dentro do marco constitucional estabelecido pela Proposta.

Esse cenário ganha especial relevância quando considerado o regime de iniciativa legislativa. Conforme já mencionado, caso o projeto de lei complementar não seja encaminhado pelo Presidente da República no prazo de 120 dias após a promulgação da emenda, a iniciativa legislativa passará a observar a regra geral do caput do art. 61 da Constituição.

Como consequência, a definição concreta da organização do Banco Central — inclusive no que se refere à sua estrutura administrativa e às carreiras de seus servidores — poderá ocorrer em ambiente legislativo mais amplo, com participação de diferentes atores políticos.

Assim, ainda que a proposta preserve formalmente a natureza pública da autoridade monetária, a configuração efetiva de seu modelo institucional dependerá do conteúdo da futura lei complementar.

Por essa razão, a avaliação dos impactos da proposta deve considerar não apenas a manutenção formal do Banco Central como entidade pública, mas também o alcance potencial da legislação complementar que disciplinará sua

organização e funcionamento, sobretudo diante da flexibilização do regime tradicional de iniciativa legislativa aplicável às normas que tratam da administração pública federal.

Essa combinação normativa — ampla delegação à lei complementar e possibilidade de iniciativa legislativa não exclusiva do Poder Executivo — introduz elemento adicional de incerteza quanto à configuração futura do modelo institucional.

4 – ALTERAÇÃO NA LÓGICA CONSTITUCIONAL DE INICIATIVA LEGISLATIVA

No plano institucional, merece destaque a iniciativa legislativa em matéria de regime jurídico dos servidores públicos.

Nos termos do art. 61, §1º, II, “c”, da Constituição Federal, é de **iniciativa privativa do Presidente da República** a proposição de leis que disponham sobre regime jurídico dos servidores públicos da União, provimento de cargos, estabilidade, aposentadoria, remuneração e organização das carreiras.

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias **cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República**, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.
§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
(...)
II - disponham sobre:
(...)
c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

Essa regra abrange toda a administração federal, inclusive autarquias.

A Proposta prevê que compete ao Banco Central encaminhar ao Poder Legislativo propostas relativas à criação e extinção de cargos, bem como à organização e à administração de seus quadros de pessoal.

Entretanto, a proposta traz um fator adicional de indeterminação ao tratar da regulamentação do novo regime institucional da autoridade monetária. O art. 11 estabelece que o projeto de lei complementar responsável por disciplinar o regime jurídico próprio de autoridade monetária deverá ser encaminhado pelo Presidente da República no prazo de 120 dias após a promulgação da emenda.

Caso esse prazo não seja observado, a iniciativa legislativa passará a seguir o regime geral previsto no caput do art. 61 da Constituição Federal, que admite a iniciativa parlamentar. Essa previsão permite que o Congresso Nacional exerça iniciativa plena na regulamentação da matéria caso o Poder Executivo permaneça inerte.

Do ponto de vista institucional, a regra desloca parcialmente a lógica

tradicional de iniciativa legislativa em matéria de regime funcional dos servidores públicos federais, ampliando o papel do Poder Legislativo na definição do desenho institucional da autoridade monetária.

Essa alteração possui sérias implicações para o regime funcional do Banco Central, uma vez que a lei complementar a ser editada poderá disciplinar aspectos centrais relacionados à estrutura administrativa da instituição, à organização das carreiras, à política remuneratória e ao regime jurídico aplicável aos servidores.

Ao admitir a possibilidade de iniciativa parlamentar na elaboração dessa lei complementar, a Proposta reduz o grau de exclusividade da iniciativa presidencial atualmente previsto para matérias relativas ao regime funcional dos servidores públicos federais.

5 – IMPACTOS PARA OS SERVIDORES DA ATIVA

Ainda que a proposta preveja a recomposição do quadro de pessoal da instituição, a definição da estrutura administrativa, das carreiras e da política de pessoal dependerá da regulamentação por lei complementar.

A amplitude da delegação normativa prevista no § 5º do art. 164 da Constituição, associada à flexibilização do regime de iniciativa legislativa, permite que aspectos centrais da organização administrativa da autoridade monetária venham a ser definidos posteriormente em ambiente legislativo sujeito a diferentes orientações políticas e conjunturas institucionais futuras.

Nesse contexto, ainda que o regime jurídico atualmente aplicável aos servidores permaneça regido pela legislação vigente **até alteração legislativa posterior**, a proposta remete a legislação futura a definição concreta do arranjo institucional do Banco Central, ampliando a indeterminação quanto à evolução das carreiras e às condições funcionais dos servidores da instituição.

Entre os principais pontos que merecem atenção destacam-se os seguintes.

5.1 – Possíveis reestruturações institucionais das carreiras

A possibilidade de reorganização da estrutura institucional do Banco Central por meio de lei complementar no contexto do novo arranjo constitucional proposto abre espaço para processos de reestruturação administrativa que podem afetar diretamente as carreiras existentes.

Nesse contexto, poderão ser propostas medidas como transformação ou reorganização de cargos, fusão ou desmembramento de carreiras, redefinição de atribuições institucionais, alteração de critérios de progressão e promoção funcional.

Embora a Constituição assegure a irredutibilidade nominal de vencimentos, reestruturações dessa natureza podem produzir impactos indiretos

sobre a trajetória funcional dos servidores, afetando perspectivas de desenvolvimento na carreira e a dinâmica de evolução remuneratória.

5.2 – Efeitos da regra de recomposição e limites de despesa

A proposta pressupõe a recomposição do quadro de pessoal do Banco Central. Todavia, estabelece que a lei complementar fixará parâmetros para o crescimento das despesas administrativas **após essa recomposição**, sem definir previamente os critérios ou limites aplicáveis.

Essa previsão pode resultar em medidas como restrições à realização de concursos públicos após a recomposição inicial do quadro ou limitação da expansão futura da força de trabalho.

Em termos institucionais, tais medidas podem comprometer a capacidade da instituição de manter política estável de valorização de seus quadros, afetando a atratividade das carreiras e a previsibilidade das condições funcionais.

5.3 – Redefinição da política remuneratória

A ampliação da autonomia administrativa e patrimonial do Banco Central poderá vir acompanhada da definição, por lei complementar, de novos parâmetros para a política remuneratória da instituição.

Dependendo do modelo adotado pelo legislador, poderão ser instituídos novos componentes remuneratórios, gratificações vinculadas ao exercício da atividade e estruturas remuneratórias diferenciadas.

Embora tais alterações não impliquem redução direta da remuneração dos servidores em atividade, podem modificar a lógica de evolução remuneratória das carreiras, afetando a previsibilidade do regime funcional atualmente vigente.

5.4 – Possível fragmentação do regime de pessoal

Outro risco institucional decorrente da futura regulamentação diz respeito à possibilidade de fragmentação do regime de pessoal da instituição.

Dependendo do modelo definido pela lei complementar, poderão coexistir regimes distintos aplicáveis a diferentes grupos de servidores, como a manutenção do regime atualmente aplicável aos servidores em exercício e a adoção de novo regime jurídico ou estrutura remuneratória para futuros ingressos.

A coexistência de modelos distintos dentro da mesma instituição tende a produzir assimetria entre gerações de servidores, podendo gerar dificuldades de gestão administrativa, tensões institucionais e questionamentos quanto à isonomia no âmbito da carreira.

A análise desses aspectos evidencia que os possíveis impactos da

proposta sobre o regime funcional dos servidores dependem, em grande medida, do conteúdo da futura lei complementar prevista na emenda, cuja definição poderá influenciar a estrutura das carreiras, a política de pessoal e a organização administrativa da instituição.

6 – POSSÍVEIS IMPACTOS PARA APOSENTADOS E PENSIONISTAS

A nova configuração institucional do Banco Central também pode produzir efeitos significativos para servidores aposentados e pensionistas, especialmente em razão das possíveis alterações na organização das carreiras da instituição.

Nesse contexto, a aprovação da proposta pode representar fator de risco para a preservação da equivalência histórica entre a remuneração dos servidores em atividade e os proventos percebidos pelos aposentados, na medida em que remete à futura lei complementar a definição de aspectos da organização funcional e do regime remuneratório da instituição.

Reestruturações de carreira promovidas por lei complementar poderão resultar na criação de novas parcelas remuneratórias, gratificações ou modelos de remuneração vinculados ao exercício da atividade, que nem sempre se projetam automaticamente sobre os proventos de aposentadoria.

Caso a futura lei complementar venha a instituir novas parcelas remuneratórias vinculadas ao exercício da atividade ou a novos modelos de organização funcional, poderá ocorrer distanciamento progressivo entre a remuneração dos servidores em atividade e os proventos percebidos pelos aposentados e pensionistas.

Esse fenômeno já foi observado em diversos processos de reestruturação administrativa no serviço público federal, nos quais a criação de gratificações ou vantagens vinculadas ao exercício da função resultou em perda relativa de poder remuneratório para os inativos ao longo do tempo.

Ainda que não haja redução nominal de proventos, a ausência de repercussão de determinadas parcelas remuneratórias sobre as aposentadorias pode produzir erosão gradual da equivalência entre remuneração de ativos e benefícios percebidos pelos aposentados.

Alterações estruturais nas carreiras também podem gerar dificuldades de correspondência entre cargos atualmente existentes e cargos que deram origem às aposentadorias já concedidas.

Esse tipo de situação frequentemente gera controvérsias jurídicas em processos de reestruturação administrativa, sobretudo quando novas configurações de carreira são criadas ou quando atribuições funcionais são redefinidas.

Nesses casos, aposentados e pensionistas podem enfrentar

incertezas quanto à forma de vinculação de seus proventos às novas estruturas remuneratórias da carreira.

Considerando que a legislação a ser proposta por diferentes atores do processo legislativo, em função da nova regra prevista no art. 9º da proposta, o desenho final do novo modelo institucional dependerá de circunstâncias políticas e legislativas futuras.

7 – JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES

A avaliação dos riscos institucionais decorrentes da proposta deve considerar também a jurisprudência consolidada dos tribunais superiores.

O Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça possuem entendimento pacífico no sentido de que o **servidor público não possui direito adquirido à manutenção de determinado regime jurídico**.

De acordo com essa orientação jurisprudencial, é legítimo que a Administração Pública altere regimes jurídicos, reformule estruturas de carreira, modifique critérios de progressão e/ou reorganize modelos remuneratórios.

A única limitação constitucional consiste na observância do princípio da irredutibilidade de vencimentos, entendido como preservação do valor global da remuneração.

Assim, mesmo que a Proposta declare preservar direitos dos servidores, alterações estruturais posteriores poderão ocorrer sem violação direta da Constituição, desde que respeitada a irredutibilidade da remuneração.

Essa orientação jurisprudencial também possui reflexos expressivos para aposentados e pensionistas.

Uma vez que eventuais reestruturações de carreira ou modificações na política remuneratória poderão ser instituídas pela futura lei complementar, os efeitos dessas alterações tenderão a repercutir sobre a evolução dos proventos dos inativos, sobretudo quando novas parcelas remuneratórias forem vinculadas ao exercício da atividade ou a novos modelos de organização funcional.

8 – A CLÁUSULA DE PRESERVAÇÃO DE DIREITOS E SEUS LIMITES NORMATIVOS

O parágrafo único do art. 3º da proposta estabelece que a Emenda Constitucional não implicará perda de direitos e garantias dos servidores da ativa e dos aposentados do Banco Central previstos na legislação em vigor, determinando, ainda, a observância, no que couber, dos arts. 37 a 41 e do art. 202 da Constituição Federal.

A inserção dessa cláusula revela a intenção de conferir proteção jurídica aos servidores, afastando, ao menos em plano imediato, a supressão de

direitos já incorporados à sua esfera jurídica. Trata-se, portanto, de mecanismo de salvaguarda, especialmente quando comparado a versões anteriores da proposta que não continham previsão expressa dessa natureza.

Todavia, o alcance dessa garantia deve ser compreendido nos seus exatos limites normativos, não sendo suficiente para assegurar a manutenção do regime jurídico atualmente vigente.

Em primeiro lugar, a preservação prevista refere-se aos direitos e garantias “**previstos na legislação em vigor**”, o que indica proteção de situações jurídicas já constituídas, mas não implica a constitucionalização do regime jurídico estatutário nem impede, em princípio, sua redefinição futura. A norma, nesse sentido, atua como cláusula de não supressão imediata de direitos, mas não como mecanismo de congelamento do modelo institucional ou do regime funcional aplicável à autoridade monetária.

Em segundo lugar, a remissão aos arts. 37 a 41 da Constituição Federal não possui densidade normativa suficiente para definir a natureza do vínculo funcional. Tais dispositivos veiculam normas de caráter geral aplicáveis à administração pública, abrangendo tanto servidores estatutários quanto empregados públicos, tratando de princípios, regras de acesso mediante concurso público, limites remuneratórios, direitos e deveres funcionais, sem estabelecer, contudo, a obrigatoriedade de adoção de regime jurídico estatutário.

Do mesmo modo, a referência ao art. 202 da Constituição, relativo ao regime de previdência complementar, não constitui elemento definidor do regime funcional, limitando-se a disciplinar aspecto específico do sistema previdenciário, aplicável a diferentes formas de vínculo com a Administração Pública.

Nesse contexto, a cláusula de preservação de direitos não afasta a centralidade da lei complementar prevista no § 5º do art. 164 da Constituição, à qual a proposta atribui a definição dos objetivos, da estrutura, da organização e do regime jurídico próprio de autoridade monetária. Considerando a amplitude dessa delegação normativa, a futura legislação complementar poderá disciplinar aspectos estruturais da organização institucional e do regime funcional, incluindo a definição da natureza do vínculo jurídico, a modelagem das carreiras, a política remuneratória e as garantias aplicáveis aos servidores.

8.1 – Ausência de disciplina sobre os impactos no regime previdenciário

A proposta de Emenda Constitucional, na forma do Substitutivo apresentado pelo Relator, Senador Plínio Valério, em 16/04/2026, não estabelece regras de transição entre o regime jurídico atualmente vigente no âmbito do Banco Central e o modelo institucional que vier a ser definido pela futura lei complementar.

Tal indeterminação assume relevância no contexto da sistemática instituída pela Lei nº 12.618/2012, uma vez que o modelo atualmente vigente pressupõe a vinculação ao regime próprio de previdência social e sua articulação com

o regime de previdência complementar, podendo eventual alteração do vínculo funcional repercutir sobre a própria lógica de financiamento e cálculo dos benefícios.

A ausência de regras de transição suscita incertezas quanto à forma de eventual migração entre regimes, à preservação de situações jurídicas em curso e à definição de critérios de enquadramento funcional, especialmente em um contexto no qual a legislação complementar poderá redefinir elementos estruturais da relação entre o Banco Central e seus servidores.

8.2 – Ausência de regras sobre a estabilidade

No que se refere à estabilidade funcional, a proposta tampouco apresenta salvaguardas específicas. A remissão genérica aos artigos 37 a 41 da Constituição Federal não é suficiente para assegurar a manutenção do regime jurídico estatutário, uma vez que tais dispositivos consagram princípios e garantias de caráter geral aplicáveis à Administração Pública, sem, contudo, definir a natureza do vínculo funcional como já demonstramos em tópicos anteriores.

O fato é que a estabilidade prevista no art. 41 da Constituição Federal constitui garantia própria dos servidores ocupantes de cargos públicos submetidos a regime estatutário, não se estendendo, como regra, aos empregados públicos regidos pela legislação trabalhista.

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para **cargo de provimento efetivo** em virtude de concurso público.

A expressão “cargo de provimento efetivo”, nos termos da jurisprudência consolidada, refere-se aos vínculos de natureza estatutária, não se aplicando, como regra, aos empregados públicos regidos pela legislação trabalhista. Assim é o entendimento do Tribunal Superior do Trabalho (TST):

Súmula 390, II, do TST: Ao empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, ainda que admitido mediante aprovação em concurso público, **não é garantida a estabilidade** prevista no art. 41 da Constituição Federal de 1988.

O Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 589.998 (**Tema 131**), definiu que empregados de estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista) não possuem estabilidade prevista no art. 41 da CF, típica de servidores estatutários, garantindo-se apenas que a dispensa deve ser motivada.

8.3 – Ausência de regras sobre o estágio probatório

A situação também se mostra sensível no caso dos servidores em estágio probatório, os quais ainda não adquiriram a estabilidade constitucional. Para esse grupo, a ausência de regras de transição específicas amplia o grau de vulnerabilidade jurídica, na medida em que eventual alteração do regime funcional

poderá incidir sobre vínculos ainda não consolidados, sem que haja previsão expressa de mecanismos de proteção ou de enquadramento.

Observe-se que empregados do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, instituições que também integram o Sistema Financeiro Nacional, não se submetem ao estágio probatório constitucional previsto no art. 41 da Constituição Federal, embora sejam admitidos mediante concurso público e possam estar sujeitos a mecanismos próprios de avaliação de desempenho. Isso porque o estágio probatório, como previsto no texto constitucional, encontra-se diretamente vinculado à aquisição da estabilidade, característica própria dos servidores ocupantes de cargos efetivos submetidos a regime estatutário.

O estágio probatório é exatamente o período de 3 anos de avaliação para adquirir a estabilidade. Trabalhador celetista não tem cargo de provimento efetivo, tem emprego público. Por isso não passa por estágio probatório nem adquire a estabilidade do art. 41 conforme Súmula 390, II do TST.

9 – POSSÍVEIS IMPACTOS SOBRE O PASBC

O Programa de Assistência à Saúde dos Servidores do Banco Central (PASBC), nos termos de seu regulamento, constitui programa de natureza supletiva, estruturado e mantido no âmbito da própria instituição, com financiamento compartilhado entre o Banco Central e os participantes, por meio do Fundo de Assistência ao Pessoal – FASPE.

Trata-se, portanto, de benefício institucional diretamente vinculado à organização administrativa, orçamentária e funcional do Banco Central, não se configurando como plano de saúde autônomo desvinculado da estrutura da autarquia.

Nesse contexto, as alterações estruturais propostas pela PEC nº 65/2023, ao promoverem a redefinição do regime institucional da autoridade monetária e ampliarem sua autonomia administrativa, orçamentária e financeira, podem produzir reflexos indiretos sobre a organização, o custeio e a gestão do PASBC.

Ainda que a proposta não trate expressamente do Programa, a sua dependência estrutural em relação ao Banco Central indica que eventuais mudanças no modelo institucional, especialmente aquelas relacionadas à política de pessoal, ao regime jurídico dos servidores e ao regime orçamentário, poderão demandar readequações no funcionamento do PASBC.

Ademais, o próprio regulamento do Programa admite a possibilidade de alterações normativas e ajustes em sua estrutura de custeio e funcionamento, o que reforça a ausência de garantia de imutabilidade de suas condições atuais.

Nesse cenário, a ausência de disciplina constitucional específica sobre o PASBC, aliada à ampla delegação normativa à legislação complementar para definição do regime institucional da autoridade monetária, introduz fator adicional de

incerteza quanto à preservação, nos moldes atuais, das condições de funcionamento, financiamento e acesso ao Programa.

Assim, o desenho normativo proposto não assegura a estabilidade de sua estrutura atual, permanecendo aberta a possibilidade de reconfiguração futura em decorrência das mudanças institucionais a serem implementadas.

10 – CONCLUSÃO

O substitutivo à PEC nº 65/2023 promove alterações estruturais relevantes no modelo institucional do Banco Central ao modificar o art. 164 da Constituição Federal e atribuir à futura lei complementar a definição de aspectos centrais relacionados à sua organização, funcionamento e modelo institucional.

Embora o texto preserve, em termos formais, a natureza pública da instituição e declare a manutenção de direitos e garantias dos servidores, a análise de seu conteúdo evidencia que tais previsões não asseguram a continuidade do regime jurídico atualmente vigente.

A menção à sujeição da instituição a um “**regime jurídico próprio de autoridade monetária**” constitui fórmula indeterminada, cujo conteúdo dependerá da conformação a ser dada pela futura regulamentação. Nesse contexto, o texto não define a natureza do vínculo funcional, mantendo espaço para diferentes configurações institucionais.

Da mesma forma, a referência à aplicação do art. 109, bem como aos artigos 37 a 41 e ao art. 202 da CF, pode, em uma leitura inicial, transmitir a impressão de preservação do regime jurídico vigente. Porém, tais disposições não configuram salvaguarda efetiva nesse sentido. A competência da Justiça Federal convive, no sistema constitucional, com a competência da Justiça do Trabalho nas hipóteses de relação de emprego, ao passo que os dispositivos mencionados possuem caráter geral e não definem a natureza do vínculo funcional.

A proposta também atribui ao Banco Central papel relevante na formulação e encaminhamento de propostas relacionadas à organização e à gestão de seus quadros de pessoal, ao mesmo tempo em que flexibiliza o modelo tradicional de iniciativa legislativa em matéria de regime jurídico de servidores públicos federais.

Paralelamente, prevê a instituição de limites ao crescimento das despesas administrativas, inclusive com pessoal, vinculando sua evolução a parâmetros objetivos. Tal mecanismo introduz restrição estrutural à política de pessoal, com potencial impacto sobre a recomposição do quadro, a valorização das carreiras e a dinâmica remuneratória dos servidores.

Adicionalmente, amplia o conjunto de atores aptos a influenciar a definição do regime institucional da autoridade monetária, na medida em que se admite a iniciativa legislativa por outros legitimados, na hipótese de inércia do Poder Executivo.

Nesse cenário, a proposta passa a reunir ampla delegação normativa à legislação complementar, indeterminação quanto ao regime funcional, ampliação da autonomia administrativa da instituição e mecanismos de limitação da política de pessoal.

A conjugação desses elementos introduz elevado grau de incerteza quanto à configuração futura do Banco Central, especialmente no que se refere à estrutura das carreiras, à política remuneratória e às condições de evolução funcional dos servidores.

A experiência administrativa demonstra que reformas estruturadas sob bases normativas abertas tendem a resultar em reconfigurações relevantes do regime de pessoal, com impactos sobre a organização das carreiras, a previsibilidade das condições funcionais e a relação entre a remuneração de servidores em atividade e os proventos de aposentadoria.

Ainda que a Proposta reafirme formalmente a natureza pública da autoridade monetária e a preservação de direitos, seu desenho normativo não assegura a estabilidade do regime funcional atual, mantendo incerta a possibilidade de redefinições futuras no âmbito da legislação complementar.

O fortalecimento institucional do Banco Central exige não apenas autonomia administrativa, mas também previsibilidade normativa, segurança jurídica e preservação de carreiras estruturadas sob bases estáveis — elementos que não se encontram assegurados na redação proposta.

Dessa forma, a depender do conteúdo da legislação complementar que vier a disciplinar o regime institucional da autoridade monetária, não se pode afastar a possibilidade de que o modelo funcional venha a assumir configuração distinta do regime estatutário atualmente vigente, inclusive mediante a adoção de regime funcional próprio ou de vínculo regido pela legislação trabalhista.

Importante observar que a Proposta não estabelece disciplina específica acerca de regras de transição entre o regime jurídico atualmente vigente (RJU) e o modelo institucional a ser definido pela futura lei complementar, tampouco enfrenta os impactos sobre o regime previdenciário dos servidores, inclusive quanto à sistemática instituída pela Lei nº 12.618/2012, à estabilidade funcional e à situação de servidores em estágio probatório.

Essa lacuna normativa reforça o quadro de incerteza jurídica já identificado, ao permitir que aspectos centrais da relação funcional venham a ser definidos em momento posterior, sem parâmetros constitucionais suficientemente delimitados, com potencial para afetar a segurança jurídica e a previsibilidade das relações institucionais.

Cumprir registrar, por fim, que têm sido divulgadas interpretações no sentido de que o texto atual da Proposta teria afastado preocupações quanto ao

regime jurídico dos servidores do Banco Central, inclusive com afirmações de manutenção do Regime Jurídico Único.

Todavia, o texto da proposta não contém qualquer referência expressa ao Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Federais (RJU), limitando-se a prever a preservação de direitos e garantias e a observância de dispositivos constitucionais de caráter geral, aplicáveis tanto a servidores estatutários quanto a empregados públicos, não sendo aptas a definir a natureza do vínculo funcional.

Tais elementos, embora relevantes sob o ponto de vista formal, não possuem densidade normativa suficiente para assegurar a continuidade do regime jurídico atualmente vigente, uma vez que, conforme exposto, a proposta remete à legislação complementar futura a definição de aspectos centrais do modelo institucional e do regime funcional aplicável à autoridade monetária.

Nesse contexto, as lacunas normativas relativas à definição expressa de direitos atualmente assegurados no âmbito do Regime Jurídico Único contribuem para ampliar o grau de incerteza quanto à sua preservação no futuro, na medida em que tais aspectos permanecem dependentes da conformação a ser dada pela legislação complementar.

Por fim, cumpre registrar que os impactos decorrentes da proposta não se limitam ao regime jurídico funcional e à estrutura de carreiras, podendo alcançar, também, benefícios institucionais atualmente vinculados à organização administrativa do Banco Central.

Nesse contexto, programas como o PASBC — estruturados no âmbito da própria autarquia, com financiamento compartilhado e gestão interna — também podem vir a ser afetados por eventuais reconfigurações institucionais, na medida em que sua existência e funcionamento se encontram diretamente relacionados ao modelo organizacional e ao regime de pessoal da instituição.

A ausência de previsão normativa específica quanto à preservação dessas estruturas, aliada à ampla delegação conferida à legislação complementar, reforça o quadro de incerteza prospectiva quanto à manutenção, nos moldes atuais, de benefícios historicamente assegurados aos servidores ativos, aposentados e pensionistas.

SMJ, é o que cabia registrar.

Brasília, 20 de abril de 2026.

Vera Mirna Schmorantz
OAB/DF 17.966
Cidade Schmorantz Advogados Associados