

## NOTA TÉCNICA

### PEC 65/2023 – ESCLARECIMENTOS JURÍDICOS SOBRE O REGIME FUNCIONAL DOS SERVIDORES DO BANCO CENTRAL E OS RISCOS DECORRENTES DA REMESSA À LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR FUTURA

**PEC nº 65/2023. Banco Central do Brasil. Entidade pública de natureza especial. Regime jurídico próprio de autoridade monetária. Remessa de aspectos estruturantes da organização institucional e funcional à futura lei complementar. Ausência de garantia constitucional expressa de preservação do regime estatutário para as atuais e futuras gerações de servidores. Histórico institucional do Banco Central do Brasil. Transição do regime celetista para o regime jurídico único. ADI nº 449-2 do Supremo Tribunal Federal. Distinção entre preservação de direitos e garantias individuais e imutabilidade do regime jurídico funcional. Expressão “no que couber” aplicada aos arts. 37 a 41 da Constituição Federal. ADI nº 2.135. Possibilidade constitucional de coexistência de regimes jurídicos distintos. Dependência de regulamentação por lei complementar futura. Incidência subsidiária do art. 61 da Constituição Federal. Segurança jurídica institucional. Insuficiência de garantias constitucionais expressas acerca da preservação do modelo funcional atualmente vigente.**

#### I – OBJETO

A presente Nota Técnica tem por finalidade esclarecer aspectos jurídicos relacionados ao texto substitutivo da PEC nº 65/2023, especialmente no que se refere à situação funcional dos servidores do Banco Central do Brasil e às implicações decorrentes da opção legislativa de remeter parcela significativa da disciplina institucional e funcional da futura entidade à regulamentação por lei complementar posterior.

A elaboração desta manifestação decorre da divulgação de pareceres jurídicos que sustentam inexistirem riscos ao regime funcional dos servidores em razão da proposta de emenda constitucional.

Embora se reconheça a qualidade técnica dos estudos apresentados e a legitimidade das interpretações neles defendidas, entende-se necessário registrar que a existência de interpretações favoráveis à manutenção do regime estatutário não elimina as preocupações institucionais relacionadas à segurança jurídica do modelo proposto.

## II – DA DISTINÇÃO ENTRE EXPECTATIVA INTERPRETATIVA E GARANTIA CONSTITUCIONAL EXPRESSA

Um dos aspectos centrais do debate consiste em distinguir aquilo que o texto constitucional efetivamente garante daquilo que se espera que venha a ocorrer por ocasião da futura regulamentação legislativa.

Os pareceres favoráveis à PEC 65 sustentam que a redação do substitutivo contém **elementos indicativos da manutenção do regime estatutário** e da **preservação das garantias atualmente asseguradas** aos servidores do Banco Central.

Cumprir observar que o § 1º do art. 3º do substitutivo dispõe que a Emenda Constitucional não implicará perda de direitos e garantias dos servidores da ativa e aposentados do Banco Central.

Embora tal dispositivo represente uma salvaguarda das situações jurídicas constituídas, não se pode concluir automaticamente que a preservação de direitos e garantias corresponda à preservação integral e definitiva do regime jurídico atualmente vigente.

A própria trajetória institucional do Banco Central do Brasil demonstra essa distinção. Desde sua criação pela Lei nº 4.595/1964, os servidores da instituição foram submetidos ao regime celetista. Posteriormente, com a promulgação da Constituição de 1988 e a instituição do regime jurídico único previsto no art. 39 da CF, sobreveio a discussão acerca da permanência desse regime.

Embora o art. 251 da Lei nº 8.112/1990<sup>1</sup> tenha buscado preservar a legislação então aplicável aos servidores do Banco Central, o Supremo Tribunal Federal, em agosto de 1996, ao julgar a **ADI nº 449-2**<sup>2</sup>, declarou a inconstitucionalidade da norma e reconheceu que os servidores do Banco Central se encontravam submetidos ao regime jurídico único instituído pela Constituição/88 e pela Lei nº 8.112/1990 desde sua vigência, **afastando a pretensão de manutenção do regime anteriormente vigente**.

Tal precedente evidencia que a preservação de direitos adquiridos, vantagens incorporadas e situações jurídicas consolidadas não se confunde com a imutabilidade do regime jurídico aplicável à carreira.

Por essa razão, a referência à manutenção de direitos e garantias constante do § 1º do art. 3º não afasta o debate acerca da conformação futura do

<sup>1</sup> Art. 251 - Enquanto não for editada a Lei Complementar de que trata o art. 192 da Constituição Federal, os servidores do Banco Central do Brasil continuarão regidos pela legislação em vigor à data da publicação desta lei.

<sup>2</sup> JULGAMENTO DO PLENO – PROVIDO - POR VOTAÇÃO UNÂNIME, O TRIBUNAL JULGOU PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 251 DA LEI Nº 8.112, DE 11.12.90. VOTOU O PRESIDENTE. AUSENTES, JUSTIFICADAMENTE, OS MINS. MARCO AURÉLIO E FRANCISCO REZEK. PELNÁRIO, 29.8.96.

regime funcional da instituição, especialmente quando o próprio texto da PEC remete à futura legislação complementar a definição de aspectos centrais da organização e do regime jurídico próprio da entidade.

Em relação a situação dos futuros servidores do Banco Central, os pareceres favoráveis à PEC nº 65, amparados na Emenda Constitucional nº 19 e no entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 2.135, admitem a flexibilização dos regimes jurídicos, sustentando que o substitutivo da PEC 65 contém “**indicativos**” de preservação do regime estatutário para os futuros integrantes da instituição.

A utilização da expressão “indicativos” possui relevância jurídica. Isso porque indicativos interpretativos não se confundem com garantias constitucionais expressas. Em outras palavras, a tese da manutenção do regime estatutário para os futuros servidores, nem para os atuais, não decorre de comando constitucional exposto, mas de prognóstico interpretativo acerca da orientação que se espera venha a prevalecer na futura regulamentação legislativa.

Se a conclusão acerca da manutenção do regime estatutário depende da extração de indicativos, deduções ou inferências decorrentes da interpretação sistemática do texto, isso significa que a preservação desse modelo não se encontra afirmada de forma inequívoca pelo próprio constituinte derivado.

Sob essa perspectiva, a controvérsia não reside na plausibilidade da interpretação que aponta para a manutenção do regime estatutário. A questão central consiste em verificar se o texto constitucional efetivamente aprovado contém garantia normativa expressa apta a eliminar dúvidas futuras sobre a matéria.

Com efeito, o substitutivo não estabelece de forma inequívoca que os ocupantes dos cargos da instituição serão submetidos ao regime estatutário previsto na Lei nº 8.112/1990, nem contém disposição constitucional que vede expressamente a adoção de modelos jurídicos diversos em legislação posterior.

Se a intenção do constituinte derivado fosse assegurar de forma inequívoca a manutenção do regime estatutário para **as atuais e futuras gerações de servidores**, seria possível fazê-lo mediante previsão textual expressa. A opção por não utilizar técnica legislativa dessa natureza preserva margem relevante para controvérsias interpretativas futuras.

A experiência institucional do próprio Banco Central demonstra que a preservação de direitos e garantias não se confunde com a preservação do regime jurídico vigente. Ao reconhecer, no julgamento da ADI nº 449-2, a submissão dos servidores do Banco Central ao regime jurídico único instituído pela Constituição e pela Lei nº 8.112/1990, o STF evidenciou que a continuidade de determinado regime funcional não pode ser presumida apenas a partir da preservação de situações jurídicas individuais. Essa experiência histórica reforça a necessidade de que eventual intenção de preservar o atual regime estatutário seja expressamente afirmada no

próprio texto constitucional, e não inferida a partir de prognósticos interpretativos ou meros indicativos extraídos da futura regulamentação legislativa.

### III – DA INSUFICIÊNCIA DA ADI Nº 2.135 COMO FUNDAMENTO PARA AFASTAR AS PREOCUPAÇÕES INSTITUCIONAIS

Parte dos pareceres favoráveis à PEC nº 65/2023 sustenta que a preocupação com eventual flexibilização do regime funcional dos servidores do Banco Central seria infundada porque a possibilidade de coexistência de regimes jurídicos distintos já decorre da Emenda Constitucional nº 19/1998 e do julgamento da ADI nº 2.135 pelo Supremo Tribunal Federal.

A premissa, contudo, conduz a conclusão diversa daquela pretendida. O julgamento da ADI nº 2.135 restabeleceu a eficácia da redação conferida ao art. 39 da Constituição pela Emenda Constitucional nº 19/1998, afastando a obrigatoriedade constitucional de um regime jurídico único para toda a Administração Pública.

Embora tal possibilidade exista no ordenamento constitucional, a PEC 65 assume especial relevância porque promove profunda alteração na natureza jurídica da instituição e simultaneamente transfere à legislação futura a definição de aspectos essenciais de sua estrutura funcional.

Em consequência, tornou-se juridicamente possível a **coexistência de diferentes modelos de vínculo funcional** no âmbito estatal, circunstância que ampliou a relevância das escolhas normativas realizadas pelo legislador constituinte derivado e pelo legislador infraconstitucional.

Nesse contexto, a ADI nº 2.135 não constitui garantia de preservação do regime estatutário. Ao contrário.

Se o próprio sistema constitucional admite a coexistência de regimes jurídicos diversos, a inexistência de previsão constitucional expressa assegurando a manutenção do regime estatutário para os futuros servidores do Banco Central passa a assumir especial importância.

Em outras palavras, quanto maior a liberdade constitucional conferida ao legislador para definir modelos de vínculo funcional, maior a necessidade de que eventuais garantias institucionais sejam expressamente positivadas quando se pretende afastar futuras controvérsias interpretativas.

Não por outra razão, os próprios pareceres favoráveis à PEC nº 65 reconhecem que a manutenção do regime estatutário decorre de interpretação sistemática do texto e de indicativos extraídos de sua estrutura normativa, e não de comando constitucional explícito estabelecendo que os futuros integrantes da carreira estarão necessariamente submetidos ao regime jurídico estatutário.

Tal circunstância evidencia que a controvérsia não se encontra efetivamente superada. Se a conclusão dependesse de interpretação, dedução ou

reconstrução sistemática do texto, isso significa que não existe blindagem constitucional inequívoca sobre o tema.

A segurança jurídica institucional, especialmente em matéria de organização permanente de carreiras de Estado, é maximizada quando o texto constitucional define expressamente as garantias que pretende preservar, reduzindo espaços para alterações futuras decorrentes de mudanças de orientação política ou legislativa.

Assim, longe de afastar as preocupações existentes, a ADI nº 2.135 reforça a pertinência do debate acerca da suficiência das garantias expressamente previstas no substitutivo da PEC nº 65/2023 e acerca dos riscos inerentes à remessa de aspectos essenciais do regime funcional para legislação complementar futura.

#### **IV – DA REMESSA À LEI COMPLEMENTAR FUTURA**

Outro aspecto que merece especial destaque consiste na opção adotada pelo substitutivo de remeter à futura lei complementar a disciplina de parcela significativa da estrutura institucional, administrativa e funcional do Banco Central do Brasil.

Não se trata de simples remissão legislativa destinada à regulamentação de aspectos procedimentais, operacionais ou meramente instrumentais. A preocupação decorre do fato de que elementos centrais da conformação institucional da futura entidade, inclusive aqueles relacionados à sua organização, ao regime funcional, à estrutura de carreiras e ao modelo de gestão de pessoal, permanecem dependentes de posterior definição legislativa.

Sob esse aspecto, não se questiona a legitimidade constitucional da utilização de lei complementar como instrumento de regulamentação. A técnica é amplamente conhecida e utilizada pelo constituinte em diversos temas relevantes.

O ponto central da controvérsia é outro. Quanto maior a transferência de definições essenciais para legislação futura, menor é o grau de previsibilidade jurídica proporcionado pelo próprio texto constitucional. Em consequência, temas estruturantes da organização institucional deixam de ser definidos diretamente pelo constituinte derivado e passam a depender de futuras escolhas legislativas sujeitas às circunstâncias políticas, econômicas e institucionais vigentes no momento de sua regulamentação.

Nesse sentido, merece especial atenção o fato de que a própria Complementação de Voto apresentada à Comissão de Constituição e Justiça reconhece expressamente que a plena implementação do novo regime institucional dependerá da edição de lei complementar destinada a disciplinar os objetivos, a estrutura, a organização e o regime jurídico próprio da futura entidade.

O relatório também estabelece prazo de 120 (cento e vinte) dias para o encaminhamento da respectiva proposição legislativa, prevendo, ainda, que, na

hipótese de inércia do Poder Executivo, a iniciativa passará a observar o regime geral previsto no art. 61 da Constituição Federal.

Tais disposições evidenciam que a definição de aspectos essenciais do novo modelo institucional foi deliberadamente transferida para etapa legislativa posterior, circunstância que reforça as preocupações relacionadas à previsibilidade jurídica do regime que efetivamente será implementado.

Merece destaque, ainda, que o próprio relatório não afirma expressamente que a futura regulamentação preservará o regime estatutário atualmente vigente. Ao contrário, faz reiteradas referências à instituição de um “regime jurídico próprio de autoridade monetária”, a ser disciplinado pela futura lei complementar. Essa opção terminológica possui inequívoca relevância jurídica.

Se os contornos fundamentais do denominado “regime jurídico próprio de autoridade monetária” dependem de regulamentação futura, permanece em aberto a definição de aspectos essenciais relacionados à configuração institucional da carreira e ao modelo funcional aplicável às futuras gerações de servidores.

Sob essa perspectiva, a preocupação institucional não decorre da afirmação de que haverá necessariamente alteração do regime estatutário atualmente vigente. Decorre da constatação de que o próprio relatório reconhece que a conformação definitiva do novo regime jurídico dependerá de futura deliberação legislativa.

## **V – DA FLEXIBILIZAÇÃO DA INICIATIVA LEGISLATIVA E DOS REFLEXOS SOBRE A SEGURANÇA JURÍDICA INSTITUCIONAL**

A análise da segurança jurídica do modelo proposto pela PEC nº 65/2023 não pode restringir-se à constatação de que aspectos relevantes da organização institucional do Banco Central serão disciplinados por futura lei complementar.

É igualmente necessário considerar as alterações promovidas na dinâmica de elaboração dessas normas e os reflexos decorrentes da ampliação da autonomia institucional conferida à futura entidade.

Historicamente, as matérias relacionadas à estrutura administrativa da Administração Pública Federal, à organização de carreiras e à gestão de pessoal foram concebidas dentro de um modelo institucional centralizado, submetido à coordenação do Poder Executivo Federal, que exerce papel constitucional de integração entre políticas de pessoal, planejamento governamental, responsabilidade fiscal e organização administrativa do Estado.

A proposta em discussão introduz elemento distinto nessa arquitetura institucional ao ampliar significativamente a autonomia do Banco Central na definição e condução de matérias relacionadas à sua própria organização e estrutura funcional.

Não se afirma que tal modelo seja incompatível com a Constituição ou que conduza necessariamente a alterações no regime atualmente vigente. O ponto relevante é outro.

Ao mesmo tempo em que transfere para futura legislação complementar a definição de aspectos centrais da estrutura institucional e funcional da entidade, a PEC também reduz o grau de centralização tradicionalmente existente na formulação dessas matérias, ampliando o espaço para futuras escolhas normativas relacionadas à conformação da carreira e ao regime jurídico aplicável à instituição.

Nesse contexto, a preocupação institucional não decorre exclusivamente da existência de futura regulamentação legislativa.

Ela resulta da conjugação de dois fatores que se reforçam mutuamente: a ausência de definição constitucional expressa acerca de aspectos estruturantes do regime funcional e a ampliação da autonomia institucional conferida à futura entidade para participar da conformação normativa desses mesmos temas.

Em consequência, a previsibilidade do modelo funcional deixa de decorrer exclusivamente do texto constitucional aprovado e passa a depender, em medida significativa, de futuras deliberações legislativas e institucionais cujos contornos concretos são, por definição, impossíveis de antecipar.

Por essa razão, quanto maior a autonomia institucional conferida ao Banco Central e quanto mais ampla a remessa de matérias estruturantes à legislação complementar posterior, maior se torna a relevância da existência de garantias constitucionais expressas e inequívocas sobre temas essenciais relacionados à organização da carreira, ao regime funcional e à preservação do modelo institucional existente.

## VI – DA EXPRESSÃO “NO QUE COUBER”

Merece especial atenção a redação constante do § 1º do art. 3º do substitutivo, segundo a qual a preservação dos direitos e garantias dos **servidores da ativa e aposentados do Banco Central** observará, “**no que couber**”, o disposto nos arts. 37 a 41 e no art. 202 da Constituição Federal.

A utilização dessa técnica redacional não equivale à incorporação integral e automática do regime constitucional atualmente aplicável aos servidores públicos titulares de cargos efetivos.

Ao contrário, a expressão “no que couber” pressupõe a possibilidade de avaliação posterior acerca da extensão, do alcance e da forma de incidência das normas constitucionais nela referidas.

Trata-se de cláusula aberta, dotada de conteúdo jurídico indeterminado, cuja concretização dependerá necessariamente de interpretação futura por parte do legislador, da Administração Pública e, eventualmente, do próprio Poder Judiciário.

Se a intenção do constituinte derivado fosse assegurar a aplicação integral dos arts. 37 a 41 da Constituição Federal ao modelo institucional resultante da PEC nº 65/2023, seria possível utilizar técnica normativa mais objetiva, mediante remissão direta e inequívoca aos dispositivos constitucionais correspondentes.

A opção por empregar a expressão “**no que couber**” revela que o próprio texto constitucional admite a possibilidade de discussão futura acerca da compatibilidade e da extensão de aplicação dessas normas ao denominado “regime jurídico próprio de autoridade monetária”.

Sob essa perspectiva, a referência aos arts. 37 a 41 da Constituição não elimina as preocupações relacionadas à segurança jurídica do modelo proposto, mas reforça a percepção de que parcela relevante das definições sobre o alcance das garantias constitucionais aplicáveis aos servidores do Banco Central permanece dependente de futura construção legislativa e interpretativa.

Consequentemente, a utilização da expressão “no que couber” não afasta controvérsias jurídicas futuras. Antes, evidencia que a preservação das garantias atualmente associadas ao regime estatutário não decorre de comando constitucional exposto e integral, mas de interpretação cuja extensão somente poderá ser definida após a implementação do novo modelo institucional.

## VII – CONCLUSÃO

À luz das considerações expostas, conclui-se que:

**a)** a existência de interpretações jurídicas favoráveis à PEC nº 65/2023 não elimina a existência de dúvidas legítimas acerca dos efeitos futuros do modelo institucional proposto;

**b)** a manutenção do regime estatutário para as atuais e futuras gerações de servidores não decorre de garantia constitucional expressa constante do substitutivo, mas de **interpretação** construída a partir de seus dispositivos;

**c)** o julgamento da ADI nº 2.135 evidencia que o ordenamento constitucional admite diferentes arranjos de regime jurídico para agentes públicos, circunstância que reforça a relevância da existência de previsão constitucional expressa quando se pretende assegurar a continuidade de determinado modelo funcional;

**d)** a própria trajetória institucional do Banco Central do Brasil, marcada pela transição do regime celetista para o regime jurídico único reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 449-2, demonstra que a preservação de direitos e garantias não se confunde com a imutabilidade do regime jurídico aplicável à carreira;

**e)** a remessa de aspectos essenciais da organização institucional e funcional à legislação complementar futura reduz o grau de previsibilidade jurídica acerca do modelo que efetivamente será implementado;

**f)** a Complementação de Voto apresentada na Comissão de Constituição e Justiça reconhece expressamente que a definição dos objetivos, da estrutura, da organização e do regime jurídico próprio da futura entidade dependerá de lei complementar posterior, circunstância que reforça a preocupação quanto à insuficiência de definições constitucionais expressas acerca do modelo funcional que vigorará no futuro;

**g)** a utilização da expressão “no que couber” em relação aos arts. 37 a 41 da Constituição Federal não equivale à incorporação integral das garantias atualmente associadas ao regime estatutário, preservando margem relevante para futuras controvérsias interpretativas;

**h)** a preocupação manifestada por entidades representativas dos servidores não decorre da afirmação de que haverá necessariamente alteração do regime jurídico atualmente vigente, mas da constatação de que o texto constitucional deixa em aberto aspectos estruturantes da futura conformação institucional e funcional do Banco Central do Brasil.

Por essas razões, permanece juridicamente legítima e tecnicamente fundamentada a preocupação quanto à insuficiência de garantias constitucionais expressas no texto substitutivo da PEC nº 65/2023 relativamente à preservação do modelo institucional e funcional vigente no Banco Central do Brasil.

A existência de interpretações favoráveis à aprovação da proposta não afasta o fato de que a continuidade do atual modelo estatutário não foi afirmada de forma inequívoca pelo constituinte derivado, permanecendo dependente de construções interpretativas e de futura conformação legislativa, circunstância que, por si só, justifica as preocupações institucionais manifestadas pelo SINAL.

SMJ, é o que cabia registrar.

Brasília, 03 de junho de 2026.

Vera Mirna Schmorantz  
OAB/DF 17.966  
Cidade Schmorantz Advogados Associados