



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 65, de 2023, que *dispõe sobre o regime jurídico aplicável ao Banco Central*.

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 65, de 2023, propõe alterar a natureza jurídica do Banco Central do Brasil (BCB), de autarquia de natureza especial para empresa pública e tem como principal objetivo garantir a autonomia orçamentária e financeira da instituição.

A PEC prevê que uma lei complementar disporá sobre os objetivos, a estrutura e a organização do Banco Central. Outra lei disporá sobre o relacionamento financeiro entre o Banco Central e a União.

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.

A proposta determina ainda que aos atuais servidores do Banco Central do Brasil será assegurada, nos termos da lei, a opção, de forma irreatável, entre carreiras congêneres no âmbito do Poder Executivo Federal

e o quadro de pessoal do Banco Central. Após o término do prazo para opção, os servidores optantes permanecerão em exercício no Banco Central até a recomposição de seu quadro de pessoal, consoante disposto em lei.

Na justificção, os autores da matéria defendem que o Banco Central do Brasil possui autonomia operacional, concedida pela Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021, complementada por um arcabouço legal sobre o relacionamento com a União, dado pela Lei nº 13.820, de 2 de maio de 2019. Sustentam que o BCB não possui autonomia orçamentária e financeira para garantir a plena execução de suas atividades, sendo que a necessidade de recursos financeiros para o cumprimento de sua missão institucional exigiria a alteração do arcabouço legal e esta PEC traria a necessária evolução institucional do Banco Central do Brasil, ao prever a garantia de recursos para que as atividades relevantes da Autoridade Monetária para a sociedade sejam executadas sem constrangimentos financeiros, tanto para o Banco Central quanto para o Tesouro Nacional.

O núcleo da proposta consistiria no uso de receitas de senhoriagem para o financiamento de suas despesas. Os autores da PEC 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 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.

A matéria foi distribuída à Comissão de Constituição de Justiça (CCJ), onde foi designado relator o Senador Plínio Valério, que apresentou voto pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa da PEC nº 65, de 2023 e, no mérito, por sua aprovação, na forma de substitutivo, com acatamento total das Emendas nºs 1, 2, 4, 7 e 8 e acatamento parcial das Emendas nºs 3, 5 e 6.

Em linhas gerais, o Substitutivo apresentado pelo Senador Plínio Valério manteve o núcleo da proposta, porém alterou a natureza jurídica proposta para o BCB de “empresa pública” para “empresa pública que exerce atividade estatal”.

Também determinou que ficam preservadas as competências do Conselho Monetário Nacional (CMN) previstas na Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021, e aquelas relacionadas à função regulatória do sistema financeiro estabelecidas na legislação. Apresentou alterações para

garantir a estabilidade dos futuros servidores do BCB empresa pública, bem como para evitar perdas no cálculo dos proventos de aposentadoria dos atuais servidores, seja se optarem por carreira congênere no serviço público ou por se tornarem funcionários da empresa pública BCB. Estabeleceu, ainda, que lei complementar definirá limites para o crescimento das despesas de custeio e de investimento do Banco Central.

O Substitutivo trouxe inovação não relacionada a seu objeto principal, ao determinar que a autonomia conferida ao BCB não abrange, restringe, altera ou acumula os serviços próprios da competência dos tabeliães e registradores. Entretanto, ressaltou que tal determinação não alcança a operacionalização de novos produtos financeiros, que vierem a ser criados ou regulados pelo Banco Central, a partir da utilização de novas tecnologias no processo de criação de produtos do sistema financeiro.

Por discordarmos tanto do texto original da PEC, quanto do Substitutivo proposto pelo relator, estamos apresentando voto em separado, nos termos do art. 132, § 6º, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

II – ANÁLISE

1. Inconstitucionalidade por vício de iniciativa e violação à separação de Poderes

O princípio da separação dos poderes é estabelecido no art. 2º da Constituição Federal (CF), que determina “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. A independência entre os poderes tem por finalidade estabelecer um sistema de freios e contrapesos para evitar o abuso e o arbítrio por qualquer dos Poderes. A harmonia, por sua vez, exterioriza-se no respeito às prerrogativas e faculdades atribuídas a cada um deles. A relevância da separação dos poderes é ressaltada pela Carta Magna, ao defini-la como cláusula pétrea (art. 60, § 4º, inciso III) e estabelecer toda uma estrutura institucional de forma a garantir a independência entre eles, matizada com atribuições de controle recíproco.

Assim, em respeito ao princípio da separação de poderes, o art. 61, § 1º, inciso II, da CF, determina que são de iniciativa privativa do Presidente da República, entre outras, as leis que disponham sobre:

- i. criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- ii. servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; e
- iii. criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública;

Argumentamos, portanto, que a PEC nº 65, de 2023, incorre em vício de iniciativa, pois trata de tema de iniciativa privativa do Presidente da República, mas foi proposta por Senadores. Consideramos que as restrições de iniciativa legislativa previstas no art. 61 da CF alcançam a Proposta de Emenda à Constituição em exame, tendo em vista o conjunto substancial de alterações que são buscadas. Vejamos: a PEC transforma a natureza jurídica de órgão da estrutura do Poder Executivo, extinguindo uma autarquia para criar uma empresa pública, estabelece atribuições para essa nova entidade da Administração Pública, altera o regime jurídico aplicável a seus servidores, dispõe sobre estabilidade e aposentadoria, promovendo, enfim, inúmeras alterações que afetam profundamente o funcionamento do Banco Central, tudo à revelia do Poder Executivo.

Além disso, a PEC prevê que sua regulamentação será feita por meio de lei complementar que será de iniciativa ampla, ou seja, não limitada à iniciativa privativa do Presidente da República. Nesse aspecto, a PEC 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”. Ao fazer menção apenas ao caput do art. 61, tenta-se fugir das restrições de iniciativa legislativa impostas pelo § 1º, inciso II, do referido artigo. Tal subterfúgio não faz sentido e, claramente, fere a separação de poderes, pois não é possível ler-se apenas parte do art. 61, ignorando a sua essência, que é a restrição de iniciativa legislativa.

Certamente, se aprovada a PEC nº 65, de 2023, será criada enorme incerteza jurídica, com complexas e longas discussões levadas ao Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a sua constitucionalidade.

2. A incompatibilidade entre o modelo de empresa pública e as atribuições típicas de Estado exercidas pelo BCB

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.

A PEC nº 65, de 2023, propõe transformar o BCB em empresa pública, como forma de ampliar sua autonomia financeira e administrativa. O objetivo é não sujeitar o BCB aos limites de gastos impostos a todos os órgãos da administração pública, nem ao teto de remunerações do serviço público, bem como submetê-lo a regras mais flexíveis de contratação de pessoal e aquisição de bens e serviços.

Conforme texto apresentado nas demonstrações financeiras do BCB de 2023,

“em razão da composição do seu balanço patrimonial, o resultado do BCB é fortemente impactado pelas oscilações nas taxas de câmbio e de juros. Isso ocorre, principalmente, porque parte relevante dos seus ativos, que compõem as reservas internacionais do país, são constituídos em moeda estrangeira. Além disso, é importante ressaltar que todas as operações que o BCB realiza visam o alcance dos seus objetivos institucionais e não a obtenção de lucro. Dessa forma, a apuração de resultados positivos ou negativos decorrem das condições gerais da economia nacional e internacional e da necessidade de atuação do BCB junto ao sistema financeiro para o cumprimento da sua missão”. (grifamos)

Dessa forma, em documento oficial, a instituição ressalta **seu papel como executor de políticas públicas** e que, diferentemente de empresas privadas ou públicas, **não tem objetivo de lucro**.

Em nosso ordenamento jurídico, as atividades típicas de Estado são desempenhadas sob regime de direito público, pela administração direta ou pelas autarquias, neste caso se for recomendada gestão administrativa e financeira descentralizada para seu melhor funcionamento. Empresa pública é entidade com personalidade jurídica de direito privado, criada por autorização legal, com patrimônio próprio e capital social integralmente detido pelo poder público.

Conforme o art. 173 da Constituição Federal, 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 pagarão suas despesas. Dessa forma, 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.

Tendo em vista as funções exercidas pelo Banco Central, as quais, abrangem, entre outras, as atribuições de uma agência reguladora – regulamentar, controlar e fiscalizar a execução de serviços públicos –, sua natureza jurídica deve ser mantida como autarquia de natureza especial, a fim de reafirmar a segurança jurídica na execução de seus atos, que são típicos dos praticados pela Administração Pública.

Como bem salientou o Procurador do Banco Central, Lademir Gomes da Rocha, em audiência pública na CCJ, a mudança do direito público para o privado gera incertezas quanto à fundamentação dos contratos que autorizam o BCB a interferir no mercado como autoridade monetária. O risco é agravado em situações de instabilidade, em que há necessidade de intervenções mais pesadas no sentido de prover liquidez no mercado.

É necessário destacar, ainda, o risco jurídico quanto ao exercício do poder de polícia. O precedente do STF que autorizou empresas públicas a exercer poder de polícia, como a BHTrans (RE 633.782), deixou claro que não estava compreendido, nessa possibilidade, o exercício de capacidades normativas, que são essenciais para o Banco Central. Há risco para os regimes de autorização e de resolução, pelos quais o BC intervém diretamente na gestão de instituições privadas do sistema financeiro, interferindo pesadamente no direito de propriedade e na liberdade de empresa. Também há risco quanto ao direito sancionador, pois não se trata de aplicação de simples multas de trânsito, mas do exercício de supervisão prudencial e do papel do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN). A fragilização do BCB como poder de polícia pode acarretar agravamento do risco sistêmico no Sistema Financeiro Nacional (SFN).

A proposta do relator da PEC, em seu substitutivo, de criar uma nova figura jurídica específica para o BCB, a “empresa pública que exerce atividade estatal”, apenas confirma os sérios problemas e incertezas trazidos pela mudança proposta, submetendo a execução da política monetária e a regulação do sistema financeiro a riscos desnecessários.

3. Criação de precedente para outros órgãos públicos que tenham receitas próprias pleitearem autonomia financeira semelhante

Se aprovada a PEC, será criado um perigoso 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.

Reivindicação semelhante pode vir de órgãos do Poder Executivo (como universidades públicas) e sobretudo do Ministério Público e 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. O resultado final seria a perda de controle sobre o orçamento da União, com a sua fragmentação em várias partes autônomas, forte aumento das despesas públicas, sem quaisquer preocupações com a eficiência e economicidade desses gastos, e tudo isso em favor, basicamente, de um seleto grupo de funcionários públicos.

4. Efeitos sobre Servidores Públicos do Banco Central

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

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

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 de 14-4-2016, destacamos]

Outro ponto a ser levado em consideração é a falta de definição do que sejam carreiras congêneres, dadas as especificidades de cada carreira, tais como diferenças de conhecimento, formação e experiência exigidos, de funções e trabalhos exercidos, de remuneração, de local de trabalho, entre outras.

A migração do atual funcionário do Banco Central para outra carreira do Poder Executivo Federal ou para a carreira de empregado na empresa pública Banco Central cria enormes incertezas e riscos em relação a questões relevantes como a estabilidade no emprego, os benefícios de aposentadoria, acesso ao plano de saúde, definição do local de trabalho, entre várias outras.

Destaque-se que se, diante de tantas incertezas, os atuais funcionários do Banco Central, migrarem em massa para carreiras congêneres, mesmo com a previsão de que eles deverão permanecer em exercício na instituição até a recomposição de seu quadro de pessoal, haverá uma renovação abrupta do quadro de funcionários, com perda de conhecimento e experiência essenciais para um bom andamento dos trabalhos da instituição.

Além disso, atualmente, o BCB tem sua autonomia operacional e administrativa reforçada pelo fato de o seu quadro de pessoal ser constituído de servidores públicos de carreira, com estabilidade no emprego, sendo comum a permanência desses funcionários na instituição por décadas, até a sua aposentadoria. Com a transformação em empresa pública, os funcionários passarão a ser empregados públicos celetistas, sem estabilidade no emprego.

Também há muita incerteza sobre a forma de contratação e blindagem da carreira, pois, atualmente, somente os cargos de Diretores e Presidente podem ser ocupados por indicados não egressos da carreira. No BCB Empresa poderá haver aumento dos cargos de livre provimento com a tendência de ocupação por indicados de fora da carreira o que pode fragilizar fortemente a supervisão bancária e a regulação do sistema financeiro.

O relator da PEC, em seu substitutivo, tentou tratar desses muitos problemas, ao prever a estabilidade no emprego dos futuros funcionários celetistas da empresa pública Banco Central, bem como definir regras para preservar os benefícios de aposentadoria dos atuais funcionários da instituição. Ao tentar consertar a PEC, o relator, apesar do voto favorável, deixou transparecer todas as fragilidades jurídicas e de mérito da iniciativa.

Ademais, ainda há muitas questões não resolvidas, que serão deixadas para lei complementar. Tal incerteza levou a maioria dos funcionários do Banco Central a rejeitar a PEC, como mostra o resultado de votação formal em participaram 4.524 servidores da ativa, aposentados e pensionistas dos quais 3.369 assinalaram a opção 3: "Sou contra a PEC 65/2023, independentemente de qualquer alteração", uma esmagadora maioria de 74,5%.

5. Aumento da dívida pública e riscos associados às interações entre Banco Central e Tesouro Nacional

O Banco Central e o Tesouro Nacional têm forte interação financeira. A Conta Única do Tesouro Nacional, que acolhe todas as disponibilidades financeiras da União, é mantida no Banco Central, que por sua vez utiliza títulos públicos da União em suas operações de controle da liquidez e tem eventuais resultados negativos cobertos por aportes da União. Tudo isso é regulado por uma legislação que assume que ativos e passivos da instituição também são ativos e passivos da União. A PEC traz incertezas a essa regulação.

Na Lei nº 13.820, de 2 de maio de 2019, que *dispõe sobre as relações financeiras entre a União e o Banco Central do Brasil e sobre a carteira de títulos mantida pelo Banco Central do Brasil para fins de condução da política monetária*, as operações entre o BC e Tesouro Nacional são tratadas como transações financeiras. Essa Lei regula a sistemática de transferência de resultados positivos ao Tesouro Nacional, bem como a cobertura de resultados negativos do BCB, ao final, por recursos do Tesouro Nacional. Essa regulação garante que o BCB tenha os recursos financeiros necessários para a execução de suas atividades.

As mudanças promovidas pela PEC nº 65, de 2023, podem transformar os fluxos que hoje são considerados financeiros em fluxos primários, impactando o resultado do primário e o limite de despesa, definidos na Lei Complementar 200, de 30 de agosto de 2023 (regime fiscal sustentável, ou novo arcabouço fiscal).

Em outras palavras, na qualidade de empresa pública não dependente, caso apresente resultado negativo, o novo BCB seria obrigado a demandar aportes e capitalizações do Tesouro, que não seriam contabilizadas enquanto despesas financeiras, sensibilizando o resultado primário e o limite de despesas. Uma vez que tais resultados venham a impactar o resultado fiscal, a transformação do BC em empresa pública representaria um desastre para as contas públicas e, por conseguinte, para a economia brasileira.

À guisa de ilustração, nos anos de 2022 e 2023, o Banco Central apresentou resultados negativos significativos. O Tesouro Nacional realizou uma transferência de R\$ 36,6 bilhões ao BCB para cobrir os prejuízos acumulados em 2022. Esse valor foi diretamente alocado a partir do Orçamento Geral da União. Em 2023, o BCB reportou resultados negativos ainda mais substanciais, atingindo R\$ 114 bilhões e o Tesouro Nacional precisou preparar uma nova alocação de aproximadamente R\$ 111 bilhões para cobrir esse déficit.

Essa situação destaca a interdependência financeira entre o BC e o Tesouro Nacional, evidenciando como as finanças do Banco podem impactar diretamente o orçamento nacional. A dinâmica entre essas duas entidades é crucial para a estabilidade fiscal do país, especialmente em períodos de volatilidade econômica ou financeira. Não é alvo da proposição legislativa, por exemplo, os impactos da PEC na aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e na forma como se dará a contabilização dos aportes do Tesouro Nacional ao BC.

O risco fiscal decorrente da obrigação de a União cobrir os resultados negativos do BC, portanto, não podem ser menosprezados. A contaminação do arcabouço fiscal pelos resultados negativos do BC colocaria em vão todo esforço que o País está fazendo para combinar responsabilidade fiscal com inclusão social e sustentabilidade ambiental.

A ausência de uma avaliação rigorosa e detalhada do impacto da PEC nº 65, de 2023, sobre a complexa relação financeira entre o BC e o Tesouro já seria motivo suficiente para recomendar a não aprovação da matéria. Além disso, a gestão monetária tem relação direta com a gestão fiscal de forma que as alterações propostas terão desdobramentos para o cenário fiscal de estabilização da dívida pública.

Ressalte-se que um efeito financeiro imediato da mudança da natureza jurídica do BCB para empresa pública será a aplicação de uma nova forma de contabilizar a dívida pública, o que levará à percepção de aumento da Dívida Bruta do Governo Geral em cerca de 10% do PIB. O montante refere-se a de títulos públicos na carteira do Banco Central que não são utilizados em operações compromissadas e que passariam a ser contabilizados na dívida. Apesar de ser uma mudança de metodologia contábil, o aumento pode ter impactos sobre a percepção de risco da dívida pela sociedade e por investidores estrangeiros que comparam dívidas brutas dos países e sobre o nível de resultado primário necessário para estabilizá-la.

Parcela substantiva da dívida bruta do governo geral - DBGG é constituída por títulos na carteira do Banco Central, voltados à gestão da liquidez da economia, sem relação direta com a questão fiscal. A Lei de Responsabilidade Fiscal proíbe que o Banco Central emita títulos para fazer a gestão da liquidez, de modo que tais títulos são emitidos pelo Tesouro Nacional.

“Art. 34. O Banco Central do Brasil não emitirá títulos da dívida pública a partir de dois anos após a publicação desta Lei Complementar.” (LCP 101/00)

Um ponto crucial, frequentemente negligenciado, é a gestão da política monetária por meio do uso extensivo das operações compromissadas, que envolvem compra e venda de títulos públicos com acordos de recompra ou revenda. Embora outros bancos centrais também utilizem esse método, o volume dessas operações no Brasil é notavelmente único, distanciando-se assim das práticas internacionais consideradas ideais.

O BCB utiliza as operações compromissadas para adicionar ou remover liquidez do sistema bancário, com o objetivo de estabilizar as reservas bancárias e manter a taxa Selic alinhada com a meta definida pelo COPOM. Nessas operações, BCB e Tesouro Nacional estão sempre envolvidos, com os títulos públicos servindo como garantias para as reservas bancárias, o que influencia diretamente a DBGG.

É importante notar que uma parcela significativa da dívida pública brasileira possui natureza monetária, não apenas fiscal. Tal relevância alcançou a cifra de R\$ 1,205 trilhão em dezembro de 2023, proporção que representava 11,1% do PIB, e aumentou para 12,3% do PIB em fevereiro de 2024. Portanto, a gestão monetária no Brasil está intrinsecamente ligada à gestão da dívida pública, e a conexão entre o Banco Central e o Tesouro Nacional não deve ser desconsiderada.

Entre 24 e 28 de junho de 2024, o Banco Central realizou operações compromissadas tomadoras de recursos de curtíssimo prazo, em volume médio de R\$ 1 trilhão por dia. Para efeitos de comparação, em 2006, essas operações representavam cerca de R\$ 150 bilhões com valores atualizados. As operações compromissadas saíram do patamar de cerca de 1% da DBGG, em 2006, para o volume total de 24% da DBGG, em 2024 (cerca de R\$ 1,7 trilhão). Um crescimento vertiginoso de operações de curto prazo que evidencia uma relação complexa entre Banco Central, Tesouro Nacional e instituições financeiras privadas.

No geral, a dívida pública federal do Brasil encerrou o mês de abril de 2024 em R\$ 6,7 trilhões. Além disso, há previsões que indicam que a dívida pública poderá alcançar entre R\$ 7 trilhões e R\$ 7,4 trilhões ao final de 2024. Parcela significativa do montante foi paulatinamente aumentado artificialmente pela utilização das operações compromissadas para gestão monetária, instrumento já superado pela possibilidade de se utilizar depósitos voluntários.

As notas de crédito de um país, também conhecidas como *ratings* de crédito soberano, são avaliações feitas por agências especializadas que indicam a capacidade e a probabilidade de um país pagar suas dívidas. Esses *ratings* são fundamentais para os investidores, pois influenciam as condições sob as quais os países podem tomar empréstimos no mercado internacional. Pondero, caso o instrumento de operações compromissadas fosse excluído na gestão monetária, cerca de R\$ 1,7 trilhão seria excluído da contabilização da Dívida Pública melhorando a avaliação de risco e o grau de investimento do

país. Tal medida atrairia bilhões de dólares em investimento contribuindo para o cenário econômico do país.

A Lei nº 14.185, de 14 de julho de 2021, dispõe sobre o acolhimento pelo BCB de depósitos voluntários à vista ou a prazo das instituições financeiras. A lei aprovada pelo Congresso Nacional teve autoria deste mesmo Senador em 2020 e representa importante instrumento monetário para o país migrar do sistema de operações compromissadas para depósitos remunerados voluntários. Esses depósitos não configuram relação direta com o Tesouro Nacional, assim sendo possível o Banco Central realizar gestão da moeda sem incorrer em dívida. Caso seja levado adiante, esse instrumento poderia reduzir a dívida pública em cerca de ¼. Em outros termos, o endividamento público brasileiro não só aumentou em nível como o seu serviço – e a sua gestão, diga-se – se deterioraram de forma não justificada nos últimos anos.

Resta a dúvida quanto aos motivos que levam o Banco Central a não avançar na utilização dos depósitos voluntários como instrumentos de gestão monetária. Essa questão deveria estar no centro das preocupações que a transformação do Banco em empresa pública suscita. Trata-se de grande montante de valores, na ordem dos trilhões de reais; e toda cautela é necessária para avaliar os impactos de alterações legislativas.

6. Financiamento adequado do BCB não requer sua transformação em empresa pública

Na justificção da PEC 65, de 2023, argumenta-se que a maior autonomia orçamentária e financeira do BCB é necessária para garantir que as relevantes atividades da instituição sejam executadas sem constrangimentos financeiros, tanto para a instituição quanto para o Tesouro Nacional.

O argumento de que a autonomia orçamentária e financeira é necessária para garantir a plena execução das atividades do BCB, como colocado na justificção da PEC, não é correto, pois as maiores despesas da autoridade monetária não são as despesas de custeio, investimento e pessoal, mas sim as despesas financeiras do Orçamento da Autoridade Monetária, resultantes do descasamento da remuneração de seus ativos e passivos. 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.

Atualmente, o BCB trabalha com dois orçamentos:

a) Orçamento Administrativo: Esse orçamento é regulado pela Lei Orçamentária Anual (LOA) e inclui despesas obrigatórias do Banco Central, como salários e benefícios, além de despesas discricionárias de custeio e investimento. Impacta diretamente os gastos primários da União. Segundo o valor pago em 2023, o total de recursos foi de R\$ 3,8 bilhões.

b) Orçamento da Autoridade Monetária (OAM): Legalmente, prevê receitas e despesas ligadas às funções do Banco Central, como gestão das reservas internacionais e circulação de moeda. Aprovado pelo Conselho Monetário Nacional, não passa pela LOA e é dividido em:

- Financeira: inclui despesas e receitas financeiras (cerca de R\$ 1 trilhão) relacionadas à política monetária e cambial, que não afetam a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP).
- Administrativa: engloba despesas e receitas primárias (cerca de R\$ 1 bilhão em despesas e R\$ 0,5 bilhão em receitas) que impactam a DLSP, incluindo custos de manutenção e distribuição de numerário, entre outros.

Percebe-se que o BCB tem lógica dual, ao ter orçamento gigantesco de Autoridade Monetária ao mesmo tempo que administrativamente trabalha com recursos modestos de funcionamento do corpo administrativo.

A questão de restrição fiscal, decorrente dos déficits primários acumulados do país na última década tem levado diversas áreas do Estado brasileiro ao quase colapso em termos de funcionamento administrativo básico. Servidores de inúmeras áreas reivindicam recursos após cenário devastador da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, chamada também de Teto de Gastos, que inaugurou a austeridade fiscal sem precedentes no país.

Com o BCB não foi diferente. De 2019 a 2022, o orçamento administrativo teve uma redução contínua de 16% devido às restrições impostas.

No primeiro ano do atual governo Lula, em 2023, já houve uma pequena recuperação do orçamento administrativo do BCB, que deve se ampliar nos próximos anos, com a aprovação dos reajustes dos servidores da

instituição, de 23% nominais, divididos em duas parcelas, uma em janeiro de 2025 e outra em maio de 2026. O salário de final de carreira de analista, que hoje é de R\$ 29,8 mil, chegará a R\$ 36,7 mil em 2026.

Segundo consta no Relatório Integrado de Gestão do BACEN:

”Comparando com os valores utilizados em 2022, houve um aumento de 7,4% no grupo de despesas discricionárias (custeio e investimento) e de 4,3% no grupo de despesas obrigatórias (pessoal, encargos sociais e benefícios). Assim, o valor utilizado total de 2023 foi 4,5% maior que o de 2022.” (BACEN, 2024, p. 52)

Ainda segundo o Relatório, em 2023, das dotações orçamentárias de R\$ 3,8 bilhões alocadas na unidade orçamentária, 92,7% do total, R\$ 3,69 bilhões são destinados para pessoal, encargos sociais e benefícios. R\$ 222 milhões (5,6%) são verba de custeio e somente R\$ 69,6 milhões (1,7%) verbas de investimento.

Em outras palavras, o orçamento de investimentos do banco poderia ser aumentado substancialmente com algumas centenas de milhões reais. O montante seria suficiente para resolver os problemas de gestão orçamentários do BCB e assegurar o aumento remuneratório e reajustes reivindicados pelos servidores. A expansão da rede informatizada e do sistema de Transferência Monetária Instantâneo em Real (PIX) pode ser alvo de projetos específicos que reorganizem internamente o banco, sem a necessidade de alteração constitucional e de inovação legislativa de tanta expressão e tamanhos riscos. As questões orçamentárias podem ser resolvidas por instrumentos legítimos do Congresso Nacional e do Poder Executivo.

Ante os números apresentados, questiona-se se é realmente necessário alterar a natureza jurídica da instância mais alta de gestão do Sistema Financeiro Nacional, por conta de valores administrativos na ordem dos milhões de reais, que podem ser considerados pequenos se comparados com o volume de trilhões de reais transacionados pelo BCB.

Vejamos a questão orçamentária por outra ótica. Ao discutir as receitas BCB, é crucial reconhecer que, exceto por taxas e multas que são contabilizadas como parte das receitas primárias do Orçamento da Autoridade Monetária (OAM), o BC não possui o que tradicionalmente se chamaria de "receitas próprias". Isso se deve ao fato de que os ativos geradores de receita

sob sua gestão não pertencem ao BC isoladamente, mas sim ao Estado e ao brasileiro.

A Constituição Federal do Brasil, em seu artigo 21, incisos VII e VIII, esclarece que a emissão de moeda e a gestão das reservas internacionais são competências exclusivas da União. Esses ativos, portanto, são de propriedade coletiva nacional e estão sob a administração do Banco Central como parte de suas funções institucionais.

Embora os ganhos de senhoriagem e os resultados advindos da gestão das reservas internacionais não sejam diretamente contabilizados como receitas na contabilidade tradicional, essas formas de receitas geradas pela gestão de ativos e passivos são, em geral, transferidas à União. Essa transferência é obrigatória conforme o artigo 7º da Lei Complementar nº 101, de 2000, e reiterada pela Lei nº 13.820, de 2019, que determina a destinação desses recursos.

A senhoriagem, no caso, frequentemente está associada às atividades de um Banco Central, refere-se ao lucro obtido pela emissão de moeda. Essencialmente, é a diferença entre o valor nominal da moeda e o custo de sua produção e distribuição. Para os bancos centrais, a senhoriagem representa uma fonte de receita importante, derivada de sua capacidade exclusiva de emitir moeda. Contudo, essa atividade e seus resultados representam uma fonte de financiamento geral da União e não deveriam ser apropriados para custeio e investimento somente pelo BCB.

Pela ótica das despesas, vemos que há uma relação complexa entre o Tesouro Nacional e o BC na gestão dos ativos da Autoridade Monetária que faz gestão das reservas. Conforme mencionado anteriormente, nos anos de 2022 e 2023, o BCB apresentou expressivos resultados financeiros negativos, na ordem de R\$ 36,6 bilhões e R\$ 111 bilhões, respectivamente, valores que precisaram ser cobertos pelo Tesouro Nacional, nos termos da lei.

No contexto do regime jurídico de empresas públicas, a possibilidade de receber recursos financeiros do controlador poderia caracterizar uma situação de dependência. A Lei Complementar nº 101, de 2000, define no inciso III do artigo 2º que uma "empresa estatal dependente" é aquela controlada que recebe do ente controlador recursos financeiros para despesas de pessoal, custeio em geral ou capital, com a exceção dos recursos provenientes de aumento de participação acionária.

De acordo com o relatório da PEC 65, de 2023, a autonomia orçamentária de uma autoridade monetária é descrita como "a capacidade de um banco central elaborar, aprovar e executar seu próprio orçamento, de forma separada e independente do governo". Adicionalmente, a autonomia financeira é vista como "a capacidade de o banco central poder utilizar as receitas próprias, geradas pelos seus ativos, para custear suas despesas com pessoal, custeio em geral, investimentos e outras". A dependência financeira das estatais as integra ao Orçamento Geral da União, afetando assim a autonomia orçamentária que se busca alcançar.

Além disso, a PEC não promove alterações na Lei nº 13.820, de 2019. Argumenta-se que não é possível garantir antecipadamente que não haverá necessidade de transferências orçamentárias do governo, contrariando afirmações anteriores de independência financeira.

Nesse contexto, o BC atua mais como um administrador de recursos nacionais do que como proprietário de ativos que geram receitas. A emissão de moeda, por exemplo, não é uma atividade comercial com fins lucrativos, mas uma função monetária central que visa controlar a oferta monetária e sustentar a estabilidade econômica. Similarmente, as reservas internacionais, apesar de serem ativos que podem gerar retornos financeiros por meio de investimentos, são primariamente mantidas para apoiar a política cambial e fortalecer a posição financeira do país no cenário global.

Portanto, ao considerar a estrutura financeira e a natureza das receitas do Banco Central, torna-se evidente que as operações que geram retornos não são medidas de geração de lucro para o BC, mas sim estratégias de gestão macroeconômica em nome de toda a nação. Essa distinção é fundamental para entender a função e o papel do Banco Central dentro da estrutura fiscal e econômica do Brasil.

As únicas restrições orçamentárias e financeiras enfrentadas atualmente pelo BCB estão relacionadas às despesas relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos. Em relação às despesas mencionadas, o BCB enfrenta as mesmas restrições que outros órgãos públicos, autarquias, fundações públicas ou agências reguladoras. Nesse aspecto, as restrições de recursos enfrentadas pelo BCB 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, bem como a necessidade de a União alcançar suas metas fiscais, como sempre ressaltado, em pronunciamentos públicos, pelo Presidente do Banco Central, Roberto Campos Neto.

Claro que há demandas com vistas a melhorar a remuneração e as condições de trabalho dos servidores, bem como ampliar a disponibilidade de recursos para investimentos relevantes da instituição, mas tudo isso pode ser tratado no âmbito de negociações com o Ministério do Planejamento e Orçamento, não fazendo sentido criar tantas incertezas e graves problemas jurídicos e operacionais, resultantes da alteração da natureza jurídica do Banco Central do Brasil.

Consideramos possível e necessário pensar mecanismos que assegurem o financiamento adequado do BCB sem os riscos que envolvem a transformação da autarquia em empresa pública por meio de PEC de iniciativa parlamentar.

III – VOTO

Pelo exposto, o voto é pela **rejeição** da Proposta de Emenda à Constituição nº 65, de 2023, bem como do Substitutivo a ela apresentado.

Sala da Comissão,

Senador ROGÉRIO CARVALHO