



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador VANDERLAN CARDOSO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2023

Dispõe sobre o regime jurídico aplicável ao Banco Central.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 164.
.....

§ 4º O Banco Central é instituição de natureza especial com autonomia técnica, operacional, administrativa, orçamentária e financeira, organizada sob a forma de empresa pública e dotada de poder de polícia, incluindo poderes de regulação, supervisão e resolução, na forma da lei.

§ 5º A vedação do inciso VI, "a", do art. 150 é extensiva ao Banco Central, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

§ 6º Lei complementar, cuja iniciativa observará o disposto no caput do art. 61, 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, sob supervisão do Congresso Nacional;

II – a ausência de vinculação a Ministério ou a qualquer órgão da Administração Pública e de tutela ou subordinação hierárquica.

§ 7º 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.

§ 8º A lei disporá sobre o relacionamento financeiro entre o Banco Central e a União.” (NR)

Art. 2º. Aos atuais 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.

Parágrafo único. 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.

Art. 3º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

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, mas não possui autonomia orçamentária e financeira para garantir a plena execução de suas atividades.

A necessidade de recursos financeiros para o cumprimento de sua missão institucional exige alteração do arcabouço legal. A proposta de evolução institucional do Banco Central do Brasil prevê a garantia de recursos para que atividades relevantes para a sociedade sejam executadas sem constrangimentos financeiros, tanto para a instituição quanto para o Tesouro Nacional.

O centro da proposta consiste no uso de receitas de senhoriagem para o financiamento de suas despesas. Entende-se aqui por senhoriagem o custo de oportunidade do setor privado em deter moeda comparativamente a outros ativos que rendem juros. A apuração é realizada aplicando-se uma medida de taxa de juros nominal da economia sobre o valor da base monetária.

O uso da receita de senhoriagem para financiamento das atividades do Banco Central é consistente com os procedimentos adotados

entre os mais importantes bancos centrais do mundo (Canadá, Estados Unidos, Suécia, Noruega, Austrália, Nova Zelândia, além do Banco Central Europeu, por exemplo).

Nas melhores práticas internacionais, a permissão para uso da senhoriagem como fonte de financiamento normalmente vem acompanhada de regras para transferência de resultados da autoridade monetária para a autoridade fiscal. A Lei nº 13.820, de 2019 já prevê o uso do resultado do Banco Central do Brasil pelo Tesouro Nacional para o pagamento da dívida mobiliária federal e não deve ser alterada.

Estimativas preliminares sugerem que a receita anual de senhoriagem mais do que cobre o custo do Banco Central do Brasil. Esse volume de recursos, combinado com o esquema de aportes emergenciais do Tesouro Nacional descrito na Lei nº 13.820, de 2019, garante segurança de longo prazo para o financiamento das atividades do Banco Central do Brasil, propiciando-lhe autonomia para execução de suas atividades.

A experiência internacional mostra que, os principais bancos centrais do mundo se submetem a processos rigorosos de supervisão, tanto internos quanto externos, mesmo com elevado grau de autonomia financeira. Propõe-se a mesma sistemática na proposta apresentada.

O princípio da unicidade orçamentária – que estabelece que a Lei Orçamentária Anual (LOA) compreende os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais – foi estabelecido no § 5º do art. 165 da Constituição de 1988.

Na ocasião, reconheceu-se que, de acordo com as atribuições e a estrutura do BCB instituídas pela Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, o orçamento da Autarquia deveria ter tratamento distinto, uma vez que a execução das funções de autoridade monetária não poderia se sujeitar ao mesmo tratamento e às mesmas restrições aplicáveis à execução das demais despesas integrantes do Orçamento Geral da União (OGU). Nesse sentido, foi recepcionada pela Constituição de 1988 a Lei nº 4.595, de 1964, que determinava que a decisão sobre o orçamento do BCB caberia ao Conselho Monetário Nacional (CMN), na figura do Orçamento de Receitas e Encargos das Operações de Autoridade Monetária ou, simplesmente, Orçamento de Autoridade Monetária (OAM).

Deve-se destacar, sobre o assunto, que a existência do OAM não viola o princípio da unicidade orçamentária, pois tal peça, por sua natureza,

não se confunde com as três espécies orçamentárias que, expressamente, integram a lei orçamentária anual, a teor do art. 165, § 5º, da Constituição de 1988: não se trata de orçamento fiscal, nem de orçamento de investimento das empresas estatais, tampouco de orçamento da seguridade social.

Essa situação peculiar do BCB foi reconhecida já na primeira Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) imediatamente posterior à Constituição de 1988 (Lei nº 7.800, de 10 de julho de 1989), a qual fixou que, na ausência das leis complementares previstas nos arts. 165, § 9º, e 192, da Constituição de 1988, a programação das despesas de caráter administrativo do BCB integrariam o projeto de lei orçamentária, não fazendo referência às demais despesas da Autarquia, quais sejam, aquelas típicas de autoridade monetária ou de banco central.

A essa época, o orçamento do BCB era custeado unicamente por receitas próprias (independentemente do conceito fiscal de primário e não primário), ou seja, toda receita era considerada fonte para custear suas despesas, não havendo repasses do Tesouro Nacional para custeio do orçamento. Em outras palavras, o BCB financiava parte de suas despesas de custeio com receitas financeiras (tais como juros e correção cambial), cabendo destacar que os valores de receita da Autarquia (fonte de recursos) integrantes do OGU se limitavam ao total das despesas do mesmo período, porque, de outra forma, estar-se-ia constituindo financiamento, pelo BCB, ao Tesouro Nacional, o que é vedado pelo art. 164, § 1º, da Constituição de 1988.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), ao incluir definitivamente o orçamento administrativo do BCB no OGU, perenizou o que já vinha sendo estabelecido em bases anuais por meio das LDO, ao dispor, em seu art. 5º, § 6º.

Portanto, o legislador optou por não incluir na LOA as receitas e despesas de autoridade monetária, bem como seu custeio operacional, optando, durante o processo de discussão e de aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, pelo mecanismo de prestação de contas a posteriori (apresentação ao Congresso Nacional) sobre tais aspectos da atividade do BCB. A adoção de mecanismos especiais tinha por base as seguintes premissas:

- a) as operações relativas às políticas monetária e cambial exigem flexibilidade quanto a montantes, prazos e

destinação, distinguindo-se das demais operações integrantes do OGU;

- b) a execução da política monetária é realizada em função dos objetivos e das metas traçados na legislação pertinente, e não em função das disponibilidades e da programação financeira do Tesouro Nacional; e
- c) as operações com as reservas internacionais exigem flexibilidade e agilidade em sua implementação, tendo em vista o interesse no equilíbrio do balanço de pagamentos e na mitigação de excessiva volatilidade nas taxas de câmbio.

Por outro lado, a Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021, trouxe a previsão de autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira ao BCB, conforme previsto em seu art. 6º.

Entretanto, o objetivo da Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021 não pôde ser alcançado em virtude do disposto na Constituição, e comentado nos itens anteriores, que determina a unicidade orçamentária e a obrigatoriedade de observância da LOA por todas as entidades públicas, sem prever qualquer exceção ao BCB.

Desta forma, por todo acima exposto, entendemos ser imprescindível a previsão constitucional da autonomia orçamentária e financeira do Banco Central do Brasil, visando essencialmente o melhor exercício de suas atribuições como autoridade monetária e supervisora do Sistema Financeiro Nacional, e que deve contar com o melhor fundamento constitucional de forma a oferecer segurança jurídica adequada para a sua efetiva implementação e regulamentação por lei específica.

Sala das Sessões,

Senador VANDERLAN CARDOSO

