

## **Parecer Jurídico 407/2021-BCB/PGBC**

Parecer que analisa a manutenção das competências detidas pelo titular da Autarquia a partir do advento da Lei Complementar 179, de 24 de fevereiro de 2021, com a transformação do cargo de ministro de Estado presidente do BC em cargo de natureza especial e a necessidade de edição de decreto para tratar expressamente das atribuições do presidente do BC, de modo a evitar eventuais questionamentos sobre a higidez de atos administrativos, bem como entraves burocráticos ao livre exercício da missão institucional do BC.

**Leandro Sarai**

Procurador do Banco Central

**Chiarelly Moura de Oliveira**

Procuradora-Chefe do Banco Central

**Leonardo de Oliveira Gonçalves**

Subprocurador-Geral do Banco Central

**Marcel Mascarenhas dos Santos**

Procurador-Geral Adjunto do Banco Central

**Cristiano Cozer**

Procurador-Geral do Banco Central

Parecer Jurídico 407/2021-BCB/PGBC  
S/ Proc.

São Paulo, 2 de julho de 2021.

*Ementa: Consultoria administrativa. Minuta de Decreto. Atribui e delega competências ao Presidente do Banco Central do Brasil (BC) e altera normativos. Manutenção das competências detidas pelo titular da Autarquia até o advento da Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021. Transformação do cargo de Ministro de Estado Presidente do BC em cargo de Natureza Especial. Cenário de insegurança jurídica. Necessidade de edição de Decreto para tratar expressamente das atribuições do Presidente do BC, de modo a evitar eventuais questionamentos sobre a higidez de atos administrativos ou entraves burocráticos ao livre exercício da missão institucional do BC. Compatibilidade vertical com a Constituição e com as leis aplicáveis. Atendimento aos preceitos do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017. Aprovação da minuta de decreto. Documento preparatório sujeito a restrição temporária de acesso (Portaria nº 100.620, de 13 de dezembro de 2018).*

Senhora Procuradora-Chefe,

#### ASSUNTO

Por conta do advento da Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021, que, entre outras disposições, define os objetivos do Banco Central do Brasil (BC) e dispõe sobre sua autonomia, surgiram algumas questões quanto à repercussão desse novo diploma legal no ordenamento jurídico, especialmente quanto à prática de certos atos administrativos pela autarquia, cuja competência decorria, em grande medida, da condição de Ministro de Estado até então ostentada pelo Presidente do BC.

2. A solução de algumas dessas questões é urgente, pois podem obstaculizar ou até mesmo impedir o cumprimento da missão institucional da autarquia.

3. Para saná-las, foram elaboradas minutas de Decreto e da respectiva Exposição de Motivos referentes à manutenção de competências para a prática de atos administrativos que o Presidente do BC possuía até o advento da Lei Complementar nº 179, de 2021, todas ligadas a atividades de gestão de pessoal e de recursos materiais.

4. Assim, a presente manifestação, além de tratar das questões citadas, também tem o papel de servir como parecer jurídico e de mérito para os fins do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017.

5. É o relatório.

## APRECIACÃO

### Arranjo institucional do BC – autonomia e qualificação legal de órgão setorial dos sistemas da Administração Pública Federal

6. Por força da Lei Complementar nº 179, de 2021, o BC passou a ser autarquia de natureza especial, **não vinculada a nenhum Ministério**.

7. A transformação do cargo de Ministro de Estado Presidente BC em cargo de Natureza Especial, além de fortalecer a autonomia desta autarquia, foi necessária para harmonizar a estipulação de mandatos fixos pela Lei Complementar nº 179, de 2021 (arts. 4º e 8º), com o ordenamento constitucional, uma vez que, na estrutura normativa atual, os titulares de cargos de Ministro de Estado são livremente demissíveis por ato do Presidente da República<sup>1</sup>.

8. Sendo objetivo da Lei Complementar nº 179, de 2021, institucionalizar e consolidar a autonomia da autoridade monetária do país, é incompatível com esse novo diploma qualquer interpretação que represente retrocesso no espaço discricionário de sua atuação, não se devendo admitir perda da capacidade de autoridades do BC de editar atos administrativos de cunho técnico, operacional, administrativo ou financeiro que já vinham sendo regularmente praticados antes do incremento de autonomia conferido pela nova lei.

9. Aliás, o próprio Poder Legislativo deixou claro que “a autonomia do Banco Central é garantida com a perda [da condição] de ministro do presidente do BC e mandato fixo para o presidente e diretores da instituição, não coincidente com o mandato do presidente da República.”<sup>2</sup>

10. Essa intenção do legislador também constou do texto da Lei Complementar nº 179, de 2021, por exemplo, ao prever a “**ausência de vinculação a Ministério, de tutela ou de subordinação hierárquica**”, a “autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira” e a estabilidade dos mandatos de seus dirigentes, entre outras disposições. Como se vê, por conseguinte, está inequivocamente revogada a declarada vinculação ao Ministério da Economia prevista na alínea “a” do inciso IV do art. 2º do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, e na alínea “b” do inciso VII do artigo único do Anexo ao Decreto nº 9.660, de 1º de janeiro de 2019<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (...)”

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: I - nomear e exonerar os Ministros de Estado; (...).”

A propósito: “[...] ministro de estado, cargo, aliás, de que seu titular é demissível ‘ad nutum’ (...)” (STF, Tribunal Pleno, Inq 427 QO, Relator Moreira Alves, julgado em 12/08/1992, DJ 15-10-1993 PP-21623 EMENT VOL-01721-01 PP-00087 RTJ VOL-00148-01 PP-00026).

Para uma visão ampla sobre a estrutura e concepção da Administração Pública, cf. SARAI, Leandro. Alcance do Conceito de Administração Pública para Efeito de Incidência de seus Princípios Constitucionais. *Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central*. / Banco Central do Brasil. Procuradoria-Geral. – Vol. 1, n. 1, dez. 2007. Brasília: BCB, 2011.

<sup>2</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto do Executivo prevê autonomia plena do Banco Central e mandato para diretoria. *Agência Câmara de Notícias*. 13 maio 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/557384-PROJETO-DO-EXECUTIVO-PREVE-AUTONOMIA-PLENA-DO-BANCO-CENTRAL-E-MANDATO-PARA-DIRETORIA> Acesso em: 2 jul. 2021.

<sup>3</sup> Nos termos de inúmeros precedentes desta Procuradoria-Geral, a declarada vinculação deveria ser lida *cum grano salis*, tendo em vista que a condição de Ministro de Estado até então atribuída ao Presidente do Banco Central do Brasil o tornava auxiliar direto do Presidente da República, na forma dos arts. 84, inciso II, e 87 da Constituição, não havendo relação de subordinação entre Ministros de Estado.

11. Além disso, a Lei Complementar em estudo expressamente previu que o BC passou a ser considerado “órgão setorial nos sistemas da Administração Pública Federal”, valendo ressaltar que a relação nominal de sistemas contida no § 1º do art. 6º é meramente exemplificativa, como se nota pelo advérbio “**inclusive**” constante antes do início da enumeração dos sistemas arrolados no dispositivo. Esse entendimento é reforçado quando o diploma legal chega a possibilitar à Autarquia até mesmo a adoção de sistemas eletrônicos próprios para a prática e registro de seus atos, atos estes de “**qualquer natureza**”, sem prejuízo da integração com os sistemas estruturantes da Administração Pública Federal (§ 2º), até para que haja coordenação e harmonização na concretização das políticas públicas nacionais<sup>4</sup>.

12. Vale registrar que muitos desses aspectos não representam nenhum privilégio do BC. Primeiro, porque diversos deles já estão presentes nas agências reguladoras em geral<sup>5</sup>. Em segundo lugar, porque essas peculiaridades em relação ao regime jurídico geral das autarquias representam mero desenho organizacional para viabilizar o adequado cumprimento de seus fins institucionais. Não é demais lembrar que cada vez mais a academia atribui aos desenhos institucionais as causas dos diferentes níveis de desenvolvimento das nações<sup>6</sup>.

13. Especificamente quanto ao modelo institucional relacionado aos bancos centrais das diversas jurisdições, há consenso cada vez maior de que a autonomia<sup>7</sup> desses entes é instrumento

4 “Art. 6º O Banco Central do Brasil 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, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei Complementar ou de leis específicas destinadas à sua implementação.

§ 1º O Banco Central do Brasil corresponderá a órgão setorial nos sistemas da Administração Pública Federal, inclusive nos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal, de Pessoal Civil da Administração Pública Federal, de Controle Interno do Poder Executivo Federal, de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal, de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação, de Gestão de Documentos de Arquivo e de Serviços Gerais.

§ 2º Quando necessário ao registro, ao acompanhamento e ao controle dos fatos ligados à sua gestão e à formalização, à execução e ao registro de seus atos e contratos de qualquer natureza, o Banco Central do Brasil poderá optar pela utilização de sistemas informatizados próprios, compatíveis com sua natureza especial, sem prejuízo da integração com os sistemas estruturantes da Administração Pública Federal. (...)”

5 A propósito, dispõe a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019:

“Art. 3º A natureza especial conferida à agência reguladora é caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação.

§ 1º Cada agência reguladora, bem como eventuais fundos a ela vinculados, deverá corresponder a um órgão setorial dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Pessoal Civil da Administração Federal, de Organização e Inovação Institucional, de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação e de Serviços Gerais.

§ 2º A autonomia administrativa da agência reguladora é caracterizada pelas seguintes competências:

I - solicitar diretamente ao Ministério da Economia:

a) autorização para a realização de concursos públicos;

b) provimento dos cargos autorizados em lei para seu quadro de pessoal, observada a disponibilidade orçamentária;

c) alterações no respectivo quadro de pessoal, fundamentadas em estudos de dimensionamento, bem como alterações nos planos de carreira de seus servidores;

II - conceder diárias e passagens em deslocamentos nacionais e internacionais e autorizar afastamentos do País a servidores da agência;

III - celebrar contratos administrativos e prorrogar contratos em vigor relativos a atividades de custeio, independentemente do valor.

§ 3º As agências reguladoras devem adotar práticas de gestão de riscos e de controle interno e elaborar e divulgar programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção.”

Cf., a propósito: SCHIER, Adriana; FORTINI, Cristiana; MELO, Lígia; e VALLE, Vanice (Coords.). **Marco legal das agências reguladoras na visão delas**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

6 A propósito, cf.: NORTH, Douglass C. Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 1. (Winter, 1991), pp. 97-112. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0895-3309%28199124%205%3A1%3C97%3A1%3E2.o.CO%3B2-W> Acesso em: 2 jul. 2021; NORTH, Douglass. *Institutions, Institutional Change and Economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990. ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam** [recurso eletrônico]: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. tradução Cristiana Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012; NORTH, Douglass C.; WALLIS, John Joseph; WEINGAST, Barry R. *Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history*. New York: Cambridge, 2009.

7 Para os fins pretendidos na presente análise, não é relevante a distinção entre autonomia e independência, ou entre autonomia de instrumentos e autonomia de objetivos.

essencial para assegurar a adequada realização de sua missão<sup>8</sup>. Essa justificativa foi claramente acolhida pelo Poder Legislativo ao aprovar a Lei Complementar nº 179, de 2021<sup>9</sup>.

14. Com essas ideias em mente, fica claro que em nenhum momento o legislador pretendeu reduzir a esfera de competências do Presidente do BC. Assim, busca-se aqui apenas esclarecer que, inquestionavelmente, todas as competências que já vinham sendo exercidas pelo Presidente da autarquia foram mantidas com o advento da Lei Complementar nº 179, de 2021.

15. Apesar dessa compreensão, instaurou-se inconveniente insegurança jurídica, porque diversos normativos, especialmente decretos presidenciais e outras normas inferiores, ao indicarem a autoridade competente para praticar determinados atos administrativos, fazem menção apenas a Ministros de Estado, fato que pode levar à interpretação de que o Presidente do BC não mais detém tais competências. É por conta disso que precedentes desta Procuradoria-Geral já recomendaram em situações análogas a alteração de Decretos justamente para trazer segurança jurídica e, assim, afastar eventual embaraço ao exercício das competências necessárias ao cumprimento da missão institucional da autarquia<sup>10</sup>.

16. No presente caso, as seguintes competências, todas elas ligadas à gestão de pessoal e de recursos materiais, podem trazer dúvidas na sua aplicação:

- a) aplicação de penalidades de demissão e de suspensão acima de 30 (trinta) dias a servidores do BC (art. 141, inciso II, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990);
- b) julgamento de pedidos de revisão de processos administrativos disciplinares envolvendo servidores do BC (art. 177 da Lei nº 8.112, de 1990);
- c) definição sobre a retribuição e os direitos devidos a servidor do BC em eventual serviço da União no exterior (art. 2º do Decreto nº 71.733, de 18 de janeiro de 1973);

8 BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. *Central bank governance and financial stability*. May 2011. Disponível em: [Central bank governance and financial stability, May 2011 \(bis.org\)](#) acesso em: 2 jul. 2021; DRAGHI, Mario. *Central bank independence. Text of the First Lamfalussy Lecture by Mr Mario Draghi*, President of the European Central Bank, at the National Bank of Belgium, Brussels, 26 October 2018. Disponível em: <https://www.bis.org/review/r181029d.htm> Acesso em: 2 jul. 2021.

9 Do Parecer do Relator da matéria no Senado Federal, colhe-se: “Na justificação, o nobre autor argumenta que a literatura econômica revela que o governo pode ser tentado a promover um maior crescimento de curto prazo, em períodos pré-eleitorais, criando pressões inflacionárias futuras, de modo a influenciar os resultados das eleições. A autonomia formal do Banco Central impede essas pressões e dá maior credibilidade à política monetária.

Dessa forma, a aprovação do projeto deve levar à redução das expectativas inflacionárias e dos prêmios de risco inflacionários de longo prazo. Essa melhora nas expectativas poderá levar a taxa básica de juros a um patamar menor e juros reais menores, melhorando o ambiente dos negócios e gerando círculo virtuoso na economia brasileira. [...] Trata-se de uma questão importante, particularmente em anos eleitorais e quando há, no poder, governos com viés populista, seja ele de direita ou de esquerda. A simples disposição legal de que há autonomia formal, com a não coincidência de mandatos com o Presidente da República, evita até mesmo interpretações muitas vezes equivocadas de que o Banco Central do Brasil deixou de aumentar a taxa básica de juros para conter a inflação por causa de pressões político-partidárias ou eleitorais.

Há pelo menos um século, a função primordial de qualquer banco central é garantir estabilidade monetária. A confiança dos agentes da economia e, sobretudo, da população de que a moeda soberana manterá seu poder de compra ao longo do tempo é fundamental para o desenvolvimento econômico e social do país. Nesse sentido, é não apenas desejável, mas necessária a reafirmação de que o combate à inflação por meio da busca pela estabilidade de preços é parte essencial do mandato legal do BC, compreensão que norteou a elaboração do substitutivo já aprovado pela Comissão de Assuntos Econômicos. É no poder-dever de assegurar a estabilidade de preços que o BC encontra sua missão institucional por excelência.

Além disso, a Crise Financeira Global veio deixar claro que a garantia da estabilidade monetária depende igualmente de outros fatores socioeconômicos relevantes, demandando que os bancos centrais ampliem o seu foco de atuação. Primeiro, não há como se atingir estabilidade de preços sem um sistema financeiro estável e eficiente, que possibilite a tempestiva transmissão da política monetária e a adequada alocação de crédito. Segundo, é sabido que flutuações exacerbadas do nível de atividade econômica afetam diretamente o nível de preços e a curva inflacionária, exigindo atenção da autoridade monetária.” (Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8904563&ts=1614255676038&disposition=inline>. Acesso em: 2 jul. 2021.)

10 Parecer Jurídico 118/2021-BCB/PGBC, de Leandro Sarai, com despachos de Chiarelly Moura de Oliveira, Leonardo de Oliveira Gonçalves, Marcel Mascarenhas dos Santos e Cristiano Cozer, que tratou do Decreto nº 4.522, de 17 de dezembro de 2002, e do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017.

- d) autorização do afastamento de servidores do BC do País para realização de missões oficiais no exterior (art. 1º, incisos IV e V, e art. 2º do Decreto nº 1.387, de 7 de fevereiro de 1995);
- e) autorização da adoção de programa de gestão no âmbito do BC (art. 6º, § 6º, do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995);
- f) aplicação de penalidades de demissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade de servidores, destituições, exonerações e reintegrações (art. 1º do Decreto nº 3.035, de 27 de abril de 1999);
- g) autorização da reversão (retorno à atividade) de servidor do BC aposentado (art. 4º do Decreto nº 3.644, de 30 de outubro de 2000);
- h) autorização da cessão de servidor do BC para trabalhar temporariamente em órgão de outro Poder (Legislativo ou Judiciário) (art. 17, § 1º, do Decreto nº 9.144, de 22 de agosto de 2017);
- i) proposição, ao Ministro da Economia, de medidas de fortalecimento da capacidade institucional, como a realização de concursos públicos para as carreiras do BC (art. 5º, inciso I, e art. 41, § 2º, do Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019);
- j) nomeação de candidatos aprovados em concurso público para cargos efetivos no BC (após a devida autorização do Ministério da Economia) (art. 23 do Decreto nº 9.794, de 14 de maio de 2019);
- k) autorização da celebração e da prorrogação de contratos administrativos no âmbito do BC, bem como autorização da concessão de diárias e passagens para servidores do BC em caso de viagens a serviço (arts. 3º, 7º e 8º do Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019)<sup>11</sup>;
- l) exercício de outras competências que os órgãos centrais dos sistemas federais tenham atribuído, por meio de atos inferiores a decretos, a Ministros de Estado ou autoridades equivalentes, como, por exemplo, a autorização para concessão ou prorrogação das licenças para acompanhamento de cônjuge ou companheiro, para atividade política e para tratar de interesses particulares ao servidor ocupante de cargo efetivo, de que tratam os arts. 84, 86 e 91, da Lei nº 8.112, de 1990, respectivamente<sup>12</sup> (art. 6º, § 1º, da Lei Complementar nº 179, de 2021).

17. De todo modo, para que fiquem claros todos esses efeitos decorrentes da Lei Complementar nº 179, de 2021, é recomendável a edição de Decreto para tratar expressamente dessa situação peculiar do BC, mediante atribuição ou delegação de competências ao Presidente da autarquia, de modo a viabilizar o exercício eficiente de suas atividades e afastar eventuais incertezas jurídicas ou questionamentos que poderiam surgir sem a atualização das referidas normas, especificamente nas situações descritas acima.

<sup>11</sup> Para essas hipóteses, ao invés da fórmula de delegação ou atribuição de competência, optou-se pela repetição da fórmula legal contida no art. 2º do Decreto-Lei nº 278, de 28 de fevereiro de 1967, que sujeita a celebração e a execução de atos e contratos às regras próprias do BC:

“Art. 2º As contas, os orçamentos e os balanços do Banco Central do Brasil e as formalidades para a celebração e a execução dos seus atos e contratos estarão sujeitos a disciplina própria, respeitada a obrigatoriedade de seu ulterior exame pelo Tribunal de Contas da União.”

<sup>12</sup> Objeto da Instrução Normativa SGP/SEDGG/ME nº 34, de 24 de março de 2021, do Secretário de Gestão e Desempenho de Pessoal da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal (Sippec).

## Proposta de Exposição de Motivos e de Decreto – análises jurídica e de mérito, na forma do Decreto nº 9.191, de 2017

18. Tendo em vista a conclusão do tópico anterior, passa-se a examinar as minutas de Exposição de Motivos e de Decreto elaboradas com vistas a oferecer a adequada solução à situação peculiar desta autarquia.

19. Cuida-se basicamente de conferir ao BC tratamento similar ao das demais estruturas qualificadas como órgãos setoriais dos sistemas da Administração Pública Federal, a saber os Ministérios e os órgãos integrantes da Presidência da República, dando-se cumprimento ao comando inserido no art. 6º, § 1º, da Lei Complementar nº 179, de 2021.

20. Todas essas medidas estão devidamente fundamentadas na minuta de Exposição de Motivos, que cumpre os requisitos do art. 27 do Decreto nº 9.191, de 2017<sup>13</sup>, com indicação sintética do “problema cuja proposição do ato normativo visa a solucionar”, apresentação de justificativa quanto à “forma proposta” e identificação “dos atingidos pela norma”.

21. Embora não seja aplicável o art. 4º do Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, que trata da vigência e da produção de efeitos de atos normativos inferiores a decreto, a Exposição de Motivos traz ainda justificativa para entrada em vigor do Decreto na data de sua publicação, em razão da inconveniência de se impor *vacatio legis* para a prática de atos administrativos de rotina que podem ser urgentes, como o afastamento do País para realizar missão oficial ou a prorrogação de contratos administrativos.

22. A leitura da minuta da Exposição de Motivos com este pronunciamento também evidencia o cumprimento dos requisitos do art. 32 do mesmo Decreto<sup>14</sup>. Com efeito, o vertente parecer analisa detidamente a inadequação ou insuficiência das normas mencionadas para dar conta dos ditames da Lei Complementar nº 179, de 2021, sendo crucial garantir ao BC condições de manter as competências para a prática de atos administrativos que já eram detidas até o advento da referida Lei Complementar. Essa estratégia, reiterar-se, precisa ser implementada o quanto antes, para evitar o risco de interrupção das atividades do BC ou de intempestividade de seus atos.

<sup>13</sup> “Art. 27. A exposição de motivos deverá:

I - justificar e fundamentar, de forma clara e objetiva, a edição do ato normativo, com:

a) a síntese do problema cuja proposição do ato normativo visa a solucionar;

b) a justificativa para a edição do ato normativo na forma proposta; e

c) a identificação dos atingidos pela norma;

II - na hipótese de a proposta de ato normativo gerar despesas, diretas ou indiretas, ou gerar diminuição de receita para o ente público, demonstrar o atendimento ao disposto nos art. 14, art. 16 e art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

III - no caso de proposta de medida provisória, demonstrar, objetivamente, a relevância e a urgência; e

IV - ser assinada pelo Ministro de Estado proponente.”

<sup>14</sup> “Art. 32. O parecer de mérito conterá:

I - a análise do problema que o ato normativo visa a solucionar;

II - os objetivos que se pretende alcançar;

III - a identificação dos atingidos pelo ato normativo;

IV - quando couber, a estratégia e o prazo para implementação;

V - na hipótese de a proposta implicar renúncia de receita, criação, aperfeiçoamento ou expansão da ação governamental, ou aumento de despesas: (...);

VI - quando couber, a análise do impacto da medida:

a) sobre o meio ambiente; e

b) sobre outras políticas públicas, inclusive quanto à interação ou à sobreposição;

VII - na hipótese de medida provisória ou de projeto de lei em regime de urgência, a análise das consequências do uso do processo legislativo regular; e

VIII - na hipótese de políticas públicas financiadas por benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia previstos no § 6º do art. 165 da Constituição, as proposições deverão conter: (...).”



23. Ressalte-se, ainda, para os fins do art. 32 do Decreto nº 9.191, de 2017, que a proposta em apreço não envolve renúncia fiscal ou aumento de despesas nem benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia, tampouco tem impacto sobre o meio ambiente ou outras políticas públicas.

24. Em verdade, a presente proposta normativa tem caráter eminentemente jurídico, envolvendo tão-somente aspectos relacionados à competência administrativa para a prática de determinados atos de gestão de pessoal e de recursos materiais, de modo que se pode considerar que esta manifestação cumpre também a função de parecer de mérito.

25. Passando ao art. 31 do Decreto nº 9.191, de 2017<sup>15</sup>, assinale-se que a proposta em exame pode ser veiculada em Decreto, seja por objetivar a alteração de normas já previstas em espécie normativa dessa natureza, seja por representar mero exercício das competências do Chefe do Poder Executivo Federal, dentro dos limites do art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988<sup>16</sup>, havendo, portanto, compatibilidade vertical com a Carta Magna e com as leis que com ela guardam relação – inclusive com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração de normas em geral.

26. As consequências da edição do Decreto proposta representam o reconhecimento expresso de competências específicas do Presidente do BC, na qualidade de gestor público, mencionadas acima, em linha com art. 6º, § 1º, da Lei Complementar nº 179, de 2021, evitando-se interrupção ou obstáculos ao exercício de suas atividades, além de desonerar o Presidente da República de praticar atos de rotina administrativa, já delegados ou atribuídos a Ministros de Estado e outros agentes públicos, quando relativos a esta Autarquia ou a seus servidores.

27. Para os fins do inciso III do art. 31 do Decreto nº 9.191, de 2017, não há nenhuma controvérsia jurídica a impedir a edição do Decreto, cuja minuta ora é apreciada.

28. Assim posta a questão, entende-se que as minutas de Exposição de Motivos e de Decreto atendem aos ditames de constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa nos termos do inciso IV do Decreto nº 9.191, de 2017.

## CONCLUSÃO

29. Ante o exposto, pode-se concluir que, à vista da edição da Lei Complementar nº 179, de 2021:

a) é legítimo sustentar que não houve revogação das competências do Presidente do BC para a prática de determinados atos de gestão de pessoal e de recursos materiais, porém é imprescindível, com vistas a garantir segurança jurídica, que os decretos pertinentes contemplem expressamente tais competências;

<sup>15</sup> “Art. 31. A análise contida no parecer jurídico abrangerá:

I - os dispositivos constitucionais ou legais nos quais está fundada a validade do ato normativo proposto;

II - as consequências jurídicas dos principais pontos da proposta de ato normativo;

III - as controvérsias jurídicas que envolvam a matéria; e

IV - a conclusão a respeito da constitucionalidade, da legalidade e do atendimento à técnica legislativa.”

<sup>16</sup> “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) VI - dispor, mediante decreto, sobre: (...) a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (...)”



b) a medida necessária para tal fim é a edição de Decreto para discipliná-las expressamente, de modo a evitar eventuais questionamentos jurídicos ou entraves burocráticos ao livre exercício da gestão desta autarquia;

c) as minutas de Exposição de Motivos e de Decreto em exame atendem aos ditames de constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa, estando evidenciado, ainda, o cumprimento dos arts. 27, 31 e 32 do Decreto nº 9.191, de 2017.

30. Em observância à Portaria nº 100.620, de 13 de dezembro de 2018, a presente manifestação jurídica está sujeita a restrição de acesso em razão de sigilo legal, mais precisamente por se tratar de documento preparatório, apto a ser utilizado como fundamento para tomada de decisão em procedimento ainda em curso, podendo ser levantada a restrição tão logo editado o ato decisório final, na forma do art. 7º, §3º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e do art. 20 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Obviamente, essa restrição de acesso não se aplica às instâncias governamentais responsáveis pelas etapas remanescentes do processo de discussão e encaminhamento da proposição normativa.

À sua consideração.

**LEANDRO SARAI**

Procurador do Banco Central

Procuradoria-Regional do Banco Central em São Paulo (PRESP)

OAB/SP 189.410

De acordo.

Ao Subprocurador-Geral.

**CHIARELY MOURA DE OLIVEIRA**

Procuradora-Chefe do Banco Central

Procuradoria Especializada de Consultoria Administrativa (PRADM)

OAB/DF 60.743

Aprovo.

Ao Procurador-Geral Adjunto.

**LEONARDO DE OLIVEIRA GONÇALVES**

Subprocurador-Geral do Banco Central

Câmara de Consultoria Administrativa (CC3PG)

OAB/DF 60.750

Aprovo o judicioso pronunciamento legal, que bem aponta a necessidade de edição de Decreto para garantir o exercício, pelo Presidente do Banco Central, de determinados atos de gestão de pessoal e de recursos materiais, os quais já vinham sendo por ele praticados antes do advento da Lei Complementar nº 179, de 2021, conferindo-se concretude ao regime especial de autonomia instituído pela referida Lei, que assegura a esta entidade as condições de “*autarquia de natureza especial caracterizada pela ausência de vinculação a Ministério, de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira*” e de “*órgão setorial nos sistemas da Administração Pública Federal*”.

2. Pode-se compreender que o *caput* e o § 1º do art. 6º da Lei Complementar em referência já trazem em si carga de autoexecutoriedade, independentemente de regulamento. Por outro lado, é razoável supor que a ausência, nessa Lei, de detalhamento operacional sobre a execução de determinadas atividades pela Autarquia pode suscitar dúvidas e até mesmo divergências de interpretação, sendo necessário conferir máxima segurança jurídica à atuação do Banco Central e a suas interações com os demais órgãos e entes da Administração Pública Federal.

3. A matéria objeto da presente proposição normativa é um tanto mais delicada por envolver aspectos de competência para a prática de atos administrativos, elemento central de sua validade, cujo vício pode ensejar a própria nulidade da atuação administrativa<sup>17</sup>. Portanto, não é razoável fazer permanecer zona de incerteza legal quanto à legitimidade do Presidente do Banco Central para o exercício de atos que compõem a rotina administrativa, sem os quais pode haver paralisia de atividades públicas e prejuízo ao próprio desempenho da missão institucional conferida a esta Autarquia.

4. Como apontado pelo parecerista, a dúvida jurídica reside no fato de a disciplina normativa desses atos administrativos, em regra posta em decretos presidenciais, atribuir ou delegar sua prática a Ministros de Estado (condição não mais ostentada pelo Presidente do Banco Central) ou a titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República ou das agências reguladoras listadas no Anexo I à Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004 (categorias em que não se enquadra esta Autarquia). Tendo em conta que o Banco Central não se vincula a nenhum Ministério, por força da dicção indubitosa do *caput* do art. 6º da Lei Complementar nº 179, de 2021, tais atos administrativos não podem ser praticados por Ministros de Estado ou titulares de outros órgãos do Poder Executivo Federal, sob pena de violação ao regime legal de autonomia desta Autarquia e incorrência em vício de competência, sujeito, pois, a declaração de nulidade.

5. A permanência da incerteza quanto à competência do Presidente da Autarquia teria como efeito direto a submissão de tais atos à autorização prévia do Presidente da República, que passaria, então, a apreciar questões da rotina administrativa do Banco Central, sem especial razão jurídica ou de mérito, como a aplicação de penalidades disciplinares, o afastamento de servidores do País para missões oficiais, a concessão de diárias ou passagens, a celebração de contratos administrativos, a cessão de servidores para outros Poderes, dentre outras atividades de pouco ou nenhum impacto político, orçamentário ou administrativo.

<sup>17</sup> Vide, nesse sentido, o art. 2º da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, que regula a ação popular:

“Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

a) incompetência;

(...)

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou; (...).”

6. Assim, a proposta de Decreto em comento serve tão somente para garantir que o Presidente do Banco Central não perca competência para o exercício de atos administrativos ordinários que já vinham sendo praticados por ele, antes do advento da Lei Complementar nº 179, de 2021, não sendo tais atos de competência exclusiva ou privativa de Ministros de Estado, por não se encontrarem no rol de suas atribuições encartadas no parágrafo único do art. 87 da Constituição<sup>18</sup> ou em lei específica. Frise-se ainda que a solução alvitrada não interfere na competência de outros órgãos ou entes da Administração Pública Federal. O que se pretende garantir é a continuidade da atuação administrativa do Banco Central, mas agora sob a nova fundamentação legal que decorre do regime de autonomia.

7. Com efeito, entende-se que, no regime de autonomia, a qualificação do Banco Central como autarquia de natureza especial e órgão setorial implica o exercício de atribuições de gestão, inclusive no âmbito dos mais diversos sistemas da Administração Pública Federal, em simetria com os Ministérios, não com vinculação, tutela ou subordinação, mas sim mediante coordenação de atividades com as Pastas cujas atribuições tenham conexão com as matérias afetas ao âmbito de atuação do Banco Central.

8. Justificada, no mérito, a proposição em comento, e atendidos os ditames de constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa, com o cumprimento dos arts. 27, 31 e 32 do Decreto nº 9.191, de 2017, resta definir a forma de encaminhamento da matéria ao Chefe do Poder Executivo Federal.

9. Impede destacar, a respeito, que foi publicado nesta data o Decreto nº 10.737, de 1º de julho de 2021<sup>19</sup>, que incluiu o art. 29-A no Decreto nº 9.191, de 2017, para dispor que “o *Presidente do Banco Central do Brasil* poderá encaminhar ao *Presidente da República* propostas de atos normativos relacionadas às matérias de sua competência” (*caput*), desde que “*encaminhadas em conjunto com um ou mais órgãos cujo titular seja Ministro de Estado*” (inciso II do § 1º).

10. Sem fazer juízo sobre a legalidade ou não da exigência de assinatura de Ministro de Estado como requisito de validade para o encaminhamento de proposições normativas relacionadas à competência própria do Banco Central, em cotejo com a “ausência de vinculação a Ministério, de tutela ou de subordinação hierárquica” de que trata o *caput* do art. 6º da Lei Complementar nº 179, de 2021, o caso concreto traz propostas que também dizem respeito a outra Pasta, no caso o Ministério da Economia. Com efeito, os atos de gestão de pessoal e de recursos materiais para cujo exercício se pretende confirmar a competência do Presidente do Banco Central estão inseridos em sistemas em que o Ministério da Economia atua como órgão central, havendo também interesse daquela Pasta na disciplina da matéria, que envolve ainda a alteração de Decretos que foram referendados pelos então Ministros de Estado da Fazenda ou do Planejamento ou pelo atual Ministro de Estado da Economia.

18 “Art. 87. (...) Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:

I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República;

II - expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos;

III - apresentar ao Presidente da República relatório anual de sua gestão no Ministério;

IV - praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República.”

19 “Altera o Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, quanto ao encaminhamento de propostas de atos normativos que envolvam o Banco Central do Brasil.”

II. Ante o exposto, entende-se que se aplica ao caso o art. 29 do Decreto nº 9.191, de 2017, que “a proposta de ato normativo que tratar de matéria relacionada a dois ou mais órgãos será elaborada conjuntamente”, recomendando-se, pois, que a exposição de motivos elaborada seja assinada pelo Presidente do Banco Central e remetida, via Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais (Sidof), ao Ministério da Economia antes de ser submetida à apreciação da Presidência da República.

Ao senhor Procurador-Geral.

MARCEL MASCARENHAS DOS SANTOS  
Procurador-Geral Adjunto do Banco Central  
Seção de Consultoria e Representação Extrajudicial (PGA-1)  
OAB/DF 31.580

Aprovo.

Ao senhor Presidente.

CRISTIANO COZER  
Procurador-Geral do Banco Central  
OAB/DF 16.400 – Matrícula 2.191.156-8