

Petição 5.267/2021-BCB/PGBC

Petição apresentada pelo Banco Central do Brasil, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.936/DF, na condição de *amicus curiae*, por meio da qual a autarquia defende a constitucionalidade de dispositivos legais que autorizam a aquisição de papel-moeda e moeda metálica fabricados fora do Brasil (art. 1º, *caput* e parágrafo único, e art. 2º, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei 13.416, de 23 de fevereiro de 2017).

Felipe de Vasconcelos Pedrosa

Procurador do Banco Central

Lucas Farias Moura Maia

Procurador-Chefe do Banco Central

Erasto Villa-Verde de Carvalho Filho

Subprocurador-Geral do Banco Central

Flavio José Roman

Procurador-Geral Adjunto do Banco Central

Cristiano Cozer

Procurador-Geral do Banco Central

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RELATOR DIAS TOFFOLI, DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL,

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6.936/DF
REQUERENTE: PARTIDO SOCIAL CRISTÃO

BANCO CENTRAL DO BRASIL, autarquia de natureza especial, nos termos da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e da Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021, com sede na capital da República e endereço indicado no rodapé, por seus procuradores (Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, art. 17, inciso I, c/c Lei nº 9.650, de 27 de maio de 1998, art. 4º, inciso I), vem pleitear seu **ingresso na demanda, na qualidade de *amicus curiae***, na forma do art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, bem como oferecer contribuições para o julgamento da ação em referência, com base nas seguintes razões.

SÍNTESE DA DEMANDA

2. Em 27 de julho de 2021, o Partido Social Cristão (PSC), partido político com representação no Congresso Nacional, ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) em referência, impugnando o art. 1º, *caput* e parágrafo único, e o art. 2º, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei nº 13.416, de 23 de fevereiro de 2017, cujo teor é o seguinte:

“Art. 1º Fica autorizado o Banco Central do Brasil a adquirir papel-moeda e moeda metálica fabricados fora do País por fornecedor estrangeiro, com o objetivo de abastecer o meio circulante nacional, observado o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Parágrafo único. As aquisições referidas no caput obedecerão a cronograma fixado pelo Banco Central do Brasil para cada exercício financeiro, observadas as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional.

Art. 2º A inviabilidade ou fundada incerteza quanto ao atendimento, pela Casa da Moeda do Brasil, da demanda por meio circulante ou do cronograma para seu abastecimento, em cada exercício financeiro, caracteriza situação de emergência, para efeito de aquisição de papel-moeda e de moeda metálica de fabricantes estrangeiros, na forma do inciso IV do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 1º Caracterizam a inviabilidade ou fundada incerteza de que trata o caput:

I - o atraso acumulado de 15% (quinze por cento) das quantidades contratadas, por denominação, de papel-moeda ou de moeda metálica; e

II - outras hipóteses de descumprimento de cláusula contratual, devidamente justificadas, que tornem inviável o atendimento da demanda por meio circulante ou do cronograma para seu abastecimento.

§ 2º *Para fins da caracterização da situação de emergência de que trata este artigo, o Banco Central do Brasil fica obrigado a enviar o Programa Anual de Produção à Casa da Moeda do Brasil, até 31 de agosto de cada ano, no qual serão indicadas as projeções de demandas de papel-moeda e de moeda metálica para o exercício financeiro seguinte.*”

3. Alegou o requerente, primeiro, que os dispositivos, ao permitirem a aquisição de numerário de fornecedores estrangeiros, violariam o art. 21, inciso VII, da Constituição, segundo o qual competiria exclusivamente à União, ou, mediante outorga, a ente descentralizado seu, emitir moeda. Nos termos da argumentação, na competência de emitir moeda compreender-se-ia, sob perspectivas histórica e semântica, o “serviço público” de **fabricar** cédulas e moedas metálicas, e as normas questionadas, teriam, portanto, contrariado a proibição de se “delegar” o fabrico de moeda a pessoa estranha à Administração Pública Federal.

4. Sustentou o requerente, em segundo lugar, que as normas impugnadas contrariariam o art. 1º, inciso I, e o art. 170, inciso I, da Constituição, conforme os quais a soberania é fundamento da República Federativa do Brasil e a soberania nacional é princípio da ordem econômica constitucional. Para o requente, a soberania “*possui um prisma monetário, cujos consectários são a exclusividade na emissão da moeda e a autossuficiência no que toca ao suprimento da moeda*”, mas os preceitos normativos questionados retirariam “*o controle integral do processo de emissão de moeda da União*”, vulnerando até mesmo a segurança nacional e a estabilidade da moeda brasileira.

5. Em terceiro lugar, aduziu o requerente que, para tornar delegável e para efetivamente delegar competência que a Constituição teria previsto ser exclusiva da União, deveria o legislador ter-se socorrido de Emenda Constitucional. A Lei nº 13.416, de 2017, por veicular matéria que lhe seria vedado disciplinar, padeceria, também por essa razão, de inconstitucionalidade.

6. Argumentou ainda o requerente, em quarto lugar, que a dispensa de licitação prevista no art. 2º da Lei nº 13.416, de 2017, ofenderia o art. 175 da Constituição, segundo o qual a concessão ou a permissão de serviço público sempre deve se dar mediante licitação.

7. Em quinto lugar, alegou o requerente que a “autorização” para o fabrico de moeda por estrangeiros, por discriminar possíveis fornecedores nacionais privados, estaria em desacordo com o princípio da livre iniciativa e mitigaria o objetivo de garantir o desenvolvimento nacional (art. 1º, inciso IV, e art. 3º, inciso II, da Constituição).

8. Com base nessas razões, pediu o requerente a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados, ou, pelo menos, para preservação da soberania, a inconstitucionalidade sem redução de texto do art. 1º Lei nº 13.416, de 2017, “*adstringi[ndo-se] a possibilidade de aquisição de [cédulas e moedas] de fornecedores estrangeiros à hipótese do denominado ‘overspill’, consistente na contratação [...] da demanda que não for possível ser suprida pela produção local*”.

9. Afirmou o requerente, por fim, que a “*constante demonstração em manifestações do Banco Central do Brasil no sentido de contratar, com frequência, a fabricação de moedas de circulação comum de fornecedores internacionais, como o Edital de Pré-Qualificação Internacional Demap nº 110/2018 e o Edital de Concorrência Internacional DEMAP nº 28/2019*”, consubstanciaria *periculum in mora*, com o que pediu a concessão de medida cautelar.

10. Como se passa a demonstrar, o Banco Central possui a necessária representatividade para ser admitido no feito na qualidade de *amicus curiae*. No mérito, ademais, não procede nenhum dos argumentos alinhavados pelo requerente em sua inicial.

FUNDAMENTAÇÃO

Representatividade do Banco Central e pedido de sua admissão no feito, na qualidade de *amicus curiae*

11. Considerando a matéria regulada pelas normas em questão, pertinente à execução da política monetária e dos serviços do meio circulante, o Banco Central não apenas é o ente estatal com maior representatividade para falar a respeito do tema sob perspectiva técnica, por ser **legalmente** o executor das referidas políticas (ver, principalmente, arts. 10 e 11 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964), como é a entidade a quem a própria Constituição, de maneira expressa, atribuiu desempenhar o múnus de emitir moeda (“*Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida **exclusivamente** pelo banco central*”).

12. O Banco Central, inclusive, atua ou atuou como réu em ao menos três processos em que se questiona a extensão da autorização veiculada na Lei nº 13.416, de 2017, a saber, o de nº 1009416-62.2018.4.01.3400, que tramitou na 16ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, e os de nºs 5001534-55.2019.4.02.0000 e 5009793-73.2018.4.02.5101, com trâmite na Justiça Federal do Rio de Janeiro.

13. São bastantes esses fundamentos, pois, para que, a critério do eminente relator, se defira ao Banco Central o ingresso na demanda, na qualidade de *amicus curiae*. Para o efeito, requer esta Autarquia que sejam sopesados pela egrégia Corte os argumentos deduzidos a seguir.

Inexistência de violação ao art. 21, inciso VII, da Constituição

14. O requerente, em sua inicial, esmerou-se na construção das paredes sobre as quais fez repousar suas conclusões, mas pecou em não alicerçar todo edifício em terreno firme.

15. Deixou, com efeito, de considerar premissa indispensável a qualquer pretensão de exame de constitucionalidade dos dispositivos impugnados: o disposto no art. 164 da Constituição.

16. Segundo o requerente, o art. 21, inciso VII, da Constituição, dispôs competir exclusivamente à União, ou, mediante outorga, a ente descentralizado seu, emitir moeda. Também segundo o requerente, suposta parcela dessa competência, a que seria relacionada à fabricação de numerário, teria sido outorgada, por lei, à Casa da Moeda do Brasil. Não explica o requerente, entretanto, como essa competência de **fabricar** cédulas e discos metálicos, supostamente contida na competência constitucional para **emitir** moeda, conciliar-se-ia com o comando do art. 164 da Constituição, segundo o qual “*A competência da União para emitir moeda será exercida **exclusivamente** pelo banco central*” (destaque acrescido).

17. Ora, se, nos termos da Constituição, a União pode outorgar a competência para emitir moeda a ente descentralizado seu e se a própria Constituição, por meio do art. 164, já a outorgou expressa e **exclusivamente** ao Banco Central, de duas, uma: ou a fabricação de cédulas e moedas **não** está contida na competência para emitir moeda, caso em que se admite que seja desempenhada por entidade distinta do Banco Central; ou a fabricação de cédulas e moedas **está, sim**, contida na competência para emitir moeda, caso em que também essa providência competiria exclusivamente ao Banco Central.

18. Se a atribuição de fabricar numerário estivesse contida na competência constitucional para emitir moeda, como sustenta equivocadamente o partido autor, inconstitucional teria de ser, por consequência lógica, a própria lei que autoriza a Casa da Moeda do Brasil a fabricar cédulas e moedas.

19. Afortunadamente, emitir moeda é tarefa que sequer parcialmente se sobrepõe ao fabrico de cédulas e moedas metálicas. Cédulas e moedas metálicas são apenas objetos de ínfimo valor intrínseco; literalmente, nada mais do que papel pintado e discos metálicos. É apenas após a atividade de emissão pelo Banco Central que essas peças físicas se convertem em dinheiro, cujo valor monetário deflui de processos institucionais, não da atividade fabril realizada pela Casa da Moeda do Brasil.

20. A emissão de moeda corresponde a transação financeira realizada no balanço da autoridade monetária. Emitir moeda significa criar passivo monetário, capaz de circular entre os agentes econômicos para atender às clássicas funções de meio de pagamento, unidade de conta e reserva de valor. Esse passivo monetário pode-se consubstanciar em suporte físico (cédulas e moedas metálicas) ou escritural (lançamentos no balanço do Banco Central), caso em que a emissão de moeda ocorre mediante operações realizadas em contas Reservas Bancárias.¹

21. Incluir a fabricação de numerário no conceito de emissão de moeda é fazer confusão entre setores e etapas da atividade econômica e produtiva da sociedade. Como se sabe, as atividades econômicas e etapas produtivas da sociedade dividem-se em primária, que diz respeito à agricultura, pecuária e extrativismo; secundária, que corresponde à indústria; e terciária, relativa à entrega ou distribuição de bens e serviços à sociedade. Essa entrega ou distribuição pode-se dar exclusivamente por mecanismos privados, de mercado, ou pode assumir feição pública, a depender da relevância social atribuída pelo Constituinte ou pelo Estado a determinados bens e serviços.

22. Embora nem sempre as fronteiras entre aqueles setores da atividade econômica sejam nítidas, é possível perceber que o Constituinte as distinguiu e apartou com elevado grau de acuidade; afinal, **era preciso ser expresso naquilo que as subtraía do regramento geral da livre iniciativa**. Assim, por exemplo, em vez de atribuir à União, de modo simplório, a exploração ou manutenção de “serviços [...] de energia elétrica” (setor terciário), outorgou-lhe, também, no mesmo art. 21, inciso XII, alínea “b”, a “*exploração [...] do aproveitamento energético dos cursos de água*” (setor secundário); ou, no lugar de atribuir à União, somente, “*a exploração dos serviços [...] nucleares*”, com o

¹ Não é difícil encontrar a distinção: o próprio sítio eletrônico do Banco Central a faz ao explicar que emissão é o “[a]to colocar em circulação Cédulas e moedas por intermédio das instituições financeiras, que efetuam saques nas suas contas junto ao BC, para atender a demanda do público. Não é a mesma coisa que ‘impressão’ ou ‘fabricação’: no Brasil, quem fabrica as cédulas e moedas é a Casa da Moeda do Brasil, que é contratada pelo Banco Central para isso. O Banco Central do Brasil recebe as cédulas e moedas fabricadas e as emite, ou seja, coloca em circulação, à medida em que o público demanda.” BRASIL, Banco Central. *Glossário*. Verbete “emissão”. Disponível em: < <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/glossario>>. Acesso em: 17 ago. 2021.

que se poderia confundir a mera comercialização de minérios nucleares e seus derivados, incumbiu-lhe, igualmente no art. 21, XXIII, “*de exercer o monopólio estatal sobre [...] a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização [...]*” (setores primário e secundário).

23. Quando a Constituição outorgou à União somente a “prestação de serviço”, por exemplo, de telecomunicação, de transporte rodoviário interestadual ou de radiodifusão, nela não incluiu – nem ninguém nunca imaginou que nela se tivesse incluído –, etapas econômico-produtivas anteriores, como fabricação de equipamentos de telecomunicação, fabricação de equipamentos de envio de ondas de rádio ou fabricação de veículos de transporte. Nem mesmo incluiu na prestação de alguns serviços, como até seria mais natural, o fornecimento, à população, dos bens indispensáveis à fruição do serviço, como rádios e televisores no caso de serviço de radiodifusão.

24. Não há, portanto, margem interpretativa para se entender subsumível na emissão de moeda a atividade econômica de fabricação de numerário. Se houvesse tal margem, ademais, o art. 164 da Constituição exigiria que a competência para “fabricação de numerário” fosse desempenhada exclusivamente pelo Banco Central.

Ausência de ofensa ao art. 1º, inciso I, e ao art. 170, inciso I, da Constituição

25. O requerente também sustentou que as normas impugnadas contrariariam o art. 1º, inciso I, e o art. 170, inciso I, da Constituição, conforme os quais a soberania é fundamento da República Federativa do Brasil, e a soberania nacional é princípio da ordem econômica constitucional. Para o requerente, a soberania “*possui um prisma monetário, cujos consectários são a exclusividade na emissão da moeda e a autossuficiência no que toca ao suprimento da moeda*”, mas os preceitos normativos questionados retirariam “*o controle integral do processo de emissão de moeda da União*”, vulnerando, até mesmo a segurança nacional e a estabilidade da moeda brasileira.

26. Sem razão, no entanto. Como compete exclusivamente ao Banco Central emitir moeda e executar a política monetária, tanto melhor desempenhará seus misteres, que envolvem **manter em níveis adequados o meio circulante** (art. 10, inciso II, da Lei nº 4.595, de 1964), quanto mais instrumentos tiver para repor tempestivamente eventual falta de numerário. Afinal, a falta de numerário impõe obstáculos à realização de negócios e à circulação de mercadorias, prejudicando a economia e, em última instância, o desenvolvimento nacional.

27. A compra de moedas metálicas e cédulas de fornecedores estrangeiros de modo algum afeta a exclusividade na emissão de moeda, que, como se disse, consiste em **criar passivo monetário do Banco Central, colocando-o à disposição da sociedade**, seja em suporte físico, por meio de cédulas e moedas metálicas, seja sob forma escritural, mediante operações realizadas pelo Banco Central nas chamadas contas Reservas Bancárias.

28. A autossuficiência na fabricação de moeda, embora possa ser considerada desejável sob determinadas perspectivas econômico-desenvolvimentistas, que, aliás, também reputam desejável a internalização do maior número possível de cadeias produtivas de bens úteis à sociedade, definitivamente não está abarcada no conceito de “soberania monetária”. Sequer os autores citados na inicial em suporte a essa ideia comprometem-se com ela.

29. Katharina Pistor, no trecho de sua obra reproduzido na inicial, destaca a importância, para a soberania monetária, **do controle da emissão de dinheiro pelo Estado**. Por isso, explica que “[o]s Estados podem renunciar à sua soberania monetária diretamente adotando outra moeda ou emitindo a sua própria dívida em moeda estrangeira e ao abrigo de lei estrangeira”. No Brasil, o Banco Central controla a emissão da moeda nacional, o Real, ao abrigo da Constituição e das leis brasileiras. Em contraste, há jurisdições que, por exemplo, dolarizaram suas economias; tal é o caso é a República do Equador, que adota a moeda emitida pelo *Federal Reserve*, o banco central dos Estados Unidos, e abre mão, por conseguinte, de gerenciar de maneira autônoma sua própria política monetária.

30. Outro dos autores citados na inicial, Ezequiel Greco Laplane, traz duas definições para soberania monetária:

“A primeira, em sentido jurídico, se refere à capacidade de cada Estado Nacional de emitir sua própria moeda e de impô-la dentro de suas fronteiras, definindo as leis para sua aceitação e seu uso em geral – realizar pagamentos, recolher impostos, denominar preços e contratos, etc. A segunda, em sentido econômico, refere-se à construção de um conjunto de instituições nacionais, que por meio de diferentes mecanismos, garantem a estabilidade das relações monetárias e das funções da moeda nacional, mantendo a convenção do uso da moeda nacional.”²

31. Da leitura de tais definições, percebe-se que a fabricação de numerário não integra nenhuma delas. A verdade é que os dispositivos impugnados no vertente processo objetivo, por tornarem mais seguro o fornecimento tempestivo de cédulas e moedas ao Banco Central, não colocam em risco a soberania monetária; ao revés, contribuem para aprimorar a capacidade de se prover meio circulante adequado às necessidades da população, bem como de manter estáveis as relações monetárias e as funções da moeda nacional.

32. Nesse ponto, é preciso esclarecer que a Medida Provisória nº 745, de 15 de setembro de 2016, depois convertida na Lei nº 13.416, de 2017, foi editada porque, nos anos que a antecederam, a produção fabril da Casa da Moeda do Brasil não foi suficiente para atender à demanda de numerário do Banco Central. Vejam-se trechos do Parecer nº 89, de 2016, da Comissão Mista da Medida Provisória nº 745, de 2016:

“nos últimos anos, a Casa da Moeda tem enfrentado grande dificuldade para dar conta dos pedidos que lhe são encaminhados, sendo frequentes os atrasos na entrega do numerário necessário ao regular abastecimento da rede bancária. De acordo com dados do Banco Central, as situações mais críticas ocorreram nos anos de 2010, 2011, 2013 e 2015, anos em que volume total contratado não foi cumprido. Apenas no ano de 2015, houve um inadimplemento de 150 milhões de cédulas (o que representou 13,6% do total contratado).

O problema, no entanto, não se restringe às cédulas: segundo a Autoridade Monetária, nos anos de 2012 e 2015 a Casa da Moeda também não cumpriu o volume total contratado de moedas metálicas. Apenas no ano de 2015, e empresa deixou de entregar 118,4 milhões de moedas metálicas (o que representava 15,2% do total contratado).

² LAPLANE, Ezequiel Greco. *Hierarquia de moedas e soberania monetária: uma interpretação sobre a substituição monetária na Argentina*. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2015, pág. 3.

Para melhor visualização da real dimensão do problema, o Banco Central encaminhou a esse relator informações mais detalhadas sobre o atendimento da demanda nos últimos sete anos.

[...]

Ao que tudo indica, o problema vem se agravando cada dia mais. Em dezembro de 2015, a própria Casa da Moeda, por meio do Ofício DICEM/040/2015 (cópia anexa) informou ao Banco Central que não seria capaz de entregar 174 milhões de cédulas e 118 milhões de moedas metálicas, que estavam devidamente previstas no Plano de Anual de Produção (PAP) daquele ano. Esse volume representou nada menos que 15,5% do PAP. Como o informe da Casa da Moeda foi feito apenas poucos dias antes do ano de 2016 começar, o Banco Central acabou não dispondo de tempo necessário para garantir, em tempo hábil, o suprimento o numerário faltante.

Em julho de 2016, a Casa da Moeda informou, mais uma vez, que não poderia cumprir com o PAP anual, sob o argumento de que certos equipamentos de impressão estavam inoperantes, por “problema de manutenção”. No mês seguinte, a pedido do Banco Central, a empresa, por meio do Ofício DICEM/065/2016 (cópia anexa), comunicou formalmente que não conseguiria produzir 280 milhões de cédulas (cerca de 27% do programa anual). A título de compensação, ofereceu-se apenas para entregar ao BCB determinada quantidade de moedas.”

33. Destarte, para se preservar a própria soberania monetária e a capacidade de o Banco Central emitir moeda de forma a atender às demandas da sociedade, possibilitando-o contornar possíveis deficiências na capacidade fabril da Casa da Moeda da Brasil, os mecanismos criados pela Lei nº 13.416, de 2017, devem ser reputados constitucionais.

Constitucionalidade da espécie normativa eleita pelo legislador

34. Argumentou ainda o requerente que, para tornar delegável e para efetivamente delegar competência que a Constituição teria previsto ser exclusiva da União, deveria o legislador ter-se socorrido de Emenda Constitucional. A Lei nº 13.416, de 2017, por veicular matéria que lhe seria vedado disciplinar, padeceria, também por essa razão, de inconstitucionalidade.

35. Essa alegação do requerente, todavia, sustenta-se na equivocada premissa de que a fabricação de numerário seria serviço público cuja realização competiria à União ou a ente descentralizado seu.

36. Já se viu, todavia, que a fabricação de moeda não está compreendida no conceito de emissão de moeda; não é serviço, mas, sim, etapa produtiva industrial anterior à de disponibilização de bens ou serviços à sociedade; e não teve sua execução atribuída pela Constituição ao Estado, diferentemente da produção de outros bens que, por questão de segurança nacional, foi cometida à União, tal como ocorre com derivados de minérios nucleares (art. 21, inciso XXIII, da Constituição), derivados básicos de petróleo (art. 177, inciso II, da Constituição) e energia hidroelétrica (art. 21, inciso XII, alínea “b”, da Constituição).

37. Finalmente, importa precisar outra questão conceitual. Mesmo que a Constituição reservasse ao Estado a fabricação de numerário, essa “reserva”, por força do princípio da territorialidade que rege as relações interestatais, não restringiria juridicamente empresas estrangeiras situadas fora

do país, e teria de se referir, por conseguinte, somente à atividade desempenhada em território nacional. Assim, por exemplo, embora o refino de petróleo seja monopólio da União, nunca se cogitou que a importação de derivados básicos de petróleo (também monopolizada pela União, a teor do art. 177, inciso III, da Constituição) de fornecedores estrangeiros constituísse burla ao monopólio de produção em território nacional.

38. Logo se vê, pois, o equívoco em se reputar que a Lei nº 13.416, de 2017, teria “delegado” atividade própria da União, já que somente a fabricação de numerário **em território nacional** lhe poderia, sob regime de monopólio, ser reservada.

39. Assim, como as normas legais impugnadas não invadem matéria constitucional e nem mesmo “delegam” o que quer que seja, improcede a examinada alegação do requerente.

Inexistência de contrariedade ao art. 175 da Constituição

40. Aduziu também o requerente que a dispensa de licitação prevista no art. 2º da Lei nº 13.416, de 2017, contrariaria o art. 175 da Constituição, segundo o qual a concessão ou a permissão de serviço público sempre se deve dar mediante licitação.

41. Já se disse, no entanto, que a fabricação de moeda não está compreendida no conceito de emissão de moeda; que não é serviço, mas, sim, etapa produtiva industrial, anterior à de disponibilização de bens ou serviços à sociedade; que não teve sua execução atribuída pela Constituição ao Estado, diferentemente da produção de outros bens que, por questão de segurança nacional, foi cometida à União; bem como que somente a fabricação de moeda que se desse em território nacional poderia ser monopolizada pelo Estado Nacional e, eventualmente, contratada mediante licitação, sendo impróprio se considerar a importação de bens “delegação” de atividade fabril monopolizada pelo Estado.

Ausência de contrariedade ao art. 1º, inciso IV, e ao art. 3º, inciso II, da Constituição

42. Alegou o requerente, ademais, que a “autorização” para o fabrico de moeda por estrangeiros, por discriminar possíveis fornecedores nacionais privados, ofenderia o princípio da livre iniciativa e mitigaria o objetivo de garantir o desenvolvimento nacional (art. 1º, inciso IV, e art. 3º, inciso II, da Constituição).

43. O argumento, em si, contradiz toda a construção anterior do requerente. Ou bem a fabricação de numerário deve ser cometida exclusivamente ao Estado, sob pena de, na sua ótica, violar-se a soberania e o desenvolvimento nacional, ou o desenvolvimento nacional será mais facilmente alcançado adotando-se, naquela atividade, a livre iniciativa e a livre concorrência.

44. De qualquer modo, se o requerente julga inconstitucional a ausência das liberdades de iniciativa e concorrência no que toca à fabricação de numerário em território nacional, deveria, na verdade, arguir a inconstitucionalidade da Lei nº 5.895, de 19 de junho de 1973 – que impede

empresas privadas de exercerem aquela atividade econômica, ao incumbir a Casa da Moeda do Brasil de exercê-la com exclusividade no País (art. 2º) –, não a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei nº 13.416, de 2017.

45. Não custa, finalmente, relembrar que o regime de exclusividade de determinada atividade fabril em território nacional é compatível com a importação de bens, notadamente se a capacidade produtiva nacional não for suficiente para atender à demanda³. A compatibilidade fica mais evidente quando os bens são indispensáveis para que se assegure a soberania e se alcance o desenvolvimento nacional.

Lei que concretiza o princípio constitucional da eficiência

46. À luz dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, não se pode deixar de pontuar que a concorrência internacional autorizada pelo art. 1º da Lei nº 13.416, de 2017, pode ensejar, como de fato já ensejou, a aquisição de numerário a preço significativamente inferior ao praticado atualmente pela Casa da Moeda do Brasil, sem afetar a qualidade e a segurança exigidas, representando vultuosa economia ao Erário.

47. Nesse particular, cumpre esclarecer que, em episódio ocorrido em 2016, após firmar o Contrato BACEN/MECIR-51088/2016 com o Banco Central para o fornecimento de papel-moeda, a Casa da Moeda do Brasil reconheceu a impossibilidade de cumprimento das metas de produção do numerário estabelecidas no ajuste, em decorrência de problemas técnicos. Firmado o contrato emergencial com fornecedor estrangeiro, observou-se, na ocasião, economia de cerca de R\$ 4,5 milhões para os cofres públicos, uma vez que o preço praticado pelo fornecedor estrangeiro era quase 20% menor que aquele então praticado pela Casa da Moeda do Brasil.

48. Em consulta realizada pelo Banco Central em 2019, seis empresas (*Casa de Moneda de Chile, Royal Canadian Mint, Royal Dutch Mint, Goznak, Mennica Polska e Mint of Finland*) além da Casa da Moeda do Brasil, apresentaram cotação de preços para o fornecimento de numerário, confirmando-se expressiva diferença entre os preços da Casa da Moeda do Brasil e aqueles praticados no mercado internacional. Essa diferença de preços, note-se, não desconsiderou os custos necessários para a entrega das moedas no Rio de Janeiro, incluindo frete, transporte doméstico, seguro, armazenagem segura e desembaraço alfandegário, e pode ser verificada nas seguintes tabelas:

MOEDAS	CMB 2019	Cotação internacional					
		mínimo	CMB/mínimo	médio	CMB/médio	mediana	CMB/mediana
R\$0,05	R\$256,75	R\$74,59	3,44	R\$92,51	2,78	R\$83,35	3,08
R\$0,10	R\$324,91	R\$105,77	3,07	R\$131,97	2,46	R\$118,79	2,74
R\$0,25	R\$370,54	R\$153,10	2,42	R\$190,50	1,95	R\$165,24	2,24
R\$0,50	R\$330,89	R\$123,86	2,67	R\$181,87	1,82	R\$170,56	1,94
R\$1,00	R\$422,11	R\$165,98	2,54	R\$194,75	2,17	R\$173,13	2,44

³ Mas também em situações outras, por opção de política legislativa, quando necessária à consecução de interesses públicos legítimos.

Denominação	Quantidades de milheiros	Custo por milheiro CMB	Custo por milheiro Cotação internacional	Custo Total Licitação	Custo Total CMB
R\$0,05	77.824	R\$256,75	R\$83,35	R\$6.486.684,70	R\$19.981.312,00
R\$0,10	62.592	R\$324,91	R\$118,79	R\$7.435.496,70	R\$20.336.766,72
R\$0,25	29.568	R\$370,54	R\$165,24	R\$4.885.771,98	R\$10.956.126,72
Ro,50	37.856	R\$330,89	R\$170,56	R\$6.456.839,32	R\$12.526.171,84
R\$1,00	54.528	R\$422,11	R\$173,13	R\$9.440.442,84	R\$23.016.814,08
Total	262.368			R\$34.705.235,54	R\$86.817.191,36
				Diferença	R\$52.111.95,82

49. Se a pesquisa de preço já evidenciava grande diferença em relação aos valores cobrados pela Casa da Moeda do Brasil, após a abertura dos envelopes a discrepância ficou cristalina. O resultado do julgamento das propostas foi publicado no Diário Oficial da União, com o seguinte teor:

“Processo 149796. Objeto: Fornecimento de moedas metálicas de circulação comum, do Padrão Real, nas denominações de R\$0,05 (cinco centavos), R\$0,10 (dez centavos), R\$0,25 (vinte e cinco centavos), R\$0,50 (cinquenta centavos) e R\$1,00 (um Real), observados o Projeto Básico (Especificações Técnicas) obtido conforme o disposto no item 3 e seus subitens do Edital de Concorrência Internacional Demap nº 28/2019, bem como os Anexos 1, 1.1, 1.2, e 1.3 do Edital de Pré-Qualificação Internacional Demap nº 110/2018. Tipo: Menor preço por item (denominação). Vencedora (Itens 1 e 4): Royal Dutch Mint. Valor (Item 1): R\$4.422.408,57. Valor (Item 4): R\$4.404.432,18. Itens 2, 3 e 5: fracassados.” (Publicado em: 06/05/2019 | Edição: 85 | Seção: 3 | Página: 35)⁴

50. Desse modo, os valores obtidos na licitação, correspondentes a R\$56,83 para o item 1 e R\$116,35 para o item 4, por milheiro, ficaram inferiores aos valores estimados da licitação, previstos no edital (R\$81,23 e R\$166,17, respectivamente) e extremamente menores aos contratados junto à CMB em 2019, resultando em uma **economia de R\$ 23,7 milhões**.

51. Vale frisar que, em todas as denominações, os fornecedores internacionais apresentaram valores expressivamente inferiores ao praticado pela Casa da Moeda do Brasil, o que resultou em efetiva oferta, durante a licitação internacional, de preço bastante inferior nas duas denominações em que se concluiu o processo (R\$ 0,05 e R\$ 0,50). O cenário de concorrência instaurado pelo art. 1º da Lei nº 13.416, de 2017, portanto, pode trazer importantes ganhos de eficiência não só na execução orçamentária do Banco Central, mas também ao estimular a modernização dos processos produtivos e a melhoria de governança da Casa da Moeda do Brasil.

⁴ Disponível para consulta em <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resultado-de-julgamento-concorr%C3%80ncia-internacional-demap-n%C2%BA-28/2019-86853252>.

Periculum in mora inverso

52. Como relatado, o requerente pediu o deferimento de medida cautelar, ao argumento de que a “*constante demonstração em manifestações do Banco Central do Brasil no sentido de contratar, com frequência, a fabricação de moedas de circulação comum de fornecedores internacionais, como o Edital de Pré-Qualificação Internacional Demap nº 110/2018 e o Edital de Concorrência Internacional DEMAP nº 28/2019*”, consubstanciaria *periculum in mora*.

53. Ora, o tipo de medida que o requerente pretende evitar é justamente aquela que visa à **manutenção do meio circulante em níveis adequados** (art. 10, inciso II, da Lei nº 4.595, de 1964), assegurando, em última instância, a capacidade do Estado de emitir sua própria moeda e, portanto, protegendo a soberania monetária nacional.

54. Caso se defira a medida cautelar ou se julguem procedentes os pedidos, o processo licitatório para a aquisição de 792,08 milhões de moedas, para o atendimento da demanda do período de abril a dezembro de 2022⁵, teria de ser anulado, inutilizando-se inúmeros atos custosos para a Administração e pondo-se em risco o suprimento do meio circulante já no próximo ano.

55. Impedir o Banco Central de assegurar a disponibilidade de moeda à população pode até ser vislumbrado como atalho político para a reestruturação da Casa da Moeda do Brasil; mas, parafraseando o Ministro Marco Aurélio, em Direito, meio justifica o fim; o fim ao meio, não.

CONCLUSÃO E PEDIDOS

56. Ante o exposto, o BCB requer, preliminarmente, sua admissão no presente feito, na qualidade de *amicus curiae*, nos termos do art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.868, de 1999, uma vez que possui representatividade adequada, sendo a entidade a quem a própria Constituição, de maneira expressa, atribuiu desempenhar o múnus de emitir moeda (art. 164), e que pode fornecer subsídios relevantes para o julgamento da causa.

57. Admitida a sua inclusão no feito, na qualidade de *amicus curiae*, requer o BCB a realização de sustentação oral em sessão de julgamento, ocasião em que fundamentos técnico-jurídicos serão oferecidos à Corte como contributo para o debate constitucional.

58. Por fim, rebatidos os argumentos do requerente e demonstrada a importância das normas impugnadas para que o Banco Central cumpra sua missão constitucional, pede-se o julgamento de improcedência dos pedidos formulados.

Brasília, 09 de setembro de 2021.

⁵ Conforme dados fornecidos pelo Departamento do Meio Circulante (MECIR), nas Informações e Despachos 21897/2021-BCB/MECIR, inclusas no PE 195116.

CRISTIANO COZER

Procurador-Geral do Banco Central

OAB/DF 16.400 – Matrícula 2.191.156-8

FLAVIO JOSE ROMAN

Procurador-Geral Adjunto do Banco Central
Seção de Contencioso Judicial e Gestão Legal

(PGA2)

OAB/DF 15.934

ERASTO VILLA-VERDE FILHO

Subprocurador-Geral do Banco Central
Câmara de Contencioso Judicial e Dívida Ativa

(CJ1PG)

OAB/DF 9.393

LUCAS FARIAS MOURA MAIA

Procurador-Chefe do Banco Central
Procuradoria Especializada de Processos
Judiciais Relevantes (PRJUD)

OAB/GO 24.625

FELIPE DE VASCONCELOS PEDROSA

Procurador do Banco Central
Procuradoria Especializada de Processos
Judiciais Relevantes (PRJUD)

OAB/PE 22.759