

VOTO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Vogal): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Diretório Nacional do Partido Social Cristão em face de dispositivos da Lei Federal n. 13.416/2017 que autorizam o Banco Central do Brasil - Bacen a adquirir papel-moeda e moeda metálica fabricados fora do país por fornecedor estrangeiro e preveem que a inviabilidade ou fundada incerteza quanto ao atendimento, pela Casa da Moeda do Brasil, da moeda circulante ou do cronograma para seu abastecimento, em cada exercício financeiro, caracteriza situação de emergência, para efeito de dispensa de licitação, na forma da Lei Federal n. 8.666/1993.

O autor sustenta, em síntese, que os dispositivos afrontam “o regime de exclusividade do serviço público de emissão de moeda estabelecido no art. 21, inciso VII, da Constituição Federal” e autorizam indevida delegação do exercício da competência material, indelegável a pessoas estranhas à estrutura do Estado.

Aduz, ainda, que os dispositivos ofendem a soberania monetária do país (art. 1, I e 170, I, ambos da Constituição), “seja porque retiram o controle integral do processo de emissão de moeda da União, seja porque afastam a possibilidade de administração plena do país sobre o papel-moeda ao permitir que pessoas estranhas ao país realizem parcela da atividade de emissão de moeda”.

Acresce que “a outorga de especificidades das cédulas e moedas metálicas que integram o meio circulante a uma pessoa jurídica de direito privada sediada no estrangeiro compromete a segurança nacional e a estabilidade da moeda brasileira”.

Alega inconstitucionalidade da espécie normativa eleita pelo legislador, sob o argumento de que este deveria ter se utilizado de emenda constitucional e ofensa ao art. 175, da Constituição, segundo o qual a concessão ou a permissão de serviço público será sempre precedida de licitação.

O Relator, Ministro Dias Toffoli, votou no sentido de julgar parcialmente procedente o pedido, para conferir interpretação conforme à

Constituição ao artigo 1º da Lei 13.416/2017, de forma a restringir a aquisição de papel-moeda e de moeda metálica fabricados fora do país por fornecedor estrangeiro à hipótese de comprovada impossibilidade de fornecimento de cédulas e/ou moedas pela Casa da Moeda do Brasil.

Peço vênia para divergir, respeitosamente, do Relator, por entender ser improcedente o pedido formulado na presente ação direta de inconstitucionalidade.

De início, destaco que compartilho da premissa adotada pelo Ministro Dias Toffoli no sentido de que a Constituição Federal atribuiu à União a competência material para emissão de moedas (art. 21, VII), ficando a cargo do Banco Central do Brasil a competência exclusiva para essa atividade, na forma do art. 164, do Texto Constitucional:

“Art. 21. Compete à União:

(...)

VII - emitir moeda;

Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.”

A competência constitucional para emissão da moeda, todavia, não se confunde com a atividade material de confecção ou fabricação de papel moeda e moeda metálica. Com relação a esta última tarefa, a Constituição não possui disciplina normativa explícita nem atribuiu diretamente à Casa da Moeda do Brasil a exclusividade dessa função.

Na verdade, a Casa da Moeda detém a atribuição para fabricar, com exclusividade, papel moeda e moeda metálica por força de dispositivo contido na Lei Federal n. 5.895/1973, que assim dispõe:

“Art . 2º A Casa da Moeda do Brasil terá por finalidade, em caráter de exclusividade, a fabricação de papel moeda e moeda metálica e a impressão de selos postais e fiscais federais e títulos da dívida pública federal.”

Trata-se, portanto, de exclusividade que decorre de preceito legal e não de imposição da Constituição Federal. Por essa razão, entendo que inexistente vedação constitucional para que o legislador altere essa

conformação normativa por meio de lei ordinária, modificando o caráter exclusivo com que a Casa da Moeda desempenha a atividade precitada.

Nessa linha, o Relator, Ministro Dias Toffoli, reconhece que a execução da atividade de fabricar moedas está em dispositivo infraconstitucional, “que a rigor não se refere às competências dispostas nos artigos 21, incisos VII e VIII; 48, inciso XIV; e 164 da Constituição Federal; o que, em tese, dispensa a necessidade de emenda ao texto constitucional para sobre ela dispor”. E conclui não haver impedimento à transferência da atividade à iniciativa privada.

Os julgados citados no voto do eminente Relator, de fato, afirmam que a Casa da Moeda presta serviço público, em regime de monopólio, mas também realçam que isto se dá por meio de outorga **legal** da União. Além dos casos já citados no voto, transcrevo o seguinte, da relatoria do Ministro Celso de Mello:

“E M E N T A: CASA DA MOEDA DO BRASIL (CMB) – EMPRESA GOVERNAMENTAL DELEGATÁRIA DE SERVIÇOS PÚBLICOS – EMISSÃO DE PAPEL MOEDA, CUNHAGEM DE MOEDA METÁLICA, FABRICAÇÃO DE FICHAS TELEFÔNICAS E IMPRESSÃO DE SELOS POSTAIS – REGIME CONSTITUCIONAL DE MONOPÓLIO (CF, ART. 21, VII) – **OUTORGA DE DELEGAÇÃO À CMB, MEDIANTE LEI, QUE NÃO DESCARACTERIZA A ESTATALIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO, NOTADAMENTE QUANDO CONSTITUCIONALMENTE MONOPOLIZADO PELA PESSOA POLÍTICA (A UNIÃO FEDERAL, NO CASO) QUE É DELE TITULAR** – A DELEGAÇÃO DA EXECUÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO, MEDIANTE OUTORGA LEGAL, NÃO IMPLICA ALTERAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DE DIREITO PÚBLICO, INCLUSIVE O DE DIREITO TRIBUTÁRIO, QUE INCIDE SOBRE REFERIDA ATIVIDADE – CONSEQUENTE EXTENSÃO, A ESSA EMPRESA PÚBLICA, EM MATÉRIA DE IMPOSTOS, DA PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL FUNDADA NA GARANTIA DA IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA (CF, ART. 150, VI, “a”) – O ALTO SIGNIFICADO POLÍTICO-JURÍDICO DESSA PRERROGATIVA CONSTITUCIONAL, QUE TRADUZ UMA DAS PROJEÇÕES CONCRETIZADORAS DO PRINCÍPIO DA FEDERAÇÃO – IMUNIDADE TRIBUTÁRIA DA CASA DA MOEDA DO BRASIL, EM FACE

DO ISS, QUANTO ÀS ATIVIDADES EXECUTADAS NO DESEMPENHO DO ENCARGO QUE, A ELA OUTORGADO MEDIANTE DELEGAÇÃO, FOI DEFERIDO, CONSTITUCIONALMENTE, À UNIÃO FEDERAL – DOCTRINA (REGINA HELENA COSTA, “INTER ALIOS”) – PRECEDENTES – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.” (RE 610517 AgR, Rel. Min. Celso De Mello, Segunda Turma, Dje de 23/6/2014 - grifei)

A jurisprudência colacionada, como bem assinalado pelo Relator, está voltada para o reconhecimento da imunidade tributária e da prerrogativa de execução pelo regime de precatórios, o que, por si só, não significa entendimento desta Suprema Corte no sentido de cancelar a existência de vedação constitucional à transferência da atividade ao privado, sobretudo se prevista em lei, tal como sucede.

Embora reconheça a inexistência de óbice constitucional à delegação por lei dos serviços de fabricação de numerário, o Relator entende que “a livre concessão de tais atividade à iniciativa privada, sobretudo estrangeira, merece cautela em razão de aspectos relacionados à sobrenaria monetária brasileira”.

O eminente Relator considera, em especial, os argumentos apresentados pela Casa da Moeda do Brasil no sentido de haver prejuízos diretos e indiretos à União e de alegados riscos à segurança de informações ultrassecretas, com potencial de fragilização da soberania monetária nacional.

Levando em consideração esses dados, perfilha o entendimento de que a aquisição de papel-moeda e de moeda metálica fabricados fora do país por fornecer estrangeiro, tal como prevista no art. 1º, da Lei Federal n. 13.416/2017, **deve ficar restrita à hipótese de comprovada impossibilidade de fornecimento de papel-moeda e/ou moedas pela Casa da Moeda do Brasil.**

Neste ponto reside a pontual divergência com o Relator, que apresentou substancial voto para a solução da controvérsia.

Entendo que não se pode atribuir vício de inconstitucionalidade

material a norma nem que seja viável restringir o seu alcance tal como proposto, sob pena de invasão da competência legiferante da União que optou por conferir uma nova conformação legal à logística de fabricação de papel-moeda e moedas metálicas.

Em primeiro lugar, reitero que a exclusividade da fabricação de numerário pela Casa Moeda é uma opção de ordem legal, contida na Lei Federal n. 5.895/1973. Logo, nada impede que o legislador mitigue ou modifique esse regime ou, ainda, acresça uma nova possibilidade de logística da atividade.

No presente caso, norma posterior (a Lei Federal n. 13.416/2017, objeto da presente ação) alterou o aludido regime e autorizou 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, observadas as regras de licitação. Além disso, previu que as aquisições devem obedecer a cronograma fixado pelo Bacen para cada exercício financeiro, observadas as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional.

Note-se que o dispositivo, tal como redigido, estabelece critérios e finalidades para essa aquisição no mercado estrangeiro, relacionados à política pública monetária vigente. Assim, não reconheço na Lei qualquer excesso ou incompatibilidade com o Texto Constitucional, mas apenas uma escolha possível do legislador infraconstitucional quanto ao melhor modelo para suprir a demanda por papel-moeda no Brasil, como assinalado nas informações prestadas pelo Senado Federal (documento eletrônico 55, p. 11)

Com relação à interpretação restritiva proposta pelo Relator, registro que o Banco Central do Brasil trouxe dados relevantes sobre a ausência de ofensa à soberania nacional pela simples fabricação de numerário no mercado estrangeiro. De acordo com a autarquia federal, é seguro o procedimento para fornecimento de informações à fabricação de moeda:

“5. Ao contrário do que sustentou a CMB em sua manifestação nos autos, acolhida pela Procuradoria-Geral da República e pelo relator, esclareça-se que **o BCB disponibiliza aos licitantes internacionais apenas informações mínimas**

sobre a fabricação das moedas metálicas, limitadas ao estritamente necessário à estimativa de preço e à formulação de proposta comercial, sem compartilhamento de dados que permitam a produção do numerário em si, e ainda assim mediante assinatura do Termo de Compromisso de Manutenção de Sigilo (TCMS) previsto no Decreto nº 7.845, de 2012, e de acordo de confidencialidade. O conjunto de informações aptas à fabricação do numerário será disponibilizado apenas ao vencedor do certame, após a assinatura de novos TCMS e acordo de confidencialidade.

6. De fato, não é tecnicamente viável excluir inteiramente as informações classificadas das especificações que compõem o projeto básico a ser repassado na nova etapa aos licitantes habilitados, uma vez que, para elaborar a proposta comercial, eles precisam ter acesso a informações mínimas acerca das características das cédulas e/ou moedas metálicas que constituem objeto do certame, que impactam os custos de produção, como tipo de papel, qualidade da tinta, composição metálica dos discos, dimensões e tolerâncias (quanto menores as tolerâncias aceitas, maiores as perdas e conseqüentemente os custos de produção), espessura da camada de revestimento, presença de inscrições na borda, etc.

7. As informações constantes do projeto básico (especificações técnicas) previsto no edital de concorrência internacional não são suficientes para a efetiva produção das moedas contendo todas as características das moedas de Real em circulação no País, estando limitadas àquelas indispensáveis à estimativa de preço e à elaboração da proposta comercial.

8. Somente depois de finda a licitação propriamente dita, no momento da contratação, serão entregues, exclusivamente ao efetivo fornecedor (licitante vencedor), todas as informações sobre o produto a ser fabricado, atestando o Departamento do Meio Circulante do Banco Central que, 'sem as especificações completas e os arquivos digitais mencionados acima, não é possível assegurar a cunhagem da moeda com as características requeridas'.

9. **Com isso, o BCB afirma que, no decorrer do processo licitatório, nenhum concorrente terá acesso ao conjunto de dados completo que lhe permita a confecção das moedas. Não se vislumbra, pois, qualquer ofensa à soberania nacional ou violação segredo de Estado, ao contrário do que argumenta a CMB e concluiu a PGR e o ilustre Ministro relator."**

(documento eletrônico 75)

No mesmo sentido, o Senado se manifestou nos autos da presente ação para contestar qualquer afronta à soberania nacional, afirmando que o principal ativo e fator de sobrevivência das casas impressoras internacionais é o elevado nível de segurança:

“55. Por essas razões, não subsiste a alegação de que a Lei n. 13.416/2017 afronta a soberania monetária do país. O que se observa empiricamente, inclusive a partir do histórico das aquisições externas já realizadas pelo Banco Central, é que a aplicação da norma questionada não impediu que o Estado brasileiro seguisse exercendo plenamente sua competência para emitir sua própria unidade monetária, mantivesse o controle sobre seu meio circulante e sobre outros aspectos importantes da economia, como as taxas de juros e de câmbio.” (documento eletrônico 55, pp. 16-17)

Ademais, o Banco Central do Brasil trouxe informações relevantes que depõem contra o condicionamento da aquisição de papel-moeda e moeda metálica à comprovada impossibilidade de fornecimento pela Casa da Moeda do Brasil. Segundo o Bacen, caso fixada essa interpretação, há risco de desabastecimento de numerário e à condução da política monetária, pois não será possível contratar o fornecedor estrangeiro para suprir eventual inadimplemento da Casa da Moeda em tempo suficiente para atender a necessidade do meio circulante nacional.

Transcrevo, a propósito, as seguintes razões da autarquia:

“21. Observa-se que, nos anos de 2015 e em 2016, anteriores à Lei nº 13.416, de 2017, a CMB não conseguiu atender a demanda de papel-moeda e de moeda metálica já contratada com o BCB, inadimplemento da ordem de 15,5% e de 27% do programa anual de produção de numerário, respectivamente.

22. Ocorre que, nos mencionados anos, a CMB informou ao BCB a impossibilidade de atendimento à demanda de numerário apenas no final de 2015 e em agosto de 2016, fato que trouxe prejuízos ao abastecimento de numerário ao mercado, pois privou o BCB de contornar o inadimplemento da CMB.

23. Assim, a Lei nº 13.416, de 2017, surgiu como forma de solucionar as constantes faltas de atendimento da CMB na produção de papel-moeda e de moeda metálica, propiciando mais um meio ao BCB para melhor desempenhar seus misteres de emissor de moeda e de condutor da política monetária.

24. A solução engendrada pela PGR e acolhida na conclusão do voto do relator, de que o art. 1º da Lei nº 13.416, de 2017, deve ser interpretado conforme à Constituição para condicionar a aquisição de numerário de fornecedor estrangeiro à 'comprovada impossibilidade' de atendimento pela CMB, põe em risco a segurança do abastecimento tempestivo de papel-moeda e de moeda metálica e pode causar graves danos à economia nacional.

25. Isso porque a contratação de fornecedor estrangeiro para a fabricação de papel-moeda e de moeda metálica não é tarefa trivial, considerando a necessária confidencialidade do procedimento licitatório e o reduzido rol de fornecedores aptos a fabricar o numerário.

26. De acordo com o Departamento do Meio Circulante do Banco Central (documento anexo), a estimativa de cronograma de aquisição em fornecedor externo é a seguinte: duração de 102 dias corridos (3,4 meses) para a fase de pré-qualificação, 172 dias corridos (5,7 meses) para a fase de concorrência, até a assinatura de contrato, e prazo estimado, de acordo com informações obtidas dos fornecedores, de 172 dias corridos (5,7 meses), entre a assinatura do contrato e a primeira entrega, com um total de 446 dias corridos (14,9 meses) entre o início dos procedimentos e a primeira entrega.

27. Ressalte-se que, dentro dessa estimativa, estão contabilizados apenas o procedimento atinente à licitação internacional, não estão incluídas a fase anterior de edição de Resolução do Conselho Monetário Nacional que elabora o Plano Anual de Produção, na qual será estimado quanto papel-moeda e moeda metálica serão necessários para suprir a demanda anual da sociedade brasileira.

28. Assim, considerando o contexto fático de contínuos inadimplementos da CMB antes da edição da Lei nº 13.416, de 2017, a comunicação desse inadimplemento sempre a destempo pela CMB, não permitindo o BCB ajustar o seu cronograma de recebimento de numerário, e o tempo necessário para que o BCB possa contratar fornecedor estrangeiro para a fabricação de numerário (mais de 14 meses

desde o lançamento do Edital internacional de pré-qualificação até o recebimento da primeira carga de numerário do licitante vencedor), a conclusão do relator de que o BCB possa adquirir papel-moeda e moeda metálica de fornecedor estrangeiro apenas quando ficar comprovado o inadimplemento pela CMB – vale dizer, apenas quando a CMB comunicar a impossibilidade de atendimento à demanda do BCB –, torna impossível a contratação de fornecedor estrangeiro para suprir o inadimplemento da CMB e atender a necessidade do meio circulante no mesmo ano.” (documento eletrônico 75, pp. 6-7 - grifei)

Os argumentos deduzidos pelo Banco Central do Brasil são significativos e se agregam à legitimidade da escolha realizada pelo legislador no desenho do modelo para suprir a demanda por papel-moeda no Brasil.

Sendo viável, do ponto de vista constitucional, a edição de norma pelo legislador para disciplinar a logística de fabricação de moeda e havendo razões empíricas que amparam a razoabilidade da política regulatória introduzida pela Lei Federal n. 13.416/2017, penso ser o caso de prestigiar a escolha legislativa, em deferência às competências do Poder Legislativo.

Posto isso, divirjo respeitosamente do Relator Dias Toffoli para julgar improcedente a presente ação, afastando a necessidade de interpretação conforme à Constituição no caso em tela.

É como voto.