

## **COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 745, DE 2016**

### **MEDIDA PROVISÓRIA Nº 745, DE 2016** **(Mensagem nº 494, de 2016 – Poder Executivo)**

Autoriza o Banco Central do Brasil a adquirir papel moeda e moeda metálica fabricados fora do País por fornecedor estrangeiro.

**Relator:** Deputado LEONARDO QUINTÃO

## **I – RELATÓRIO**

Veio ao exame desta Comissão Mista a Medida Provisória nº 745, de 15 de setembro de 2016, que “autoriza o Banco Central do Brasil a adquirir papel moeda e moeda metálica fabricados fora do País por fornecedor estrangeiro”.

O artigo 1º traz o comando principal da Medida Provisória, que expressamente autoriza o Banco Central do Brasil (BCB) a adquirir papel moeda e moeda metálica de 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. Ao assim dispor, a Medida Provisória veicula permissivo para que a demanda por numerário, além de ser atendida pela Casa da Moeda do Brasil (CMB), seja também atendida por fornecedores estrangeiros, os quais devem, em regra, ser escolhidos em processo licitatório.

Por sua vez, o art. 2º qualifica como situação de emergência, para os fins do art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 1993, 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”. Na prática, a inovação legislativa tem por objetivo estabelecer que, nessas hipóteses específicas, o BCB possa contratar a fabricação de numerário no exterior com dispensa de licitação.

Por força do que determina o art. 62, §6º, da Constituição da República, a MP passou a tramitar em regime de urgência a partir de 31/10/2016 (46º dia de sua publicação). Nos termos do art. 10, §1º da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, e do art. 62, §7º da Constituição, o prazo de vigência da Medida Provisória foi prorrogado por 60 (sessenta) dias pelo Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 56, de 2016, publicado no Diário Oficial da União de 08/11/2016.

No prazo regimental foram apresentadas 24 (vinte e quatro) emendas. Em 31/10/2016, a Emenda nº 3 foi retirada por seu autor, o Senador Telmário Mota.

É o relatório.

## **II – ANÁLISE**

### **II.1 DA ADMISSIBILIDADE: OS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA**

Em cumprimento ao disposto no art. 62, §5º, da Constituição da República, cabe a essa Comissão Mista, preliminarmente, firmar um juízo prévio acerca do atendimento aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência.

Os fundamentos que amparam a adoção da Medida Provisória nº 745, de 2016, foram declinados na Exposição de Motivos (EM) nº 114/2016, da lavra conjunta do Ministério da Fazenda (MF) e do BCB.

Segundo se extrai da motivação apresentada pelo Poder Executivo, a relevância ensejadora da edição da MP em exame se configura diante da necessidade de garantir a continuidade do serviço público de provimento de numerário, eliminando qualquer incerteza jurídica quanto à possibilidade de o BCB se valer da contratação de cédulas e moedas metálicas no exterior, quando houver incerteza ou inviabilidade de atendimento da demanda por parte da CMB.

Por sua vez, a urgência é justificada em razão de “problemas técnicos e operacionais relatados pela CMB, resultando na fundada incerteza quanto ao atendimento de 27% (vinte e sete por cento) do Programa Anual de Produção de Cédulas de 2016, o que terá impacto sobre o meio circulante no presente exercício, caso não seja prontamente implementada solução alternativa”.

Nesse contexto, entendemos que está fartamente demonstrado e caracterizado o atendimento aos pressupostos constitucionais para a edição da Medida Provisória nº 745, de 2016.

## **II.2 DA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA**

Analisando a constitucionalidade da Medida Provisória, entendemos não haver afronta a qualquer dos preceitos da Carta Magna. Com efeito, não há violação à sistemática de repartição de competências legislativas, tampouco disposições que tratem das matérias vedadas pelo §1º do art. 62 da Constituição.

Registramos, ainda, que a Medida Provisória atende ao art. 2º, §1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, uma vez que foi recebida no Congresso Nacional no mesmo dia de sua publicação, em 16 de setembro de 2016.

No que tange à técnica legislativa do texto original, também não verificamos quaisquer vícios a escoimar.

Por fim, em relação às emendas apresentadas, cumpre lembrar que, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127, o Supremo Tribunal Federal decidiu que “viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, *caput*, parágrafo único, 2º, *caput*, 5º, *caput*, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória”.

Firme nesse precedente, entendemos que devem rejeitadas desde já as Emendas nº 10, 11, 12, 13 e 14, por tratarem de temas absolutamente estranhos ao objeto da Medida Provisória nº 745, de 2016.

## **II.3 DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA**

De acordo com o art. 5º, §1º da Resolução nº 1, de 2002-CN, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias envolve “a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”.

Em atendimento ao disposto no art. 19 da mesma Resolução, a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados elaborou a Nota Técnica nº 44/2016, na qual se conclui que “a autorização para que o Banco Central adquira papel moeda e moeda metálica de empresas estrangeiras não indica aumento de custos, uma vez que implicará em simples troca de fornecedor e tais operações deverão ser realizadas respeitando os recursos globais previamente definidos para essa finalidade”.

Diante disso, somos pela adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 745, de 2016, bem como das emendas a ela apresentadas.

## **II.4 DO MÉRITO**

A Medida Provisória nº 745, de 2016, foi editada com o objetivo único de dar uma solução normativa permanente para uma questão extremamente relevante para o País, que é o regular suprimento de numerário para a sociedade brasileira.

A título de contextualização, vale lembrar que, no ordenamento jurídico brasileiro, a competência para emissão de moeda é da União, sendo exercida com exclusividade pelo Banco Central, nos termos do art. 164 da Constituição da República.

Uma das atribuições do BCB é a de “executar os serviços do meio circulante”, conforme estabelecido no art. 10, inciso II, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. O “meio circulante” consiste, na verdade, no conjunto de cédulas e moedas metálicas em circulação. Nesse contexto, portanto, os serviços a que se refere a citada lei compreendem todas as atividades necessárias à manutenção de meio circulante à disposição do público, o que abrange: projeto de novas cédulas e moedas; produção, distribuição e troca de numerário; destruição do numerário imprestável para circulação; monitoramento da falsificação do numerário; e fiscalização da custódia do numerário.

Esses serviços tomam por base as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional, a quem a mesma Lei nº 4.595, de 1964, conferiu competência para “determinar as características gerais das cédulas e das moedas” (art. 4º, inciso IV). Diante da aprovação desses modelos, o Banco Central encomenda a produção de papel moeda e moeda metálica.

Desde os anos 1970, a produção ou fabricação de numerário, em regra, é encomendada pelo BCB à Casa da Moeda do Brasil (CMB), empresa pública federal que, nos termos do art. 2º da Lei nº 5.895, de 19 de junho de 1973, tem 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”.

Vale frisar, contudo, que a legislação vigente confere à Casa da Moeda apenas a exclusividade da fabricação de numerário **no território nacional**. Ou seja, a lei confere à CMB a condição de único fabricante de papel moeda e moeda metálica autorizado a funcionar no Brasil. No entanto, não lhe confere a condição de única fornecedora do BCB. Por isso, em tese, nada, até então, impedia a Autarquia federal de contratar esse mesmo serviço no exterior, junto a empresas especializadas que lá atuem.

Ocorre que essa possibilidade de contratação de numerário no exterior, até então, não constava expressamente de nenhum texto normativo, sendo fruto de interpretação. Com a edição da MP, busca-se então deixar isso absolutamente claro, afastando qualquer dúvida a respeito do tema, e, ainda, permitir que, em situações de inviabilidade ou fundada incerteza quanto ao atendimento da demanda de numerário pela Casa da Moeda, o Banco Central contrate outros fornecedores, no exterior, com dispensa de licitação.

Essa inovação introduzida pela Medida Provisória é de grande relevância para a economia nacional. Qualquer incerteza no fluxo de recebimento de numerário prejudica o abastecimento tempestivo da rede bancária, com graves prejuízos para a população brasileira. Isso porque, a depender da posição geográfica e das condições logísticas e de segurança de cada cidade, podem ser necessárias algumas semanas até que o numerário, após fabricado e entregue pelo fornecedor, chegue até os estabelecimentos das instituições financeiras e de seus correspondentes bancários nas mais diversas cidades do País.

Para garantir que o suprimento de numerário ao público em geral seja bem planejado e contínuo, desde 2002 o Banco Central firma

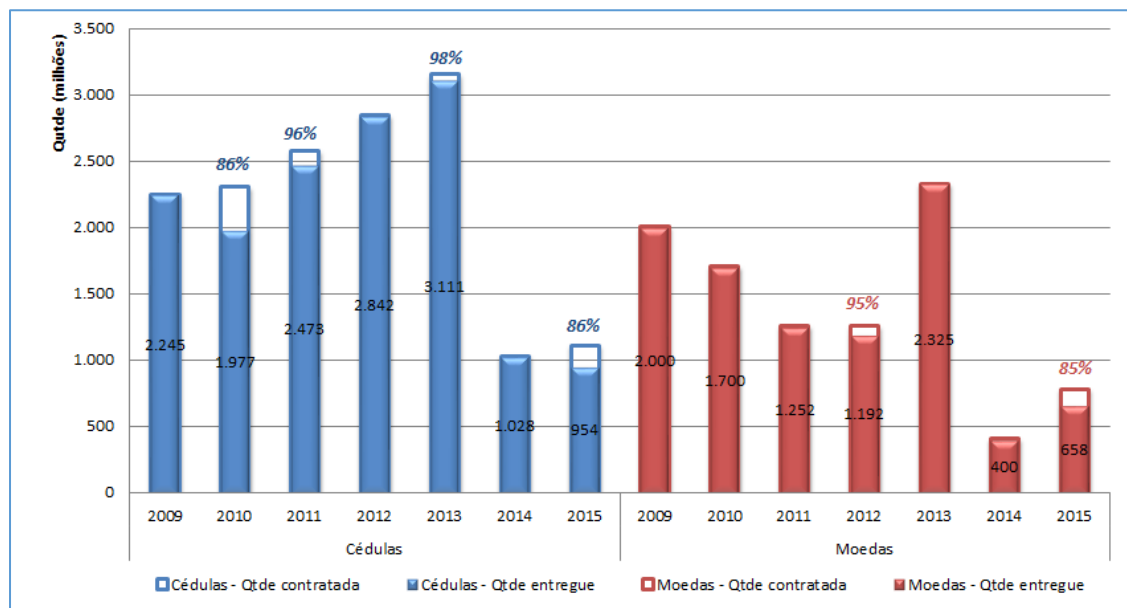
contratos anuais com a Casa da Moeda, nos quais se prevê que produção de cédulas e moedas metálicas deve ser realizada em conformidade com um cronograma de entregas previamente acordado. Trata-se do chamado “Programa Anual de Produção (PAP)”, que, de um lado, serve para que a Casa da Moeda possa se preparar adequadamente e, de outro, constitui base fundamental para o planejamento e a efetivação da distribuição de cédulas e moedas metálicas por parte do Departamento do Meio Circulante do Banco Central.

Ocorre que, 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, a empresa deixou de entregar 118,4 milhões de moedas metálicas (o que representava 15,2% do total contratado).

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. Os dados estão consolidados no gráfico abaixo.

**Gráfico 1 – Numerário contratado x numerário entregue pela CMB**



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.



Senhor Presidente, ilustres pares dessa Comissão Mista, entendemos que todo o histórico aqui apresentado, fartamente corroborado por documentos e dados, indica, com muita clareza, que estamos diante de uma situação bastante grave, que justifica plenamente a adoção da Medida Provisória nº 745, de 2016, e, por conseguinte, sua aprovação por parte do Congresso Nacional.

É dever do Poder Executivo e, também, do Poder Legislativo, atuar no sentido da construção de soluções para esse problema. A economia brasileira é grande e importante demais para ficar refém de problemas de manutenção ou falta de peças para equipamentos fabris. É preciso que tenhamos soluções de contingência, a fim de evitar a interrupção dos serviços do meio circulante. A gravidade da situação – que, por tudo o que já expusemos, já não pode ser tida como pontual ou episódica – está a demandar soluções perenes, e não meros paliativos.

Diante disso, sem prejuízo dos recursos e medidas necessários para dotar a Casa da Moeda dos meios para que ela volte a ter condições de cumprir com seu mister, no tempo e na forma adequados, é preciso desenvolver alternativas que garantam o contínuo provimento dos serviços do meio circulante para situações de contingência como estas que temos vivenciado nos últimos anos.

A solução trazida pela Medida Provisória nº 745, de 2016, parece-nos por demais acertada e parcimoniosa. Sem sacrificar o caráter de atuação exclusiva da Casa da Moeda no território nacional, a MP se limita a permitir ao BCB, sempre que necessário, que adquira numerário junto a fornecedores estrangeiros. Mantem-se, em regra, a exigência de procedimento licitatório, nos termos da já conhecida Lei nº 8.666, de 1993. O objetivo precípuo dessa regra é claro: criar um “plano B”, permitindo que o suprimento de cédulas e moedas metálicas se dê sempre de forma mais célere e mais vantajosa para o Estado brasileiro.

Parece-nos também bastante adequada a outra inovação legislativa da MP, que caracteriza como situação de emergência 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”. A partir dessa caracterização, viabiliza-se, nessas hipóteses, a aquisição de numerário com dispensa de licitação, conferindo ao

Banco Central a possibilidade de contar com uma maior agilidade no processo de seleção e de contratação de outros fornecedores quando a Casa da Moeda não tiver condições de fazê-lo.

O acerto dessa solução alternativa já pode ser aferido em pouco tempo: logo após a edição da Medida Provisória nº 745, de 2016, o Banco Central constituiu uma Comissão Especial de Compras e, entre quatorze empresas convidadas a participar do processo de contratação, conseguiu selecionar um fornecedor que atendeu a todas as condições exigidas, principalmente no que se refere ao cronograma. Rapidamente, foi possível contratar a produção de **100 milhões de cédulas de R\$ 2,00 (dois reais)**, que **serão entregues ainda em 2016 e a um preço 14% inferior àquela cobrado pela Casa da Moeda pelo mesmo produto.**

Por outro lado, contudo, temos como necessário promover alguns aprimoramentos pontuais no texto da MP, a fim de não tornar regra o que, a rigor, deve ser exceção.

Parece-nos que, se há no País uma empresa pública que tem como uma de suas finalidades a produção de papel moeda e moeda metálica, e se toda a fundamentação do Poder Executivo está direcionada exclusivamente para viabilizar a contratação de fornecedores estrangeiros com dispensa de licitação apenas quando a Casa da Moeda de fato não consiga atender à demanda de numerário do País, é importante que o texto da MP reflita, de modo preciso e objetivo, as hipóteses ou circunstâncias nas quais isso ocorrerá.

Nesse sentido, propomos a inclusão de dois parágrafos no art. 2º da Medida Provisória, de forma a explicitar as condições nas quais restará efetivamente caracterizada 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”, de que trata o *caput* do mesmo artigo.

No parágrafo primeiro, estamos consignando que essa inviabilidade ou fundada incerteza ficará caracterizada: (i) quando houver o atraso acumulado de 15% das quantidades contratadas, por denominação, de papel moeda ou de moeda metálica; ou (ii) em 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.

Já no parágrafo segundo, estamos propondo que, para fins da caracterização de situação de emergência, o Banco Central do Brasil envie à Casa da Moeda do Brasil, até 31 de julho de cada ano, um plano anual de produção, com a informação sobre as demandas de papel moeda e de moeda metálica para o exercício financeiro seguinte. Com isso, queremos dar condições para que a Casa da Moeda se planeje adequadamente para dar conta da demanda, evitando-se, assim, a banalização da possibilidade de contratação de fornecedores estrangeiros com dispensa de licitação.

### **III – VOTO DO RELATOR**

Por tudo quanto exposto, votamos pela admissibilidade, constitucionalidade, juridicidade e adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 745, de 2016, bem como pela inconstitucionalidade das Emendas nº 10, 11, 12 e 13, eis que versam sobre matéria de conteúdo temático estranho ao objeto originário da referida Medida Provisória.

No mérito, votamos por sua aprovação, com as alterações propostas na forma de Projeto de Lei de Conversão anexo a este Parecer, bem como pela rejeição de todas as demais emendas apresentadas.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2016.

Deputado LEONARDO QUINTÃO  
Relator

## COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 745, DE 2016

### PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº , DE 2016

Autoriza o Banco Central do Brasil a adquirir papel moeda e moeda metálica fabricados fora do País por fornecedor estrangeiro.

O Congresso Nacional decreta:

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 art. 24, **caput**, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 1993.

Parágrafo primeiro. Caracterizam a inviabilidade ou fundada incerteza de que trata o **caput**:

I – o atraso acumulado de 15% 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.

Parágrafo segundo. Para fins da caracterização da situação de emergência de que trata este artigo, o Banco Central do Brasil fica obrigado a enviar à Casa da Moeda do Brasil, até 31 de julho de cada ano, um plano anual de produção, no qual será indicada a demanda de papel moeda e de moeda metálica para o exercício financeiro seguinte.

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

Sala da Comissão, em        de        de 2016.

Deputado LEONARDO QUINTÃO  
Relator