

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 7.375, DE 2017

(Apensados: PL nº 8.007/2017, PL nº 8.148/2017 e PL nº 8.580/2017)

Dispõe sobre a proibição de empréstimos do BNDES a órgãos estrangeiros.

Autor: Deputado FÁBIO SOUSA

Relator: Deputado LUCAS VERGILIO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 7.375/2017, apresentado pelo nobre Deputado Fábio Sousa, propõe a proibição da transferência de recursos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social para países ou nações estrangeiras. De acordo com a proposição, a concessão de crédito a outros países seria possível, excepcionalmente, por meio da aprovação, por 3/4 (três quartos) dos membros do Congresso Nacional, de minuta de projeto encaminhado pela Presidência da República, vedada a edição de medida provisória sobre tal projeto.

No mesmo sentido, o projeto altera a redação do parágrafo único do art. 5º da Lei nº 5.662/1971, para dispor que as operações bancárias efetuadas pelo BNDES não poderão ser formalizadas no exterior, salvo mediante a autorização de 3/4 (três quartos) do Congresso Nacional.

A iniciativa prevê, ainda, que a intenção de realização de operações financeiras relativas a concessão de crédito a outros países deverão ser publicados no Diário Oficial da União, nos *links* específicos da Lei Federal 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), localizados nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Ministério da Fazenda, dos

Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, das Relações Exteriores (MRE), e da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.

Por fim, o projeto prevê a sujeição dos infratores às penalidades estabelecidas nos incisos II, III e IV do art. 44 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

O Projeto de Lei nº 8.007, de 2017, apensado ao principal, veda a concessão de crédito pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDES a pessoas inscritas no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal – CADIN.

O Projeto de Lei nº 8148, de 2017, também apensado, altera o art. 15 da Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952, para estabelecer que compete ao Presidente do BNDES comparecer à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, no mês seguinte ao término de cada semestre civil, para apresentar aos membros da Comissão a relação de empréstimos concedidos para agentes e para obras localizadas no exterior, justificando-os, e para entregar ao Presidente da Comissão relatório detalhado e circunstanciado de todas essas operações.

Encontra-se, ainda, apensado ao principal, o Projeto de Lei nº 8.580, de 2017, o qual altera o art. 10 da Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952 para dispor que o BNDES só poderá realizar empréstimos ou financiamentos com os objetivos de reaparelhamento e fomento estabelecidas no art. 3º da Lei nº 1.474, de 26 de novembro de 1951, e na Lei nº 1.518, de 24 de dezembro de 1951, e com os objetivos de fomento a atividades produtivas necessariamente situadas no Brasil, inclusive aquelas destinadas à exportação de produtos brasileiros, vedada a concessão de créditos para atividades localizadas no exterior.

A matéria tramita em regime ordinário e sujeita-se à apreciação conclusiva das Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e Cidadania (art. 54 RICD).

Nesta Comissão, dentro do prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que "estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira".

O art. 1º, §1º, da Norma Interna define como compatível “a *proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor*” e como adequada “a *proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual*”.

Nesse sentido, ressalte-se que a Emenda Constitucional nº 95/2016 fez inserir o art. 113 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ACDT) determinando que a “*proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da **estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro***” (Grifou-se).

Na mesma direção é a dicção do art. 16, *caput*, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000), *in verbis*:

“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;" (Grifou-se)

No que se refere à Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 (Lei nº 13.408, de 2016), também existe determinação quanto à necessidade de estimativa dos impactos orçamentários e financeiros advindos da proposição. É o que estabelece o art. 117, *in verbis*:

"Art. 117. As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, **deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes**, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria." (Grifou-se)

Importa ainda transcrever a regra trazida pela Súmula CFT nº 01/08, *in verbis*:

"É incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - **deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação.**" (Grifou-se)

Ressalte-se a determinação contida no art. 9º da Norma Interna da CFT, *in verbis*:

"Art. 9º Quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira deve-se concluir no voto final que à Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não."

O projeto de lei em análise, de autoria do ilustre Deputado Fábio Sousa, pretende vedar a realização, pelo BNDES, de operações financeiras que representem concessão de crédito a países ou nações estrangeiras, permitindo, no entanto, que referida vedação seja excepcionada pelo Congresso Nacional. Para tanto, seria necessário o encaminhamento, pelo Chefe do Poder Executivo, de pedido de autorização, o qual precisaria ser aprovado por maioria qualificada no âmbito do Congresso Nacional.

O PL nº 7.375/2017 também pretende alterar o parágrafo único do art. 5º da Lei nº 5.662/1971, para determinar que a realização, no exterior, de operações bancárias por parte do BNDES dependerá de autorização do Congresso Nacional, com quórum de aprovação de 3/4 de seus membros.

Em sua parte derradeira, o PL estabelece, ainda, que: (i) seria vedada a edição de medida provisória para tratar do objeto por ele regulado; (ii) a intenção de se realizar as operações financeiras e todos os atos correlatos deveriam ser objeto de ampla divulgação; e (iii) o descumprimento do contido em seu texto sujeitaria o infrator às penalidades trazidas pela Lei nº 4.595/1964.

Constata-se, portanto, que o conteúdo do PL nº 7.375/2017 não tem qualquer implicação sobre o aumento de despesas e/ou a redução de receitas públicas, razão pela qual não cabe a esta CFT manifestar-se sobre sua adequação orçamentária e financeira.

Quanto ao Projeto de Lei nº 8.007/2017, apensado, de autoria do ilustre Deputado Bilac Pinto, a pretensão é inserir dispositivo no corpo da Lei nº 5.662/1971 para vedar, por parte do BNDES, a realização de operações bancárias com pessoas inscritas no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (Cadin), bem como a aquisição de valores mobiliários por elas emitidos.

A alteração cogitada, portanto, é apenas de caráter normativo, sem implicação em aumento de despesas e/ou redução de receitas públicas, não cabendo a esta CFT exarar pronunciamento quanto à adequação orçamentária e financeira.

No que tange ao Projeto de Lei nº 8.148/2017, apensado, cujo autor é o ilustre Deputado Vitor Valim, o objetivo é alterar a Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952, de modo a atribuir ao Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social a obrigatoriedade de comparecimento semestral à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, para apresentar aos membros da Comissão a relação de empréstimos concedidos para agentes e para obras localizadas no exterior,

justificando-os, e para entregar ao Presidente da Comissão relatório detalhado e circunstanciado de todas essas operações.

Constata-se, do mesmo modo, que o teor do PL nº 8.148/2017 não traz qualquer implicação sobre o aumento de despesas e/ou a redução de receitas públicas, motivo pelo qual não cabe a esta CFT manifestar-se sobre sua adequação orçamentária e financeira.

Passamos à análise do mérito.

O projeto principal propõe a proibição da transferência de recursos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social para países ou nações estrangeiras, permitindo-a, excepcionalmente, pela aprovação, por 3/4 (três quartos) dos membros do Congresso Nacional, de minuta de projeto encaminhado pela Presidência da República, vedada a edição de medida provisória sobre tal projeto. No mesmo sentido, o projeto altera a redação do parágrafo único do art. 5º da Lei nº 5.662/1971, para dispor que as operações bancárias efetuadas pelo BNDES não poderão ser formalizadas no exterior, salvo mediante a autorização de 3/4 (três quartos) do Congresso Nacional.

O Projeto de Lei nº 8.148, de 2017, também apensado, altera o art. 15 da Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952, para estabelecer que compete ao Presidente do BNDES comparecer à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, no mês seguinte ao término de cada semestre civil, para apresentar aos membros da Comissão a relação de empréstimos concedidos para agentes e para obras localizadas no exterior, justificando-os, e para entregar ao Presidente da Comissão relatório detalhado e circunstanciado de todas essas operações.

O Projeto de Lei nº 8.580, de 2017, apensado, altera o art. 10 da Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952 para dispor que o BNDES só poderá realizar empréstimos ou financiamentos com os objetivos de reaparelhamento e fomento estabelecidos no art. 3º da Lei nº 1.474, de 26 de novembro de 1951, e na Lei nº 1.518, de 24 de dezembro de 1951, e com os objetivos de fomento a atividades produtivas necessariamente situadas no Brasil, inclusive

aquelas destinadas à exportação de produtos brasileiros, vedada a concessão de créditos para atividades localizadas no exterior.

O Projeto de Lei nº 8.007, de 2017, apensado ao principal, veda a concessão de crédito pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDES a pessoas inscritas no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal – CADIN. Com relação a esta proposição, entendemos que tal proibição já se encontra contida no art. 6º da Lei 10.522, de 19 de julho de 2002, que dispõe sobre o CADIN.

Embora contenham abordagens diversas, todos projetos em análise têm em comum a preocupação com a destinação de parte recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDES para o financiamento da realização de obras, particularmente de infraestrutura, em países estrangeiros. Diante dos fatores de risco da operação e das tantas suspeitas que tal direcionamento de recursos tem gerado, os projetos refletem o sentimento do brasileiro que se sente lesado com o financiamento de estrutura no exterior pelo banco que deveria promover o desenvolvimento nacional, especialmente porque os cidadãos vivenciam diariamente as insuficiências estruturais do nosso País.

De acordo com o art. 3º do Estatuto Social do BNDES, o referido banco é o principal instrumento de execução da política de investimento do Governo Federal e tem por objetivo primordial apoiar programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o desenvolvimento econômico e social do País.

Dessa forma, atualmente, entre as operações realizadas pelo BNDES está o fomento à exportação, inclusive por meio do financiamento da exportação de produtos e de serviços nacionais. No cumprimento de tais atribuições, o BNDES tem financiado vários projetos de infraestrutura tais como hidrelétricas, gasodutos, aquedutos, metrô, redes de transmissão de energia e de distribuição de gás em países como Angola, Venezuela, Argentina, Equador e Cuba.

Se, por um lado, o financiamento pelo BNDES da exportação de bens e serviços brasileiros representa uma possibilidade de

desenvolvimento para o país importador e talvez uma oportunidade de mercado para a empresa brasileira exportadora, por outro lado, os efeitos positivos de tais financiamentos para o Estado Brasileiro são cercados de incertezas. Sob o argumento de fomento à exportação e de inserção de bens e serviços nacionais no exterior, bilhões de dólares foram utilizados para o financiamento de projetos no exterior, sem que fosse possível verificar objetivamente quais os reais benefícios econômicos e sociais que tais operações trouxeram para o nosso País.

Considerando o contexto de crise pela qual o Brasil passa e a falta de clareza quanto aos benefícios para nossa Nação na concessão de tais empréstimos subsidiados, estamos de acordo com a proposta da iniciativa de tornar o financiamento de países ou nações estrangeiras uma excepcionalidade, condicionando a sua efetivação à aprovação prévia.

Com relação à proposta de autorização de operação de financiamento a países estrangeiros pelo Congresso Nacional, sugerimos a autorização pelo Senado Federal, considerando que, pela competência prevista no inciso V do art. 52 da Constituição da República, o Senado já autoriza operações financeiras relativas ao endividamento dos entes da Federação. Assim, acreditamos que a competência do Senado para autorizar operações externas de natureza financeira de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e Municípios pode abranger, além das operações de empréstimos contraídos pelos entes federativos, também os empréstimos concedidos por estes e pelas entidades que dele fazem parte. Dessa forma, as operações financeiras de financiamento concedidas a países estrangeiros estariam aí incluídas, por serem de interesse da União.

Quanto à sanção pelo descumprimento da norma, propomos alteração de redação pelo fato de que o dispositivo a que se remetia o projeto principal encontra-se atualmente revogado pela Medida Provisória nº 784, de 7 de junho de 2017, que dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários e dá outras providências.

Por oportuno, informamos que, em cumprimento ao art. 55 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, deixamos a manifestação sobre a adequação do tratamento da matéria por meio do instrumento proposto e sobre os demais aspectos de constitucionalidade à Comissão competente para o assunto.

Ante o exposto, **votamos pela não implicação em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas**, não cabendo pronunciamento por parte desta Comissão quanto à adequação financeira e orçamentária **do Projeto de Lei nº 7.375, de 2017, e dos projetos a ele apensados nºs 8.007, de 2017; 8.148, de 2017; e 8.580, de 2017;** e, quanto ao mérito da proposição, **votamos pela rejeição do Projeto de Lei nº 8.007, de 2017; e pela aprovação dos Projetos nºs 7.375, de 2017; 8.148, de 2017; e 8.580, de 2017; na forma do Substitutivo**, que ora apresentamos anexo.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado LUCAS VERGILIO
Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 7.375, DE 2017

(Apensados: PL nº 8.007/2017, PL nº 8.148/2017 e PL nº 8.580/2017)

Veda a realização, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDES, de operações com o intuito de fomentar atividades em país estrangeiro, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º É vedado ao Banco Nacional de Desenvolvimento Social - BNDES a realização de operações de financiamento formalizadas no exterior com o intuito de fomentar atividades em país estrangeiro, salvo mediante autorização prévia do Senado Federal.

Parágrafo único. O projeto contendo minuta do instrumento da operação financeira submetida à autorização prévia pelo Senado Federal deverá conter a destinação, o objeto, o valor global da operação financeira, a competência, as formas de fiscalização e de pagamento, bem como as garantias e as cláusulas que resguardam a soberania e interesse do país.

Art. 2º O parágrafo único do art. 5º da Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971, passa a vigor com a seguinte redação:

“Art.5º.....

Parágrafo único. As operações referidas neste artigo não poderão formalizar-se no exterior, com o intuito de fomentar atividades em país estrangeiro, salvo mediante autorização prévia do Senado Federal, hipótese em que o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES poderá constituir subsidiárias no exterior, submetendo as cláusulas contratuais igualmente à autorização do Senado Federal. ”
(NR)

Art. 3º As operações financeiras submetidas à autorização prévia do Senado Federal, bem como todos os atos correlatos tratados por esta lei serão publicados no Diário Oficial da União, nos endereços eletrônicos situados no ambiente da rede mundial de computadores (internet) e específicos da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação) e nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU).

Art. 4º O descumprimento do disposto nesta lei sujeita seus infratores às penalidades aplicáveis às instituições financeiras e às demais instituições supervisionadas pelo Banco Central do Brasil, segundo o rito processual a ser observado nos processos administrativos sancionadores no âmbito do Banco Central do Brasil e estabelecidos na legislação vigente.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação oficial.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado LUCAS VERGILIO
Relator