

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 3, DE 2023

Acrescenta o inciso XVIII ao art. 49, para estabelecer competência ao Congresso Nacional para autorizar operações de crédito por instituições financeiras controladas pela União, sempre que o objeto da operação vier a ser executado fora do País.

Autores: Deputado Mendonça Filho e outros

Relator: Deputado Arthur Oliveira Maia

VOTO EM SEPARADO
(Do Sr. Bandeira de Mello)

I – Relatório

A proposta em análise acrescenta ao artigo 49 da Constituição Federal, que traz lista taxativa de competências do Congresso Nacional, inciso dispondo que cabe ao CN “**autorizar a realização de operações de crédito por instituições financeiras controladas pela União, sempre que o objeto da operação vier a ser executado fora do País**”.

O autor justifica sua proposta com base no uso do dinheiro público, já que os empréstimos seriam financiados pelo Tesouro, sem comprovação formal de que tenham contribuído para o desenvolvimento no Brasil. Além disso, ressalta casos de inadimplência e direcionamentos de natureza ideológica. Por fim, destaca em sua justificação que “como o



Congresso Nacional já dispõe de competência para autorizar e fiscalizar atos diversos do Poder Executivo, e como alcança todo o conjunto dos parlamentares, a presente competência estaria alinhada ao trabalho do Legislativo”.

Encontra-se apensada a PEC 6/23, que tem por primeiro signatário o Daniel Freitas, e que pretende adicionar entre as competências do CN a de “autorizar e aprovar, previamente a concessão de empréstimos, operações e concessão de crédito a Governos estrangeiros ou suas sociedades estatais, diretamente da República Federativa do Brasil ou por intermédio de qualquer Instituição Nacional de Crédito, Fomento ou Desenvolvimento”.

A proposição tramita na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para apreciação dos requisitos de admissibilidade. O parecer do relator, deputado Arthur Oliveira Maia, é pela admissibilidade da proposta, bem como de sua apensada.

É o relatório.

II – Voto

O BNDES fornece apoio às exportações brasileiras, seja por meio de financiamento à produção de bens a serem exportados, seja para a comercialização de bens e serviços no exterior. O dinheiro é dado à vista ao exportador, beneficiário do recurso, e pago a prazo pelo importador, devedor de fato.

Em todos as modalidades, os desembolsos são realizados em reais e cobrem exclusivamente bens e serviços de origem brasileira. Não há, portanto, qualquer financiamento público a bens adquiridos no exterior ou gastos com mão de obra estrangeira.



Desde 1991, mais de 1500 exportadores brasileiros foram apoiados, dos quais 60% foram Pequenas e Médias Empresas. Foram atendidas as exportações de praticamente todos os setores industriais do Brasil, com especial destaque aos bens de maior complexidade produtiva, como aeronaves, embarcações, equipamentos de geração e transmissão elétrica, ônibus, caminhões, máquinas industriais e agrícolas.

No que se refere a exportações de serviços, foram **desembolsados cerca de US\$ 10,5 bilhões**, no período entre 1998 e 2017, para empreendimentos em 15 países, **sendo que US\$ 12,8 bilhões retornaram** em pagamentos do valor principal da dívida e juros, até setembro de 2022. Cabe destacar que os desembolsos do BNDES às exportações brasileiras de bens e serviços de engenharia representaram 1,3% dos financiamentos totais do Banco, e **aproximadamente 3,7% do volume destinado aos financiamentos do BNDES a obras de infraestrutura no Brasil**, comparando o mesmo período de realização.

Como principal destino das exportações financiadas, destaca-se Estados Unidos (US\$ 19,6 bilhões), em primeiro lugar, seguido de Angola e Argentina. A listagem de todas as operações realizadas está disponível no site de transparência do Banco.

Em caso de inadimplência do devedor, o BNDES aciona o seguro lastreado pelo Fundo de Garantia à Exportação (FGE).

As receitas do FGE, como em todo o seguro, advêm dos prêmios pagos pelo responsável pelo empréstimo (países ou empresas importadoras), em função do risco incorrido. Esses valores são transferidos para uma conta do Tesouro, de modo que, sendo



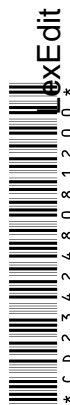
necessário emitir alguma indenização por inadimplência, os recursos sairão desta conta e, portanto, do Orçamento Geral da União (OGU).

É muito importante ressaltar que o FGE é um fundo contábil amplamente superavitário. Desde sua criação, há 20 anos, até outubro de 2018, foram arrecadados US\$ 1,35 bilhão em prêmios e pagos US\$ 388 milhões em indenizações (US\$ 160 milhões para outros bancos), tendo sido recuperados US\$ 18,9 milhões.

Portanto, ainda que os recursos para cobertura de dívidas precisem transitar pelo OGU, eles são provenientes dos prêmios pagos pelos devedores do financiamento, como é a lógica de qualquer seguro. Ou seja, o financiamento do BNDES à exportação, além de gerar emprego e renda no Brasil, contribui para o aumento das receitas do Tesouro Nacional.

O apoio público ao crédito à exportação constitui uma política de desenvolvimento nacional adotada em todo mundo pelas economias industrializadas. Existem hoje no mundo mais de 100 Agências de Crédito às Exportações ou, do inglês, “ECA” destinadas a oferecer crédito para garantir a comercialização de produtos nacionais e assim gerar emprego e renda em seus países de origem. EUA, Canadá, Reino Unido, Alemanha, França, Itália, Suécia, Japão, Coreia e China são os principais atores nos sistemas públicos de apoio à exportação. Índia, México e Turquia também estruturaram potentes sistemas nos últimos anos.

A atuação desses sistemas ocorre sempre de maneira complementar ao mercado privado, principalmente por ser capaz de atuar em prazos de comercialização mais longos, absorver mais riscos



etc. O ambiente externo para uma empresa é fortemente competitivo e a realização de vendas em outros países sem a correspondente oferta de financiamento para o importador pode se tornar inviável, principalmente em setores de maior conteúdo tecnológico.

Assim, a concessão de crédito à exportação pelo BNDES permite que a empresa brasileira ofereça seus bens e serviços no mercado externo em condições de venda compatíveis com as que ofertam os seus concorrentes internacionais, uma vez que qualquer diferencial de custo e de condições de venda pode alijar um participante deste mercado.

As exportações são uma importante fonte de geração de emprego, renda e divisas para os países e apresentam relação direta com a competitividade das indústrias. A participação no comércio exterior, por exemplo, não somente exige a incorporação de tecnologias atualizadas nos processos de produção como impõe constantes investimentos em inovação.

Como se sabe, a competição no mercado internacional é mais acirrada e requer competência para atender as especificidades e exigência dos importadores, por meio de processos mais eficientes e preços competitivos. Requer ainda logística, certificações, assistência técnica no exterior e capacidade de operar com margens estreitas e incerteza cambial. O mercado interno se beneficia desses ganhos de produtividade e da oferta no país de bens e serviços de melhor qualidade.

Ao adquirir uma série de itens de sua rede de fornecedores de bens e serviços, o exportador faz movimentar uma cadeia de



fornecedores, provocando efeitos multiplicadores da exportação na geração de produto e renda. O apoio do BNDES, ao se limitar às exportações de bens e serviços brasileiros, induz à aquisição de insumos e produtos no país e contribui para o fortalecimento das cadeias produtivas locais.

A proposta em apreço não atende aos requisitos de admissibilidade, na medida em que viola cláusula pétrea. Atenta, neste sentido, ao princípio da separação de poderes, previsto no art. 2º da CF, por invadir funções típicas do poder executivo, interferindo em instituições financeiras públicas, inviabilizando o normal funcionamento de **empresas estatais que compõem o Sistema Financeiro Nacional**.

Fere ainda o art. 173, § 1º, inciso II da Carta Magna de 1988, uma vez que **avança sobre as funções de instituições financeiras públicas não dependentes, com grande parte de recursos captados no mercado privado. Cabe destacar que o BNDES, como instituição financeira integrante do Sistema Financeiro Nacional se submete ao regime jurídico aplicado a empresas privadas, sendo supervisionado pelo Banco Central e pelo Conselho Monetário Nacional**, que regula atividades, capacidade e modalidade operacionais das instituições financeiras públicas federais.

Embora o controle e fiscalização do Parlamento sobre o Poder Executivo seja algo típico e comum nos regimes democráticos, a União, ente com personalidade jurídica de direito público é uma pessoa diferente das sociedades constituídas pelo Estado para explorar a atividade bancária, razão pela qual devem ser dispensados diferentes regimes jurídicos a essas pessoas. **Assim, as instituições financeiras públicas, quando exercem atividade bancária, devem estar sujeitas ao mesmo**



regime e regras aplicáveis às instituições financeiras privadas e, como tal, a necessária autonomia técnica, administrativa e financeira.

O Poder Legislativo, a título de fiscalizar e controlar a atuação dos atos da Administração, não pode substituir aos administradores das instituições financeiras públicas no que diz respeito à decisão de conceder, ou não, um financiamento externo, sob pena de violar o já citado Princípio da Independência e Harmonia dos Poderes.

A redação da PEC 03/2023 “sempre que o objeto da operação vier a ser executado fora do País” **traz insegurança jurídica para a realização de operações de financiamento às exportações no âmbito das linhas de crédito de apoio à bens do BNDES.** Em que pese o fato de a PEC aparentar foco em operações de apoio às exportações de serviços de engenharia (que movimentam extensa rede de fornecedores contratados no Brasil), não restam claros os limites impostos pela redação atual.

Ademais, a necessidade de autorização do Congresso Nacional de todas as operações de crédito externo em que o objeto da operação vier a ser executado fora do País **aumentaria excessivamente o tempo de análise de pedidos de apoio oficial ao crédito à exportação, o que pode acabar por inviabilizar exportações brasileiras – particularmente dentro de um contexto internacional altamente concorrencial.**

A PEC nº 3/2023 está ainda desalinhada em relação à prática internacional, podendo comprometer a efetividade das políticas de apoio oficial ao crédito à exportação no Brasil e, com isso, a própria competitividade do País. A busca por agilidade nos procedimentos, aliada a medidas robustas de controle e monitoramento, é essencial para o



sucesso dessas políticas, de forma a garantir a realização de exportações relevantes para a economia brasileira.

A desindustrialização no Brasil é um desafio econômico significativo, com uma queda persistente na participação da indústria no PIB do país nas últimas décadas. Em 1980, o setor industrial representava cerca de 35,9% do PIB brasileiro, mas, em 2020, essa proporção havia diminuído para aproximadamente 12,3%. **A indústria brasileira, que chegou a ser a 8ª do mundo no início da década de 1990, conforme dados de valor adicionado da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO), terminou 2021 como o 15º parque industrial.**

Esse declínio é preocupante, pois a indústria desempenha um papel crucial na geração de empregos de alta qualidade, na promoção da inovação e na diversificação da economia. Impulsionar as exportações é fundamental para reverter essa tendência, uma vez que a expansão do mercado internacional pode criar demanda para produtos manufaturados brasileiros, incentivando investimentos em tecnologia, infraestrutura e capacitação de mão de obra, revitalizando assim a base industrial do país e fomentando o crescimento econômico sustentável a longo prazo.

É imperioso, por todo o exposto, que esta Comissão se manifeste pela inadmissibilidade da PEC 3/23, bem como de sua apensada.

Concluo, com base nas manifestações expendidas, **apresentando voto em separado pela inconstitucionalidade da PEC 3/2023 e de sua apensada, PEC 6/2023 e pela consequente inadmissibilidade de ambas as propostas.**

Sala da Comissão, em de de 2023.



Deputado Bandeira de Mello

PSB/RJ

Apresentação: 25/10/2023 09:53:30.127 - CCJC
VTS 2 CCJC => PEC 3/2023

VTS n.2



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD234248081200>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Bandeira de Mello

