

**PARECER DE PLENÁRIO PELAS COMISSÕES DE
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, DE FINANÇAS E
TRIBUTAÇÃO E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE
CIDADANIA AO PROJETO DE LEI Nº 6.139, DE 2023**

PROJETO DE LEI Nº 6.139, DE 2023

Estabelece o sistema brasileiro de apoio oficial ao crédito à exportação e altera a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, e a Lei nº 10.184, de 12 de fevereiro de 2001.

Autor: SENADO FEDERAL – MECIAS DE JESUS

Relator: Deputado ARLINDO CHINAGLIA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 6.139, de 2023, de autoria do Senador Mecias de Jesus, estabelece o sistema brasileiro de apoio oficial ao crédito à exportação e altera a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, e a Lei nº 10.184, de 12 de fevereiro de 2001.

No art. 1º, declara-se que as atividades de financiamento e garantia oficiais à exportação, chamadas de apoio oficial ao crédito à exportação, são essenciais para a política industrial, de serviços e de comércio exterior. O art. 2º permite que financiadores e seguradores privados atuem como operadores de modalidades indiretas de apoio oficial ao crédito à exportação, para fomentar a participação do setor privado no financiamento e na garantia às operações de exportação.

O art. 3º estabelece que os prazos, limites e condições de uso dos mecanismos de apoio oficial ao crédito à exportação, nas modalidades



direta e indireta, serão previstos em regulamento, precedido da possibilidade de consulta pública.

O art. 4º prevê portal único acessível pela internet para solicitação de apoio oficial ao crédito à exportação, com tramitação paralela de pedidos e aproveitamento por todos dos documentos submetidos pelo exportador ou pelo agente de exportação. Ainda postula que os operadores de apoio oficial deverão buscar disponibilizar mecanismos alternativos de solução de controvérsias, entre os quais mediação, conciliação e arbitragem. Também se prevê que o portal deve assegurar transparência sobre condições financeiras e metodologias de cálculo de encargos, além de clareza na tramitação de solicitações, resultados das análises e indicadores de desempenho.

O art. 5º define que os agentes públicos envolvidos na tomada de decisão em atividades de apoio oficial ao crédito à exportação somente serão responsabilizados pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, conforme regulamentação do Poder Executivo quanto a esses requisitos.

O art. 6º altera os arts. 27 e 28 da Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, para, nas garantias que podem ser realizadas pelo Fundo Garantidor de Operações de Comércio Exterior (FGCE) segundo o art. 27, retirar o prazo superior a dois anos para nas operações de crédito ao comércio exterior e aumentar o prazo para operações das micro, pequenas e médias empresas de 180 dias para 750 dias, na fase de pré-embarque. Prevê que a integralização de cotas pela União será autorizada por decreto e realizar-se-á por transferência de recursos, bens e direitos próprios, a critério do Ministério da Fazenda.

Também inclui como operações de crédito ao comércio exterior as modalidades previstas em acordos internacionais de que a República Federativa do Brasil faça parte, bem como garantias a operações internas do setor de aviação civil e a operações que financiem a parcela de projetos binacionais ou plurinacionais executada no Brasil. Projeta que a União será responsável pelas coberturas emitidas sob amparo do fundo e as honrará



quando o patrimônio do fundo for insuficiente para o pagamento de indenizações decorrentes das garantias previstas neste artigo.

No art. 28 da Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, insere-se que o FGCE não contará com qualquer tipo de garantia ou aval por parte do poder público. Determina que às garantias emitidas com lastro no FGCE não se aplicam as limitações contidas nas disposições do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, exceto quanto à competência do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e da Superintendência de Seguros Privados (Susep).

Também firma que o valor de exposição do FGCE não poderá exceder o limite estabelecido pelo Senado Federal, ouvida a Câmara de Comércio Exterior (Camex). A Camex aprovará política de subscrição de risco para o Fundo, com os parâmetros básicos de gestão de risco, podendo ainda prever critérios e procedimentos para a suspensão da concessão de novas coberturas e para a intervenção direta da União na administração. Já o agente operador do FGCE deverá enviar à Camex, mensalmente, relatório com informações contábeis, gerenciais, financeiras e atuariais, contendo, necessariamente, indicadores de alavancagem, solvência e sinistralidade. Ainda dispõe que o valor segurado que exceder o patrimônio líquido do Fundo deverá ser incluído no Anexo de Riscos Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias.

O art. 7º do Projeto altera a Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, para definir que, para fins de utilização dos recursos do FGE, consideram-se compreendidas no seguro de crédito à exportação as operações de seguro de crédito para projetos de investimento produtivo em território nacional que visem à produção de bens e à prestação de serviços, destinados à exportação brasileira, de alta intensidade tecnológica ou relacionados à economia verde, entendida como modalidade econômica orientada pela descarbonização e pela promoção da eficiência no uso de recursos, reduzindo os riscos ambientais e a escassez ecológica, conforme diretrizes, limites e condições fixados pela Camex, observado regulamento a ser editado pelo Poder Executivo.



Permite cobertura de garantias pela União em operações de seguro de crédito à exportação contra riscos comerciais para operações em qualquer prazo e aumenta para 750 dias o prazo para operações das micro, pequenas e médias empresas de 180 dias, na fase de pré-embarque.

O art. 8º do Projeto acrescenta arts. 3º-A e 3º-B à Lei nº 10.184, de 12 de fevereiro de 2001, para estipular que as operações de crédito à exportação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e de suas subsidiárias têm por finalidade financiar: as atividades produtivas das empresas brasileiras exportadoras de bens e serviços; e a comercialização no exterior de bens e serviços realizada por empresa brasileira exportadora.

Essas operações de financiamento à exportação de serviços de observarão as orientações quanto à elegibilidade, ao reconhecimento e à comprovação das exportações estabelecidas em regulamento do Poder Executivo federal, e os modos de prestação de serviços estabelecidos no âmbito do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços da Organização Mundial do Comércio (OMC). Nos financiamentos à exportação de serviços, as condições devem ser estabelecidas de acordo com as características de cada operação e ter como referência a prática internacional, na forma estabelecida em regulamento.

O valor máximo do financiamento à exportação de serviços estabelecido pelo BNDES será definido com base no valor do contrato comercial de exportação, o qual, em consonância com as melhores práticas internacionais, é considerado como o valor total a ser pago pelo importador pelos bens e serviços exportados, incluídas as exportações realizadas a partir de países terceiros e excluído o custo incorrido pelo exportador com bens e serviços adquiridos no país do importador. É proibida, nos financiamentos à exportação de serviços, a concessão de novas operações de crédito entre o BNDES e as pessoas jurídicas de direito público externo inadimplentes com a República Federativa do Brasil, exceto nas hipóteses em que houver a formalização da renegociação da dívida.



Ainda se prevê que o BNDES manterá atualizadas, em sítio público e de fácil acesso ao cidadão, informações financeiras sobre a carteira de financiamentos à exportação de serviços concedidos a pessoas jurídicas de direito público externo, observados os princípios da transparência e da publicidade, nos termos do disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação).

O BNDES ainda deverá apresentar à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, anualmente, relatório com informações sobre a carteira de financiamentos à exportação de serviços concedidos a pessoas jurídicas de direito público externo, com a indicação do objeto, das condições financeiras, dos resultados para a economia brasileira e dos principais aspectos socioambientais avaliados. Ainda nessa legislação, estabelece-se que os custos incorridos pelo exportador com bens e serviços adquiridos no país do importador e as exportações realizadas a partir de países terceiros poderão ser financiados, conforme diretrizes e limites estabelecidos em regulamento do Poder Executivo federal, em consonância com as melhores práticas internacionais.

Por fim, o art. 9º determina que esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

O Projeto foi distribuído às Comissões de Desenvolvimento Econômico; Finanças e Tributação (mérito e art. 54 RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 RICD).

Foi aprovado requerimento de urgência, estando a matéria pronta para apreciação em Plenário. Tive a honra de ser designado Relator deste Projeto em Plenário.

É o nosso Relatório.

II – VOTO DO RELATOR

II.1. Da compatibilidade e admissibilidade financeira e orçamentária



O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação se fará por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Além disso, a Norma Interna prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, §1º, da Norma Interna da CFT 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”.

Da análise do Projeto de Lei, observa-se que este contempla matéria de caráter essencialmente normativo, ao instituir o sistema brasileiro de apoio oficial ao crédito à exportação, não acarretando repercussão direta ou indireta na receita ou na despesa da União.

Desse modo, torna-se aplicável o art. 32, X, “h”, do Regimento Interno desta Casa, que dispõe que somente as proposições que importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária.

Em adição, o art. 1º, § 2º, da Norma Interna prescreve que se sujeitam obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da União ou repercutam de qualquer modo sobre os respectivos orçamentos, sua forma ou seu conteúdo. No entanto, quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira, o art. 9º da Norma Interna da CFT determina que se deve concluir no voto final que à comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.



II.2 Da constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa

Inicialmente, quanto à constitucionalidade formal da proposição, há três aspectos centrais a serem analisados: (I) a competência legislativa para tratar da matéria; (II) a legitimidade da iniciativa para deflagrar o processo legislativo; e (III) a adequação da espécie normativa utilizada à luz do que autoriza a Constituição Federal.

Sob esses parâmetros, observa-se que a matéria é de competência privativa da União, nos termos do art. 22, inciso VIII, da Constituição Federal, que atribui à União competência para legislar sobre comércio exterior e interestadual.

A iniciativa parlamentar é legítima (art. 61, caput, da CF/88), uma vez que o tema não se insere no rol de iniciativas privativas e exclusivas previsto no texto constitucional.

Por fim, revela-se adequada a veiculação da matéria por meio de lei ordinária, visto não haver exigência constitucional de lei complementar para disciplina do assunto — o art. 192 da Constituição, que reserva lei complementar para o sistema financeiro nacional, não alcança os instrumentos específicos de apoio ao crédito à exportação aqui regulados¹.

Quanto à constitucionalidade material, o projeto harmoniza-se com os princípios da ordem econômica (art. 170, CF), não se identificando conflito com qualquer disposição da Lei Maior.

Ao contrário, a proposição densifica o comando constitucional do art. 174, que reconhece o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento.

¹ “A regulação por meio de lei complementar prevista no art. 192 da Constituição Federal se refere à estrutura do Sistema Financeiro Nacional (SFN), e não aos negócios jurídicos celebrados nesse ambiente”. (STF, ADI 2.316, rel. min. Nunes Marques, j. 01.07.2024, P, DJE de 22.08.2024).



Além disso, o projeto também concretiza, no plano infraconstitucional, o direito ao desenvolvimento econômico e ao trabalho digno (arts. 3º, II, e 170, VIII, da Constituição Federal), na medida em que o fortalecimento das exportações brasileiras gera emprego, renda e ingresso de divisas que sustentam a política econômica nacional.

Ademais, a proposição apresenta juridicidade, uma vez que inova no ordenamento jurídico, além de ser dotada de generalidade normativa e observar os princípios gerais do direito. As alterações promovidas nas Leis nº 12.712, de 2012, nº 9.818, de 1999, e nº 10.184, de 2001, guardam coerência sistêmica com o ordenamento jurídico vigente.

Quanto à técnica legislativa, em linhas gerais, a proposição segue os ditames da Lei Complementar nº 95, de 1998, que disciplina as regras de elaboração legislativa. Há, todavia, alguns reparos a fazer. O encerramento da vigência da Medida Provisória nº 1.309, de 2025, e dos dispositivos por ela introduzidos na Lei nº 12.712/2012 conduz à necessidade de renumeração dos parágrafos introduzidos nos artigos 27 e 28 do mesmo diploma legal por esta proposição, providência simples, que pode ser adotada pela redação final.

II.3. Do mérito

O Projeto de Lei nº 6.139, de 2023, representa importante passo para modernizar a política de crédito oficial à exportação, ao criar o Sistema Brasileiro de Apoio Oficial ao Crédito à Exportação.

Conforme argumenta o nobre Autor, essa atividade tem tido dificuldade nos últimos anos. Isso ocorre por conta da insegurança jurídica dos gestores públicos para a continuidade da aplicação das regras vigentes, dado o volume de questionamentos no âmbito da Corte de Contas. Além disso, há desatualização das ferramentas do crédito oficial à exportação à atual prática mundial.



O Projeto pretende colocar em marcha instrumentos de crédito e garantias à exportação que facilitam o acesso e permitem mais operações elegíveis, inclusive para micro, pequenas e médias empresas, além de trazer disciplina legal mais adequada, segundo as melhores práticas internacionais e a transparência necessária para uma política imprescindível ao setor produtivo. A atual política industrial precisa desses instrumentos para estimular bens e serviços brasileiros.

Em particular, destacamos normas mais adequadas à efetivação do Fundo Garantidor de Operações de Comércio Exterior (FGCE). A Medida Provisória nº 1.309, de 2025, tinha trazido diversas normas nesse sentido que são incorporadas ao Projeto que ora analisamos.

Cabe ressaltar que as garantias e o crédito à exportação são destinados ao apoio ao desenvolvimento produtivo em nosso País e às empresas brasileiras. Às vezes o debate público é contaminado pela falsa ideia de que esses recursos financiariam outros países ou governos, mas o correto é considerar que o crédito e as garantias dirigem-se ao financiamento de produtos e serviços brasileiros, para serem exportados. Inclusive são incluídas regras para impedir novos recursos no caso de inadimplência.

A geração de emprego, tecnologia e renda para o Brasil será ampliada com o maior acesso a esses instrumentos de apoio oficial à exportação, uma vez que essas vendas externas têm elevado efeito multiplicador sobre o desenvolvimento industrial e de serviços. O País poderá enfim retomar como deve o apoio às exportações para fortalecer o tecido produtivo e os empregos em nossa economia.

II.4. Conclusão do voto

Ante o exposto, no âmbito da Comissão de Desenvolvimento Econômico, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 6.139, de 2023.

Na Comissão de Finanças e Tributação, somos pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição



da receita e da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária do Projeto de Lei nº 6.139, de 2023, e, no mérito, pela aprovação do Projeto.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 6.139, de 2023.

É o nosso Voto.

Sala das Sessões, em de de 2026.

Deputado ARLINDO CHINAGLIA
Relator

2026-1847

